

OBSAH

Část A: PLÁN KONTROLNÍ ČINNOSTI

7. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2023 (III)
(23/13, 23/22) 833

Část B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY Z KONTROLNÍCH AKCÍ

- 22/18 Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo životního prostředí*
za rok 2022, účetní závěrka Ministerstva životního prostředí za rok 2022
a údaje předkládané Ministerstvem životního prostředí pro hodnocení
plnění státního rozpočtu za rok 2022 835
- 22/23 Správa DPH se zaměřením na oblast nadměrných odpočtů 875
- 22/28 Peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie
určené na podporu zaměstnanosti 889
- 22/29 Peněžní prostředky státu určené na přípravu, výstavbu a provozování dálnice D4
formou partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) 927

Část A**Plán kontrolní činnosti****7. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2023 (III)****Číslo kontrolní akce: 23/13****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na rozvoj nákladní kombinované dopravy

*Změna v položce:***Časový plán:**

- předložení KZ ke schválení: 05/2024
(původní údaj: 03/2024).

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/XVII/2023 na svém XVII. jednání 27. 11. 2023.***Číslo kontrolní akce: 23/22****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie vynakládané v souvislosti s přesunem těžišť psychiatrické péče do komunity

*Změna v položce:***Kontrolované osoby:**

- vybraní příjemci peněžních prostředků – upřesňuje se:

Fokus Labe, z.ú., Ústí nad Labem;

FOKUS Mladá Boleslav z.s.;

FOKUS Tábor, z. s.;

FOKUS Vysočina, z.ú., Havlíčkův Brod;

Ledovec, z.s., Ledce;

Psychiatrická nemocnice Havlíčkův Brod;

Psychiatrická nemocnice Kosmonosy;

Psychiatrie-ambulance s.r.o., Plzeň;

Sociálně-psychiatrické centrum - Fénix, o.p.s., Žeraviny.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/XVII/2023 na svém XVII. jednání 27. 11. 2023.

Část B**Kontrolní závěry z kontrolních akcí****Kontrolní závěr z kontrolní akce****22/18****Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo životního prostředí* za rok 2022, účetní závěrka Ministerstva životního prostředí za rok 2022 a údaje předkládané Ministerstvem životního prostředí pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2022**

Kontrolní akce (dále také „KA“) byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2022 pod číslem 22/18. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Jaromíra Steidlová.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo životního prostředí při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2022 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“).

Kontrolováno bylo období roku 2022 včetně souvisejících skutečností z let předchozích a roku následujícího.

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby v době od srpna 2022 do července 2023.

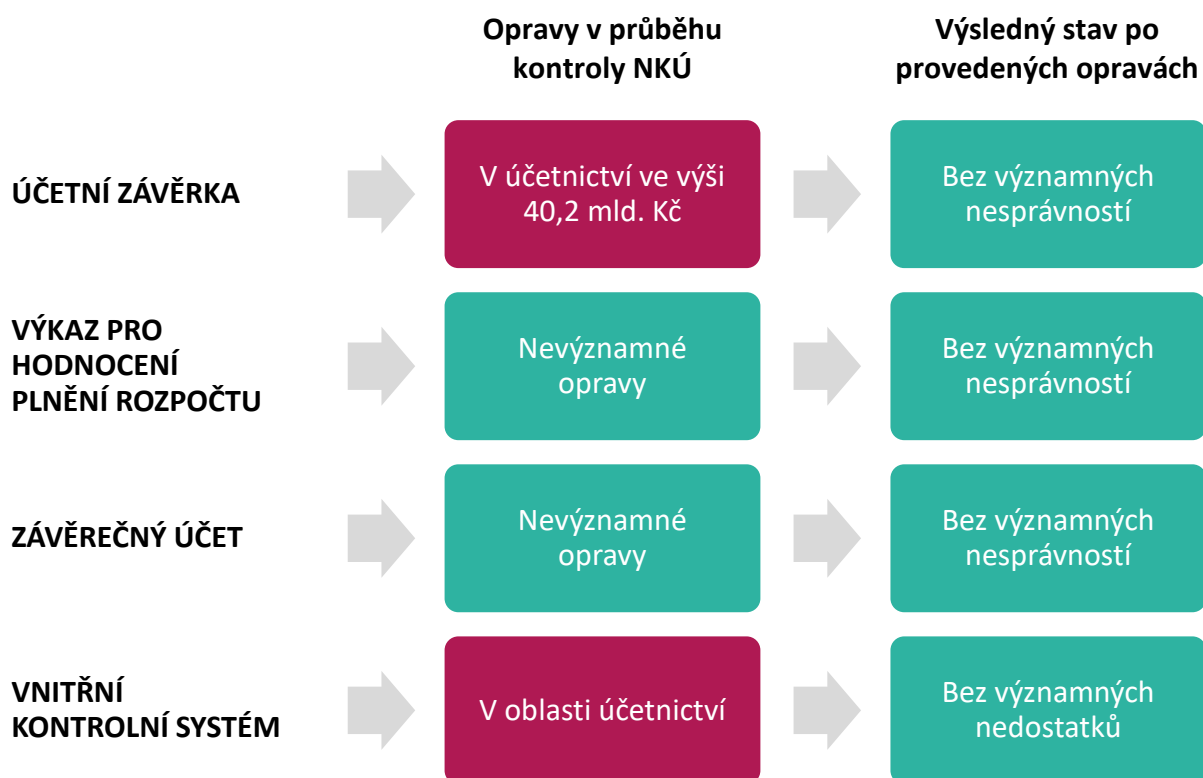
Kolegium NKÚ na svém XV. jednání, které se konalo dne 16. října 2023,




schválilo usnesením č. 9/XV/2023

kontrolní závěr v tomto znění:

Účetní závěrka, výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu, závěrečný účet a vnitřní kontrolní systém Ministerstva životního prostředí za rok 2022

NKÚ zahájil kontrolu v průběhu kontrolovaného období. Ministerstvo životního prostředí tak mohlo zjištěné nedostatky průběžně opravovat.



-  Nebyly zjištěny významné nesprávnosti/nedostatky
-  Byly zjištěny významné nesprávnosti/nedostatky
-  Byly zjištěny významné nesprávnosti/nedostatky s rozsáhlým dopadem na oblast kontroly

I. Shrnutí a vyhodnocení

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo životního prostředí při sestavení závěrečného účtu, při vedení účetnictví, sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2022 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrola byla zahájena v průběhu kontrolovaného účetního a rozpočtového období 2022.

1. Vedení účetnictví a účetní závěrka

Účetní závěrka MŽP k 31. prosinci 2022 (dále také „ÚZ“) podává dle NKÚ ve všech významných ohledech věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky, a to dle účetních předpisů pro některé vybrané účetní jednotky¹.

NKÚ upozorňuje, že ÚZ obsahuje některé specifické skutečnosti, které jsou předmětem účetnictví MŽP. Jedná se o následující významné informace, které jsou v ÚZ vykázané a v příloze ÚZ² popsány:

- účtování o **povolenkách na emise skleníkových plynů** (položky A.3., E.1. a E.2. přílohy ÚZ),
- účtování o **ročních emisních přidělech** (položky A.3., A.6. a E.1. přílohy ÚZ),
- účtování o podílu ČR na **finančních aktivech týkajících se prostředků Modernizačního fondu** (položky A.3. a E.1. přílohy ÚZ) a
- **změny postupů účtování** o povolenkách na emise skleníkových plynů, ročních emisních přidělech a finančních aktivech týkajících se *Modernizačního fondu* za účelem dosažení lepšího věrného a poctivého obrazu předmětu účetnictví a finanční situace (položka A.2. přílohy ÚZ).

NKÚ v průběhu kontroly identifikoval významné nedostatky ve vedení účetnictví MŽP. Tyto nedostatky ve výši 40,2 mld. Kč by měly zásadní vliv na zůstatky položek účetní závěrky MŽP za rok 2022. MŽP tyto zjištěné nedostatky po upozornění NKÚ opravilo ještě před sestavením ÚZ (viz část IV.1.1 tohoto kontrolního závěru).

Vzhledem k provedení účetních oprav na základě upozornění NKÚ a přijetí všech potřebných opatření k eliminaci systémových nedostatků bylo účetnictví MŽP v roce 2022 vedeno v souladu s příslušnými právními předpisy.

Údaje z ÚZ zveřejněné v informačním portálu MONITOR

Údaje z výkazů tvořících účetní závěrky organizačních složek státu (dále také „OSS“) jsou standardně zveřejňovány prostřednictvím informačního portálu MONITOR. V případě MŽP

¹ Vybranými účetními jednotkami jsou podle ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, organizační složky státu, státní fondy podle rozpočtových pravidel, územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí, příspěvkové organizace a zdravotní pojišťovny.

² Předmětem kontroly byla ÚZ, kterou MŽP řádně sestavilo. V informačním portálu MONITOR však byla zveřejněna příloha ÚZ ještě před provedením oprav ze strany MŽP. Správné a úplné údaje z přílohy ÚZ, na které je v textu odkazováno, jsou uvedeny v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

však byly údaje za rok 2022 zveřejněny ještě před provedením některých významných oprav, a to v podobě pouze konsolidačních účetních záznamů (ve stavu k 31. prosinci 2022), které byly vloženy do *Centrálního systému účetních informací státu* (dále také „CSÚIS“) dne 27. února 2023.

MŽP sestavilo ÚZ až 26. června 2023 a v důsledku toho ještě ani ke dni 20. července 2023 nebyly prostřednictvím informačního portálu MONITOR zveřejněny správné údaje z ÚZ. Účetní opravy provedené do doby sestavení ÚZ na základě upozornění NKÚ a další opravy provedené MŽP měly zásadní vliv na zůstatky některých položek účetní závěrky. Uživatelé informací z ÚZ tak v případě MŽP měli minimálně do 20. července 2023 k dispozici zásadně nesprávné informace o jeho hospodaření za rok 2022 týkající se některých položek účetní závěrky.

Údaje ve výkazu příloha ÚZ zveřejněné v informačním portálu MONITOR byly k datu ukončení kontroly NKÚ stále neúplné a zčásti nesprávné³, přestože MŽP po provedení oprav předalo do CSÚIS přílohu ÚZ se správnými údaji.

Nesprávnosti, které MŽP před sestavením ÚZ neopravilo, neměly významný dopad na údaje ÚZ. Jednalo se o údaje za běžné účetní období v celkové výši 4,7 mil. Kč, které MŽP v ÚZ nevykázalo v souladu s právními předpisy upravujícími vedení účetnictví (viz část IV.1.2 tohoto kontrolního závěru).

NKÚ v návaznosti na provedenou kontrolu upozorňuje na významné poznatky systémového charakteru týkající se vybraných aktiv MŽP. MŽP vykazuje v ÚZ některá velmi specifická či ojedinělá aktiva, k nimž se vážou i specifické účetní postupy – podrobněji viz části tohoto kontrolního závěru:

- IV.1.4.1 (povolenky na emise skleníkových plynů),
- IV.1.4.2 (roční emisní přiděly),
- IV.1.4.3 (finanční aktiva týkající se prostředků *Modernizačního fondu*) a
- IV.1.4.4 (prostředky operačního programu *Životní prostředí 2014–2020* poskytnuté státnímu fondu).

2. Údaje předkládané Ministerstvem životního prostředí pro hodnocení plnění státního rozpočtu

Dle NKÚ byl výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu MŽP sestavený k 31. prosinci 2022 (dále také „výkaz FIN 1-12 OSS“)⁴ ve všech významných ohledech sestaven v souladu s příslušnými právními předpisy.

NKÚ provedl ve výkazu FIN 1-12 OSS u údajů o příjmech a výdajích ve sloupci *Skutečnost* kontrolu správnosti jejich třídění z hlediska druhového, odvětvového a prostorového dle rozpočtové skladby.

³ Uvedený stav přetrvával i k datu schválení tohoto kontrolního závěru.

⁴ Informační portál MONITOR [online]. Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu [cit. 19. 9. 2023]. Dostupné z: [Ministerstvo životního prostředí - druhový rozklíčovací rozpočet pro výdaje | Monitor \(statnipokladna.cz\)](https://statnipokladna.cz/).

NKÚ v průběhu kontroly identifikoval v klasifikaci rozpočtových příjmů nevýznamné nedostatky ve výši 2,0 mil. Kč (viz část IV.2.1 tohoto kontrolního závěru), které MŽP opravilo ještě před sestavením výkazu FIN 1-12 OSS.

Nesprávnosti, které MŽP před sestavením výkazu FIN 1-12 OSS neopravilo, neměly významný dopad na údaje výkazu FIN 1-12 OSS. Jednalo se o nesprávnosti v celkové výši 42,2 mil. Kč, které MŽP ve výkazu FIN 1-12 OSS nevykázalo v souladu s vyhláškou č. 412/2021 Sb.⁵ (viz část IV.2.2 tohoto kontrolního závěru).

3. Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu 315 – *Ministerstvo životního prostředí*

Dle NKÚ je závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu 315 – *Ministerstvo životního prostředí* za rok 2022 (dále také „ZÚ“) sestaven v rozsahu dle vyhlášky č. 419/2001 Sb.⁶ Informace uvedené v ZÚ odpovídají údajům v rozpočtovém systému, finančním výkazům a údajům z dalších evidencí.

NKÚ v průběhu kontroly zjistil v návrhu ZÚ nevýznamné nedostatky, které MŽP ještě před sestavením ZÚ opravilo.

Novela vyhlášky č. 419/2001 Sb. účinná od 1. 1. 2023 nově stanovila povinnost správce kapitoly uvádět v závěrečných účtech hodnocení jednotlivých dotačních programů, které kapitola spravovala⁷. MŽP tuto povinnost nesplnilo (viz část IV.3 tohoto kontrolního závěru). S ohledem na celkový rozsah údajů v ZÚ nevyhodnotil NKÚ tuto nesprávnost jako významnou.

4. Vnitřní kontrolní systém Ministerstva životního prostředí

Dle NKÚ lze vnitřní kontrolní systém MŽP (dále také „VKS“) po opatřeních přijatých v průběhu kontroly považovat v prověřovaných oblastech za účinný.

NKÚ v průběhu kontroly zjistil významné nedostatky ve vedení účetnictví, které VKS neidentifikoval. MŽP je opravilo (viz část IV.1.1 tohoto kontrolního závěru) a přijalo ve VKS dostatečná opatření k nápravě systémových nedostatků. Pokud by MŽP nápravu významných nedostatků ve vedení účetnictví neprovedlo tak, aby byla realizována s účinností již pro rok 2022, vyhodnotil by NKÚ vnitřní kontrolní systém v oblasti účetnictví jako neúčinný.

NKÚ dále upozornil na některé operace (viz část IV.4 tohoto kontrolního závěru), u kterých VKS včas neodhalil související rizika a nezabránil porušení právních předpisů. Uvedené nedostatky však nebyly takového rozsahu, aby byly ze strany NKÚ vyhodnoceny jako významné, proto NKÚ v rámci prověřovaných operací vyhodnotil VKS jako účinný.

⁵ Vyhláška č. 412/2021 Sb., o rozpočtové skladbě.

⁶ Vyhláška č. 419/2001 Sb., o předkládání údajů pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu.

⁷ Vyhláška č. 395/2022 Sb., kterou se mění vyhláška č. 419/2001 Sb., o předkládání údajů pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu, ve znění pozdějších předpisů.

5. Skutečnosti nasvědčující porušení rozpočtové kázně

NKÚ zjistil skutečnosti nasvědčující porušení rozpočtové kázně až do výše 2,3 mil. Kč (viz část IV.5 tohoto kontrolního závěru).

6. Kontrola opatření k nápravě nedostatků uvedených v kontrolním závěru z kontrolní akce NKÚ č. 17/18

MŽP realizovalo úplně a správně všechna opatření k nápravě nedostatků zjištěných v KA č. 17/18⁸, tj. realizovalo všechna opatření, která vyplynula z usnesení vlády ČR ze dne 19. června 2018 č. 383⁹ (viz část IV.6 tohoto kontrolního závěru).

⁸ KA č. 17/18 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo životního prostředí za rok 2016, účetní závěrka Ministerstva životního prostředí za rok 2016 a údaje předkládané Ministerstvem životního prostředí pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2016.

⁹ Usnesení vlády České republiky ze dne 19. června 2018 č. 383, ke Kontrolnímu závěru NKÚ z KA č. 17/18 Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo životního prostředí za rok 2016, účetní závěrka Ministerstva životního prostředí za rok 2016 a údaje předkládané Ministerstvem životního prostředí pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2016.

II. Informace o kontrolované oblasti

MŽP je dle zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, orgánem vrchního dozoru ve věcech životního prostředí, ústředním orgánem státní správy pro ochranu přirozené akumulace vod, ochranu vodních zdrojů a ochranu jakosti povrchových a podzemních vod, pro ochranu ovzduší, pro ochranu přírody a krajiny, pro oblast provozování zoologických zahrad, pro ochranu zemědělského půdního fondu, pro výkon státní geologické služby, pro ochranu horninového prostředí, včetně ochrany nerostných zdrojů a podzemních vod, pro geologické práce a pro ekologický dohled nad těžbou, pro odpadové hospodářství a pro posuzování vlivů činností a jejich důsledků na životní prostředí, včetně těch, které přesahují státní hranice. Dále je ústředním orgánem státní správy pro myslivost, rybářství a lesní hospodářství v národních parcích. Je rovněž ústředním orgánem státní správy pro státní ekologickou politiku, pro systém značení ekologicky šetrných výrobků a služeb a pro program podporující dobrovolnou účast v systému řízení podniku a auditu z hlediska ochrany životního prostředí (program EMAS).

V souladu se zákonem č. 219/2000 Sb.¹⁰ je MŽP organizační složkou státu a dle zákona č. 563/1991 Sb.¹¹ vybranou účetní jednotkou. MŽP je ústředním orgánem státní správy a dle ustanovení § 3 písm. g) zákona č. 218/2000 Sb.¹² správcem rozpočtové kapitoly 315 – *Ministerstvo životního prostředí*. Dle ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb.¹³ jsou povolenky na emise skleníkových plynů, roční emisní přiděly a jiná práva k vypouštění emisí majetkem ČR, se kterým je příslušné hospodařit MŽP; tento zákon současně stanovuje, že na hospodaření s uvedeným majetkem se nevztahuje zákon č. 219/2000 Sb.

MŽP bylo k 31. prosinci 2022 zřizovatelem dvou OSS a osmi příspěvkových organizací.

Přehled vybraných údajů z ÚZ a z výkazu FIN 1-12 OSS, vygenerovaného z rozpočtového systému¹⁴, je uveden v následujících tabulkách.

¹⁰ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

¹¹ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

¹² Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹³ Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

¹⁴ Dle ustanovení § 3 písm. o) zákona č. 218/2000 Sb. je rozpočtový systém informačním systémem veřejné správy, v němž se mj. soustřeďují údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu.

Tabulka č. 1: Vybrané údaje ÚZ – rozvaha a výkaz zisku a ztráty (údaje za rok 2022)

Ukazatel	Částka v mld. Kč
Aktiva netto	68,6
015 – Povolenky na emise a preferenční limity	4,6
035 – Dlouhodobý nehmotný majetek určený k prodeji	27,2
069 – Ostatní dlouhodobý finanční majetek	24,5
471 – Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery	11,3
Pasiva	68,6
401 – Jmění účetní jednotky	240,5
407 – Jiné oceňovací rozdíly	-2,1
408 – Opravy předcházejících účetních období	12,3
222 – Příjmový účet organizačních složek státu	-24,3
223 – Zvláštní výdajový účet	24,5
389 – Dohadné účty pasivní	5,1
378 – Ostatní krátkodobé závazky	2,0
Náklady	67,3
543 – Dary a jiná bezúplatná předání	30,7
552 – Prodaný dlouhodobý nehmotný majetek	16,1
571 – Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery	5,4
575 – Náklady vybraných ústředních vládních institucí na předfinancování	13,2
Výnosy	28,4
645 – Výnosy z prodeje dlouhodobého nehmotného majetku	16,5
664 – Výnosy z přecenění reálnou hodnotou	4,0
675 – Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování	7,6
Výsledek hospodaření běžného účetního období (ztráta)	-38,9

Zdroj: ÚZ; hodnoty jsou v tabulce uvedeny v mld. Kč a zaokrouhleny.

Pozn.: MŽP v ÚZ vykazovalo aktiva v hodnotě brutto ve výši 69,8 mld. Kč upravené o korekce ve výši 1,2 mld. Kč.

Tabulka č. 2: Vybrané údaje ÚZ – informace o stavu účtů v knize podrozvahových účtů (údaje za rok 2022)

Položka výkazu	Částka v mld. Kč
911 – Krátkodobé podmíněné pohledávky z předfinancování transferů	14,7
916 – Ostatní krátkodobé podmíněné závazky z transferů	1,2
945 – Dlouhodobé podmíněné úhrady pohledávek z přijatých zajištění	1,0
956 – Ostatní dlouhodobé podmíněné závazky z transferů	27,8
986 – Dlouhodobé podmíněné závazky ze soudních sporů, správních řízení a jiných řízení	1,5

Zdroj: ÚZ; hodnoty jsou v tabulce uvedeny v mld. Kč a zaokrouhleny.

Tabulka č. 3: Vybrané údaje z výkazu FIN 1-12 OSS

Ukazatel	Částka v mld. Kč
Příjmy (skutečnost celkem)	24,3
Výdaje (skutečnost celkem)	24,5

Zdroj: výkaz FIN 1-12 OSS; hodnoty jsou v tabulce uvedeny v mld. Kč a zaokrouhleny.

III. Rozsah kontroly

KA byla kontrolou typu finanční audit a jejím cílem bylo prověřit, zda MŽP při vedení účetnictví v roce 2022, při sestavení účetní závěrky k 31. prosinci 2022, při předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu¹⁵ a při sestavení závěrečného účtu za rok 2022 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovaný objem finančních prostředků a majetku představuje hodnotu aktiv, pasiv, nákladů, výnosů a podrozvahových účtů vykázaných v ÚZ a vyčíslených v tabulkách č. 1 a 2. Kontrolovaný objem finančních prostředků v rámci výkazu FIN 1-12 OSS představuje součet celkových příjmů a výdajů ve sloupci *Skutečnost*, jejichž hodnoty jsou uvedeny v tabulce č. 3.

Kontrola se zaměřila na činnosti a skutečnosti, které byly předmětem účetnictví¹⁶ a měly vliv na hodnotu kontrolovaných významných konečných zůstatků účtů v účetní závěrce a na hodnotu významných údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2022 a na závěrečný účet.

V oblasti vedení účetnictví se kontrola zaměřila na jeho správnost, úplnost, průkaznost a srozumitelnost. Prověřila dodržování směrné účtové osnovy, správnost používání účetních metod a ostatních podmínek vedení účetnictví stanovených zákonem č. 563/1991 Sb. a vyhláškou č. 410/2009 Sb.¹⁷ U vybraných účetních případů byla provedena kontrola s cílem prověřit systém účtování a vykazování informací o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví.

V případě údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu bylo prověřováno, zda byla dodržena správnost třídění příjmů a výdajů rozpočtovou skladbou z hlediska druhového, odvětvového a prostorového dle vyhlášky č. 412/2021 Sb.

Výběr položek účetní závěrky a údajů předkládaných Ministerstvem životního prostředí pro hodnocení plnění státního rozpočtu provedl NKÚ s ohledem na vyhodnocená rizika nesprávnosti vykázaných údajů.

U relevantních transakcí byl prověřován soulad s vybranými ustanoveními dalších právních předpisů, a to zejména zákona č. 218/2000 Sb. a zákona č. 219/2000 Sb.

V případě uzavírání smluv a objednávek bylo prověřováno jejich uveřejnění v registru smluv dle zákona č. 340/2015 Sb.¹⁸

¹⁵ Dle ustanovení § 20 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb. jsou OSS povinny předkládat údaje potřebné pro průběžné hodnocení plnění státního rozpočtu. Způsob a termíny předkládání údajů a jejich rozsah stanovuje vyhláška č. 5/2014 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků a rozpočtů dobrovolných svazků obcí. Dle ustanovení § 5 odst. 1 a dle přílohy č. 1 této vyhlášky zpracovávají OSS údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu přímo v rozpočtovém systému, ve kterém je z nich následně sestavován výkaz FIN 1-12 OSS.

¹⁶ MŽP je jakožto OSS povinno v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb. účtovat o stavu a pohybu majetku a jiných aktiv, závazků a jiných pasiv, o nákladech a výnosech a o výsledku hospodaření. Informace, které předkládá v účetní závěrce, musí být spolehlivé, srovnatelné, srozumitelné a posuzují se z hlediska významnosti.

¹⁷ Vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky.

¹⁸ Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).

NKÚ na základě prověřovaných skutečností vyhodnotil **nastavení VKS** v oblasti účetnictví, plnění rozpočtu a závěrečného účtu (vnitřní předpisy, interní audit, účetní doklady, účetní knihy, inventarizace majetku a závazků, účetní závěrka a schvalování účetní závěrky) dle zákonů č. 563/1991 Sb., č. 218/2000 Sb. a dalších právních předpisů a dále v oblasti řídicí kontroly dle zákona č. 320/2001 Sb.¹⁹ a vyhlášky č. 416/2004 Sb.²⁰

NKÚ dále u prověřovaných operací v oblasti účetnictví, plnění rozpočtu a závěrečného účtu dle zákonů č. 563/1991 Sb., č. 218/2000 Sb. a dalších právních předpisů, v oblasti hospodaření s majetkem státu dle zákona č. 219/2000 Sb., finančního hospodaření dle zákona č. 218/2000 Sb. a dalších právních předpisů (zejména dle zákona č. 340/2015 Sb.) a v oblasti řídicí kontroly dle zákona č. 320/2001 Sb. a vyhlášky č. 416/2004 Sb. vyhodnotil **funkčnost VKS**, tj. zda jsou prvky VKS implementovány tak, aby bylo zamezeno vzniku nesprávností. Kombinace zjištění týkajících se nastavení a funkčnosti VKS ve výše uvedených oblastech pak byla podkladem pro hodnocení účinnosti VKS.

Při kontrole bylo provedeno také vyhodnocení opatření přijatých k nápravě nedostatků uvedených v kontrolním závěru z kontrolní akce NKÚ č. 17/18.

Při kontrole ZÚ bylo prověřeno, zda je závěrečný účet za rok 2022 v souladu s požadavky vyhlášky č. 419/2001 Sb. a zda je také v souladu se skutečností, tzn. zda jsou vybrané údaje uvedené v závěrečném účtu správné a úplné ve srovnání s:

- finančními výkazy obsahujícími údaje pro hodnocení plnění rozpočtu,
- údaji uvedenými v účetnictví,
- údaji z účetních závěrek MŽP a podřízených organizací v rámci kapitoly státního rozpočtu 315 – *Ministerstvo životního prostředí*,
- podklady jednotlivých věcně příslušných útvarů MŽP a podřízených organizací,
- jinými veřejně dostupnými zdroji, např. usneseními vlády ČR, veřejně přístupnými rejstříky apod.

V rámci kontroly byl rovněž proveden rozbor výsledku hospodaření MŽP z aktuálního a peněžního pohledu. Kontrola se dále zaměřila na to, zda a jak MŽP využívá aktuální účetní informace vč. informací vykazovaných na podrozvahových účtech.

Pozn.: Všechny právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

Hodnoty uvedené v tomto kontrolním závěru byly zaokrouhleny, čímž vznikl drobný nesoulad v některých uváděných finančních údajích.

¹⁹ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

²⁰ Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Vedení účetnictví, účetní opravy realizované MŽP v průběhu kontroly a spolehlivost údajů ÚZ

1.1 Opravy chyb v účetnictví v průběhu účetního období

NKÚ zahájil kontrolu již v průběhu účetního období 2022, což umožnilo Ministerstvu životního prostředí provést opravy nedostatků identifikovaných v účetnictví ještě před uzavřením účetního období 2022 a sestavením účetní závěrky. **Pokud by MŽP tyto opravy v účetnictví neprovedlo, byl by souhrnný dopad identifikovaných nedostatků na položky účetní závěrky významný, protože by činil 40,2 mld. Kč. Provedené účetní opravy nedostatků identifikovaných NKÚ spočívaly zejména v:**

- doúčtování podílu ČR na finančních aktivech *Modernizačního fondu* ve výši 24,5 mld. Kč na účty 069 – *Ostatní dlouhodobý finanční majetek* a 401 – *Jmění účetní jednotky*;
- přeúčtování částek ve výši 6,2 mld. Kč z účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* na účet 408 – *Opravy předcházejících účetních období* a 2,0 mld. Kč z účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* na účet 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku*, které představují opravu dříve nesprávně zaúčtovaného vyřazení ročních emisních přidělů z majetku MŽP;
- přeúčtování částky ve výši 4,0 mld. Kč z účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* na účet 408 – *Opravy předcházejících účetních období*, která představuje opravu dříve chybně zaúčtovaného převodu povolenek na emise skleníkových plynů do rezervy tržní stability;
- přeúčtování částky ve výši 2,0 mld. Kč z účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* na účet 378 – *Ostatní krátkodobé závazky*, která představuje opravu dříve nesprávně zvoleného protiúčtu při zařazení ročních emisních přidělů do majetku MŽP (nově je zobrazen i závazek MŽP jako existující povinnost související s ročními emisními přiděly);
- doúčtování opravné položky k ročním emisním přidělům ve výši 0,7 mld. Kč na účty 556 – *Tvorba a zúčtování opravných položek* a 154 – *Opravné položky k povolenkám na emise a preferenčním limitům* z důvodu významného snížení ceny těchto aktiv;
- přeúčtování částky ve výši 0,5 mld. Kč z účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* na účet 408 – *Opravy předcházejících účetních období* a částky 0,2 mld. Kč z účtu 407 – *Jiné oceňovací rozdíly* na účet 408 – *Opravy předcházejících účetních období*; jednalo se o provedení opatření k nápravě nedostatku uvedeného v kontrolním závěru z KA č. 17/18 (nesprávné ocenění povolenek na emise skleníkových plynů).

Údaje z ÚZ zveřejněné v informačním portálu MONITOR

Údaje z výkazů tvořících účetní závěrky OSS jsou standardně zveřejňovány prostřednictvím informačního portálu MONITOR. V případě MŽP však byly údaje za rok 2022 zveřejněny ještě před provedením některých významných oprav, a to v podobě pouze konsolidačních účetních záznamů ve stavu k 31. prosinci 2022, vložených do CSÚIS dne 27. února 2023²¹.

²¹ Záznamy rozvaha, výkaz zisku a ztráty, přehled o peněžních tocích, přehled o změnách vlastního kapitálu a příloha dle přílohy č. 3 k vyhlášce č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (technická vyhláška o účetních záznamech).

MŽP sestavilo ÚZ až 26. června 2023 a v důsledku toho ještě ani ke dni 20. července 2023 nebyly prostřednictvím informačního portálu MONITOR zveřejněny správné údaje z ÚZ. Vzhledem ke skutečnosti, že účetní opravy provedené na základě upozornění NKÚ a další opravy provedené MŽP měly zásadní vliv na zůstatky některých položek účetní závěrky, měli uživatelé údajů ÚZ minimálně do 20. července 2023 k dispozici zásadně nesprávné informace o hospodaření MŽP za rok 2022.

Údaje ve výkazu příloha zveřejněné v informačním portálu MONITOR byly k datu ukončení kontroly NKÚ stále neúplné a zčásti nesprávné²², přestože MŽP po provedení oprav předalo do CSÚIS přílohu ÚZ se správnými údaji.

Přehled rozdílů mezi údaji uvedenými v konsolidačních účetních záznamech vložených do CSÚIS dne 27. února 2023 a údaji uvedenými v ÚZ obsahuje příloha č. 2 tohoto kontrolního závěru.

1.2 Neopravené nesprávnosti v účetnictví MŽP

V údajích ÚZ kontrola zjistila, že MŽP některé informace nevykázalo v souladu s právními předpisy upravujícími vedení účetnictví, a to v údajích za běžné účetní období v celkové výši 4,7 mil. Kč. Tyto nesprávnosti nebyly významné.

Nesprávnosti vznikly zejména tím, že MŽP:

- v roce 2021 zaúčtovalo náklady příštích období v nesprávné výši²³ a v roce 2022 tak po jejich přeúčtování na náklady běžného období nadhodnotilo zůstatek účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery* o 3,8 mil. Kč;
- v roce 2022 nevykázalo závazky z titulu obdržených vratek dotací²⁴ (tyto vratky zaslalo platebnímu a certifikačnímu orgánu až v roce 2023), čímž v ÚZ podhodnotilo zůstatek účtu 345 – *Závazky k osobám mimo vybrané vládní instituce* a nadhodnotilo zůstatek účtu 675 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů* o 0,3 mil. Kč;
- vykázalo na podrozvahovém účtu 948 – *Dlouhodobé podmíněné pohledávky ze soudních sporů, správních řízení a jiných řízení* podmíněnou pohledávku ve výši 0,5 mil. Kč, kterou však současně vykázalo v rozvaze²⁵ jako krátkodobou pohledávku na účtu 377 – *Ostatní krátkodobé pohledávky*.

1.3 Spolehlivost údajů ÚZ

Údaje ÚZ byly vykázány v rozvaze, ve výkazu zisku a ztráty, v přehledu o peněžních tocích, v přehledu o změnách vlastního kapitálu a v příloze.

²² Uvedený stav přetrvával i k datu schválení tohoto kontrolního závěru.

²³ MŽP postupovalo v rozporu s ustanovením § 24 odst. 6 písm. b) zákona č. 563/1991 Sb.

²⁴ MŽP postupovalo v rozporu s ustanovením § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb.

²⁵ MŽP postupovalo v rozporu s ustanovením § 2 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. ve spojení s ustanovením § 48 odst. 1 vyhlášky č. 410/2009 Sb.

Pro vyhodnocení spolehlivosti údajů ÚZ stanovil Nejvyšší kontrolní úřad hladinu významnosti²⁶ ve výši 1,35 mld. Kč²⁷.

V účetní závěrce sestavené po provedení oprav (uvedených v části IV.1.1) kontrola zjistila, že MŽP nevykázalo některé informace v ÚZ v souladu s právními předpisy upravujícími vedení účetnictví (viz část IV.1.2). Jednalo se o údaje za běžné účetní období v celkové výši 4,7 mil. Kč v rozsahu uvedeném v následující tabulce.

Tabulka č. 4: Přehled vyčíslených nesprávností zjištěných v údajích ÚZ (v mil. Kč)

Účetní výkaz	Hodnotová chyba		Celková započtená nesprávnost
	Nadhodnocení	Podhodnocení	
Celková nesprávnost vykázaných hodnot	8,5	0,3	4,7
Rozvaha	3,8	0,3	2,1
Výkaz zisku a ztráty	4,1	0	2,1
Přehled o peněžních tocích	0,5	0	0,5
Přehled o změnách vlastního kapitálu	0	0	0
Příloha účetní závěrky (podrozvahové účty)	0	0	0

Zdroj: výpočet provedl NKÚ na základě dat získaných kontrolou.

Pozn.: V případě souvztažných pochybení v rozvaze a výkazu zisku a ztráty je pro účely vyčíslení celkových nesprávností v ÚZ započtena z každého výkazu polovina hodnotové chyby. Smyslem údaje o celkové započtené nesprávnosti je vyjádřit výši nesprávnosti jedním číslem pro potřeby porovnání se stanovenou hladinou významnosti.

Z důvodu zaokrouhlování číselných údajů nemusí vždy součet dílčích údajů odpovídat částce celkové nesprávnosti.

Celková výše nesprávností, které kontrola v údajích ÚZ zjistila a vyčíslila, není významná.

Účetní závěrka MŽP k 31. prosinci 2022 podává dle NKÚ ve všech významných ohledech věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky dle účetních předpisů pro některé vybrané účetní jednotky.

ÚZ obsahuje některé specifické skutečnosti, které jsou předmětem účetnictví MŽP. Jedná se o následující významné informace, které jsou v ÚZ vykázány a v příloze ÚZ² popsány:

- v položkách A.3., E.1. a E.2. přílohy ÚZ, ve kterých MŽP popisuje účtování o **povolenkách na emise skleníkových plynů** a dopad na údaje vykázané v rozvaze na účtech 015 – *Povolenky na emise a preferenční limity*, 035 – *Dlouhodobý nehmotný majetek určený k prodeji*, 401 – *Jmění účetní jednotky* a 407 – *Jiné oceňovací rozdíly* a ve výkazu zisku a ztráty na účtech 543 – *Dary a jiná bezúplatná předání*, 552 – *Prodaný dlouhodobý nehmotný majetek*, 645 – *Výnosy z prodeje dlouhodobého nehmotného majetku* a 664 – *Výnosy z přecenění reálnou hodnotou* (podrobněji viz část IV.1.4.1 tohoto kontrolního závěru);
- v položkách A.3., A.6. a E.1. přílohy ÚZ, ve kterých MŽP popisuje účtování o **ročních emisních přidělech** a dopad na údaje vykázané v rozvaze na účtech 015 – *Povolenky na emise a preferenční limity* a 378 – *Ostatní krátkodobé závazky* (podrobněji viz část IV.1.4.2 tohoto kontrolního závěru);

²⁶ Významnost (materialita) reprezentuje u ÚZ hodnotu nesprávností, jejíž překročení by již mohlo ovlivnit přiměřeně znalého uživatele. Při stanovení významnosti postupuje NKÚ v souladu s *Kontrolními standardy NKÚ* a zohledňuje příklady dobré praxe vyplývající z mezinárodních standardů nejvyšších kontrolních institucí (ISSAI) pro finanční audit.

²⁷ Tj. ve výši cca 2 % z celkových nákladů, které byly k 31. prosinci 2022 vykázány ve výši 67,3 mld. Kč.

- v položkách A.3. a E.1. přílohy ÚZ, ve kterých MŽP popisuje účtování o podílu ČR na **finančních aktivech týkajících se prostředků Modernizačního fondu** a dopad na údaje vykázané v rozvaze na účtech 069 – *Ostatní dlouhodobý finanční majetek* a 401 – *Jmění účetní jednotky* (podrobněji viz část IV.1.4.3 tohoto kontrolního závěru);
- v položce A.2. přílohy ÚZ, kde MŽP popisuje **změny postupů účtování** o povolenkách na emise skleníkových plynů, ročních emisních přidělech a finančních aktivech týkajících se prostředků *Modernizačního fondu* za účelem dosažení lepšího věrného a poctivého obrazu předmětu účetnictví a finanční situace. Jedná se zejména o zůstatky účtů 015 – *Povolenky na emise a preferenční limity*, 069 – *Ostatní dlouhodobý finanční majetek*, 378 – *Ostatní krátkodobé závazky*, 401 – *Jmění účetní jednotky*, 543 – *Dary a jiná bezúplatná předání*, 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku* a 664 – *Výnosy z přecenění reálnou hodnotou*.

Spolehlivé informace účetní závěrky mají dle ustanovení § 7 zákona č. 563/1991 Sb. umožnit jejím uživatelům činit ekonomická rozhodnutí. V rámci kontroly provedl NKÚ rozbor výsledku hospodaření MŽP z pohledu aktuálního (účetního) a peněžního (plnění rozpočtu) a popsal, zda a jak MŽP využívá aktuální účetní informace vč. informací vykazovaných na podrozvahových účtech – blíže viz přílohy č. 3 a 4 tohoto kontrolního závěru.

1.4 Specifické skutečnosti vykazované v ÚZ

1.4.1 Povolenky na emise skleníkových plynů

Povolenky na emise skleníkových plynů jsou věcně upraveny zejména příslušnými evropskými právními předpisy²⁸. Dle ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb. jsou majetkem České republiky a dle vyhlášky č. 410/2009 Sb. jsou dlouhodobým nehmotným majetkem, určeným primárně buď k obchodování, nebo k bezúplatnému převodu.

Povaha tohoto majetku je velmi specifická. Okamžik vzniku povolenek na emise skleníkových plynů nelze ze stávající právní úpravy ČR ani příslušných unijních právních předpisů jednoznačně určit. Přesné určení okamžiku vzniku povolenek na emise skleníkových plynů má přitom zásadní význam z hlediska okamžiku, ke kterému mají být povolenky jako majetek ČR

²⁸ Jedná se zejména o tyto právní předpisy:

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES.
- Nařízení Komise (EU) č. 1031/2010 ze dne 12. listopadu 2010, o harmonogramu, správě a jiných aspektech dražeb povolenek na emise skleníkových plynů v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství.
- Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/1122 ze dne 12. března 2019, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, pokud jde o fungování registru Unie.
- Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1814 ze dne 6. října 2015, o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně směrnice 2003/87/ES.
- Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/331 ze dne 19. prosince 2018, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES.

Ministerstvem životního prostředí oceněny a zaúčtovány. Skutečnosti vykázané v účetní závěrce MŽP z titulu transakcí s povolenkami na emise skleníkových plynů jsou významně ovlivněny také z důvodu ocenění povolenek v reprodukční pořizovací ceně, jež je stanovena na základě tržní ceny. Aktuální tržní cena určená datem zařazení povolenek do majetku MŽP může vést k velké diferenci hodnot vykazovaných v účetní závěrce. Dalším významným rizikem pro vykazování povolenek na emise skleníkových plynů jako dlouhodobého nehmotného majetku v účetnictví MŽP je omezená možnost prokázání jejich existence a množství k určitému datu, např. k rozvahovému dni.

Postup účtování o povolenkách na emise skleníkových plynů vede k navyšování zůstatku účtu 401 – *Jmění účetní jednotky*, na kterém vybrané účetní jednotky dle ustanovení § 26 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 410/2009 Sb. vykazují zejména bezúplatně převzatý, bezúplatně přešlý nebo předaný dlouhodobý majetek. Ke snížení zůstatku účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* dochází pouze v případě přidělení bezplatných povolenek na emise skleníkových plynů vybraným účetním jednotkám nebo z důvodu umístění povolenek do rezervy tržní stability. Postupy účtování o povolenkách na emise skleníkových plynů aplikované MŽP vedly i v roce 2022 k tomu, že MŽP vykazalo z transakcí s povolenkami náklady převyšující výnosy, přičemž okamžik zařazení povolenek na emise skleníkových plynů do majetku MŽP významně ovlivňuje zůstatky vykazované na účtech 401 – *Jmění účetní jednotky*, 407 – *Jiné oceňovací rozdíly*, 543 – *Dary a jiná bezúplatná předání* a 552 – *Prodaný dlouhodobý nehmotný majetek*.

NKÚ upozorňuje na skutečnost, že MŽP v ÚZ vykazalo na účtu 015 – *Povolenky na emise a preferenční limity* částku 2,6 mld. Kč a na účtu 035 – *Dlouhodobý nehmotný majetek určený k prodeji* částku 27,0 mld. Kč představující hodnotu povolenek na emise skleníkových plynů zahrnutých v majetku MŽP k 31. prosinci 2022. MŽP dále v ÚZ vykazalo na účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* částku 45,9 mld. Kč, která představuje mimo jiné hodnotu povolenek na emise skleníkových plynů zařazených do majetku MŽP od roku 2013 do roku 2022. Na účtu 543 – *Dary a jiná bezúplatná předání* vykazalo MŽP částku 30,7 mld. Kč, která představuje hodnotu bezúplatně přidělených povolenek na emise skleníkových plynů v roce 2022.

System účtování o povolenkách na emise skleníkových plynů je s ohledem na stávající znění právních předpisů nastaven tak, že do výsledku hospodaření MŽP se promítají jen náklady z jejich pozbytí (prodeje či bezúplatná přidělení povolenek). O jejich nabytí účtuje MŽP přímo do vlastního kapitálu. Systematicky se tím prohlubuje vykázaná ztráta MŽP a uživatel účetní závěrky MŽP se proto musí důkladně seznámit s doplňujícími a vysvětlujícími informacemi z přílohy účetní závěrky.

1.4.2 Roční emisní přídělky

Roční emisní přídělky (dále také „REP“) představují maximální množství emisí, které členský stát může vyprodukovat v oblastech, na které se nevztahují povolenky na emise skleníkových plynů. Z ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb. vyplývá, že majetkem ČR, se kterým

je příslušné hospodařit MŽP, jsou od roku 2021 také roční emisní přiděly věcně vymezené právními předpisy EU²⁹.

Roční emisní přiděly nejsou účetními předpisy (na rozdíl od povolenek na emise skleníkových plynů) explicitně vymezeny jako dlouhodobý nehmotný majetek. Případné příjmy z jejich prodeje jsou dle ustanovení § 17 odst. 3 zákona č. 383/2012 Sb. příjmem Státního fondu životního prostředí (dále také „SFŽP“). MŽP považuje všechny jednotky ročních emisních přidělů zaevidované pro ČR v registru EU za dlouhodobý nehmotný majetek, což má významný vliv na skutečnosti vykázané v ÚZ. Povaha uvedeného majetku je velmi specifická, neboť roční emisní přiděly představují maximální množství emisí, které členský stát může vyprodukovat v oblastech, na které se nevztahují povolenky na emise skleníkových plynů. Tento majetek je reprezentován jednotkami ročních emisních přidělů, které jsou vedeny v registru EU a jsou členskými státy na daný rok přiděleny v počtu odpovídajícím stanovenému množství emisí. Po zjištění skutečného stavu emisí členského státu má členský stát povinnost vyřadit odpovídající množství jednotek ročních emisních přidělů. Primárně má tento majetek sloužit ke sledování plnění závazku snižovat emise skleníkových plynů. V případě, kdy jsou skutečné emise daného státu nižší než množství přidělených jednotek ročních emisních přidělů, které má členský stát k dispozici na splnění svého závazku, může členský stát přebytečné jednotky např. prodat.

MŽP vyhodnotilo, že povaze REP je nejbližší dlouhodobý nehmotný majetek, a jako o takovém o něm a o souvisejícím závazku účtuje. REP jsou určeny pro vyrovnání závazku členského státu týkajícího se emisí. Pokud bylo v rámci státu vyprodukováno emisí méně, pak tyto přebytečné REP může stát prodat jiným členskými státy EU. REP tedy mají ekonomický potenciál.

NKÚ došel k závěru, že účtování o REP jako o aktivu je možné. V takovém případě je správné i účtování o souvisejícím závazku, protože jinak by hrozilo vykázaní lepší než skutečné finanční situace MŽP. Současně s tím ale NKÚ konstatoval, že možnost ocenění REP a souvisejícího závazku pro potřeby účetnictví je omezená (k obchodům s REP mezi členskými státy nedochází na pravidelné bázi). S ohledem na tuto skutečnost MŽP postupuje tak, že při zjištění nové tržní ceny upravuje ocenění REP.

Ustanovení § 17 odst. 3 zákona č. 383/2012 Sb. má vliv na výši výsledku hospodaření vykázaného za dané účetní období v účetní závěrce dvou účetních jednotek – MŽP a státního fondu. **MŽP jako účetní jednotka vykáže ztrátu z prodeje tohoto majetku, neboť mu vznikají náklady z vyřazení jednotek ročních emisních přidělů z majetku, a to ve výši jejich reálné hodnoty. Oproti tomu výnosy, resp. příjmy z tohoto prodeje jsou účetním případem státního fondu.**

²⁹ Pro rok 2022 byly relevantní roční emisní přiděly vytvořené na základě:

- rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES ze dne 23. dubna 2009, o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů, aby byly splněny závazky Společenství v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020; toto rozhodnutí zavádí roční emisní přiděly pro roky 2013 až 2020;
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. května 2018, o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021 až 2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení (EU) č. 525/2013. Toto nařízení zavádí roční emisní přiděly pro roky 2021 až 2030.

Další vliv na výši výsledku hospodaření MŽP může mít také významná změna ocenění tohoto majetku. Postupy účtování o jednotkách ročních emisních přidělů aplikované MŽP od roku 2022 vedly k tomu, že MŽP v důsledku uvedených skutečností vykázalo z transakcí s ročními emisními přiděly náklady převyšující výnosy.

V důsledku postupů účtování aplikovaných od roku 2022 vykazuje MŽP na účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* pouze hodnotu jednotek ročních emisních přidělů s možným ekonomickým potenciálem (např. v případě prodeje), a tudíž nedochází k neustálému nárůstu zůstatku tohoto účtu jako v případě povolenek na emise skleníkových plynů.

NKÚ upozorňuje na skutečnost, že MŽP v ÚZ vykázalo na účtu 015 – *Povolenky na emise a preferenční limity* částku 2,7 mld. Kč a na účtu 035 – *Dlouhodobý nehmotný majetek určený k prodeji* částku 0,2 mld. Kč představující hodnotu všech jednotek ročních emisních přidělů zahrnutých v majetku MŽP k 31. prosinci 2022. Na účtu 378 – *Ostatní krátkodobé závazky* vykázalo MŽP částku 2,0 mld. Kč, která představuje hodnotu jednotek ročních emisních přidělů určených k vyřazení z důvodu splnění závazku, tj. výše skutečných emisí ČR za rok 2020. MŽP dále v ÚZ vykázalo na účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* částku 1,1 mld. Kč, která představuje hodnotu nevyužitých jednotek ročních emisních přidělů, které již nebyly určeny k pokrytí závazku ve výši skutečných emisí ČR za rok 2020. Všechny tyto jednotky ročních emisních přidělů byly z důvodu ukončení své platnosti v roce 2023 vyřazeny a v registru Evropské unie zrušeny.

MŽP dále v ÚZ na účtu 552 – *Prodaný dlouhodobý nehmotný majetek* vykázalo částku 0,1 mld. Kč, která představuje reálnou hodnotu jednotek ročních emisních přidělů prodaných v roce 2022. Na účtu 556 – *Tvorba a zúčtování opravných položek* pak MŽP vykázalo částku 0,7 mld. Kč představující dočasné snížení hodnoty jednotek ročních emisních přidělů v důsledku zjištění nové tržní ceny těchto jednotek.

1.4.3 Finanční aktiva týkající se prostředků *Modernizačního fondu*

Právními předpisy EU³⁰ byl pro období let 2021 až 2030 vytvořen *Modernizační fond* (dále také „ModF“), jehož zdrojem jsou výnosy z prodeje povolenek na emise skleníkových plynů. Tyto povolenky draží Evropská investiční banka (dále také „EIB“), která také prostředky ModF spravuje. ModF působí v rámci odpovědnosti tzv. přijímajících členských států, jimiž jsou

³⁰ Jedná se zejména o tyto právní předpisy:

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES.
- Nařízení Komise (EU) č. 1031/2010 ze dne 12. listopadu 2010, o harmonogramu, správě a jiných aspektech dražeb povolenek na emise skleníkových plynů v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství.
- Nařízení Komise (EU) 2020/1001 ze dne 9. července 2020, kterým se stanoví prováděcí pravidla ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, pokud jde o fungování modernizačního fondu na podporu investic do modernizace energetických soustav a zlepšení energetické účinnosti vybraných členských států.

vybrané členské státy EU³¹ včetně ČR. ČR má prostřednictvím MŽP v ModF podíl, který může za stanovených podmínek a na určené účely čerpat pouze ona.

Podíl ČR v ModF je tvořen:

- 15,59%³² podílem z výnosů dražeb 2 % celkového množství povolenek na emise skleníkových plynů dražených mezi lety 2021 a 2030³³ a
- výnosy z dražby dalších povolenek³⁴, u nichž se ČR coby přijímající členský stát rozhodla, že je využije a nechá je vydražit jako další zdroj ModF ve svůj prospěch³⁵, čímž se dále zvyšuje podíl ČR na disponibilních prostředcích ModF³⁶.

Povolenky na emise skleníkových plynů draží EIB³⁷, která v souladu se smlouvou uzavřenou s Evropskou komisí³⁸ (dále také „Smlouva mezi EK a EIB“) posuzuje investiční návrhy předložené členskými státy a je odpovědná i za další správu výnosů z dražeb. Dalšími zdroji ModF jsou tak i výnosy z investování prostředků ModF, které provádí EIB, přičemž toto investování je uskutečňováno na riziko a ve prospěch přijímajících členských států.³⁹ Struktura

³¹ Členské státy, jež měly v roce 2013 HDP na obyvatele v tržních cenách nižší než 60 % průměru EU – viz bod 1 čl. 10d směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí (EU) 2015/1814.

³² Příloha IIb směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí (EU) 2015/1814.

³³ Odstavec 1 článku 10d směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí (EU) 2015/1814.

³⁴ Dle ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb. jsou povolenky na emise skleníkových plynů majetkem ČR, se kterým hospodaří MŽP.

³⁵ Bezplatné povolenky přidělené podle čl. 10c odst. 4 Směrnice nebo část těchto povolenek a množství povolenek přidělených na účely solidarity, růstu a propojení v EU v souladu s čl. 10 odst. 2 písm. b) Směrnice nebo část tohoto množství v souladu s článkem 10d na podporu investic v rámci *Modernizačního fondu*, čímž se zvýší objem zdrojů přidělených danému členskému státu – viz čl. 10d bod 4 Směrnice.

³⁶ ČR využila:

- všechny povolenky odpovídající bezplatné alokaci podle čl. 10c odst. 4 Směrnice, což se rovná 40 % povolenek, jež ČR obdrží podle čl. 10 odst. 2 písm. a) Směrnice, rozdělených rovnoměrně do jednotlivých let v období 2021 až 2030,
- 50 % povolenek, které ČR obdrží na účely solidarity, růstu a propojení v Unii podle čl. 10 odst. 2 písm. b) Směrnice (tzv. solidární povolenky), rozdělených rovnoměrně do jednotlivých let v období 2021 až 2030.

³⁷ Čl. 24 nařízení Komise (EU) č. 1031/2010 ze dne 12. listopadu 2010, o harmonogramu, správě a jiných aspektech dražeb povolenek na emise skleníkových plynů v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství.

³⁸ Smlouva uzavřená pod názvem *COOPERATION AGREEMENT between THE EUROPEAN COMMISSION and THE EUROPEAN INVESTMENT BANK on the Modernisation Fund set up pursuant to Article 10d of Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union and amending Council Directive 96/61/EC*. K tomu viz též účetní závěrka EIB k 31. prosinci 2022, str. 46 a 99. [cit. 19. 9. 2023]. Dostupné z: https://www.eib.org/attachments/lucalli/20220270_eib_financial_report_2022_en.pdf.

³⁹ Annex II, Preamble Smlouvy mezi EK a EIB: „These assets, including the income generated thereon, will be invested for the benefit, and at the risk, of the Beneficiary Member States according to a pre-agreed risk profile and investment strategy and specific asset management guidelines as set out in Section II below.“

aktiv reprezentující podíl členského státu EU na těchto aktivech se proto v čase mění. S tím souvisejí i změny ve vykazované hodnotě tohoto podílu v čase.

MŽP má prostřednictvím tzv. „výkazu dostupných finančních prostředků“, který mu zasílá EIB, k dispozici informace o stavu dostupných finančních prostředků představujících podíl ČR na finančních aktivech ModF a od roku 2022 tento podíl vykazuje v ÚZ (v aktivech) jako dlouhodobý nehmotný majetek na účtu 069 – *Ostatní dlouhodobý finanční majetek* a zároveň jako vlastní zdroje na účtu 401 – *Jmění účetní jednotky*.

Podíl ČR v ModF je určen pouze pro ČR k čerpání v letech 2021–2030 a žádný jiný členský stát tyto prostředky nemůže čerpat, ani s nimi jinak disponovat. NKÚ předpokládá dlouhodobý prospěch pro ČR a účtování MŽP o podílu na aktivech ModF proto shledal jako správné.

NKÚ upozorňuje na skutečnost, že MŽP v ÚZ vykazalo na účtech 069 – *Ostatní dlouhodobý finanční majetek* a 401 – *Jmění účetní jednotky* částku 24,5 mld. Kč, která představuje výši podílu ČR na finančních aktivech ModF spravovaných EIB. MŽP tedy vykazuje ve své účetní závěrce aktiva, která sice mají formu dostupných finančních prostředků ČR, avšak vzhledem k ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb. ve znění účinném k datu ukončení kontroly NKÚ nemohou být tyto finanční prostředky příjmem státního rozpočtu⁴⁰. Finanční prostředky převedené z EIB České republiky a jejich čerpání na stanovený účel jsou již předmětem účetnictví SFŽP a tyto transakce neovlivňují výsledek hospodaření MŽP. Nastavené postupy účtování nevedou na rozdíl od povolenek na emise skleníkových plynů k navyšování zůstatku účtu 401 – *Jmění účetní jednotky*.

1.4.4 Prostředky operačního programu *Životní prostředí 2014–2020* poskytnuté státnímu fondu

MŽP uzavřelo v roce 2017 jakožto řídicí orgán operačního programu *Životní prostředí 2014–2020* (dále také „OPŽP“) se státním fondem *Dohoda o financování dle čl. 38 odst. 7 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 (Obecné nařízení) pro specifický cíl 3.5: Snížit environmentální rizika a rozvíjet systémy jejich řízení* (dále také „Dohoda“). Dle Obecného nařízení⁴¹ řídicí orgán takovou dohodu uzavírá se správcem finančního nástroje⁴². Dle Dohody má finanční nástroj charakter dluhového nástroje, jde o zápůjčku ze zdrojů EU (dle podmínek Obecného nařízení) doplněnou o dotaci z prostředků státního fondu.

⁴⁰ V ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb. je stanoveno, že peněžní prostředky přidělené ČR z ModF jsou následně příjmem SFŽP.

⁴¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

⁴² Dohoda vymezuje finanční nástroj jako opatření finanční podpory Evropské unie poskytovaná z rozpočtu na doplňkovém základě a zaměřená na plnění jednoho nebo více konkrétních politických cílů Evropské unie. Tyto nástroje mohou mít formu kapitálových či kvazikapitálových investic, zápůjček nebo záruk anebo jiných nástrojů ke sdílení rizik a tam, kde je to vhodné, mohou být spojeny s granty.

V Dohodě se stanoví role MŽP a státního fondu při realizaci finančního nástroje. Ve smyslu zákona České národní rady č. 388/1991 Sb.⁴³ a Obecného nařízení touto Dohodou MŽP společně se státním fondem stanoví postupy pro poskytování podpory z prostředků MŽP, která bude následně kryta z rozpočtu EU v rámci OPŽP.

Z Dohody vyplývá, že prostředky odpovídající alokaci finančního nástroje v OPŽP byly státnímu fondu poskytnuty Ministerstvem životního prostředí na základě „rozhodnutí o poskytnutí dotace“ podle ustanovení § 14 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb.

Obdobné finanční nástroje vykazují i jiné OSS, které prostředky vložené do finančních nástrojů spolufinancovaných z rozpočtu EU nebo krytých pouze z národních zdrojů vykazují např. jako dlouhodobý finanční majetek⁴⁴. NKÚ upozorňuje na skutečnost, že MŽP vykázalo v ÚZ na účtu 471 – *Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery* částku ve výši 0,2 mld. Kč představující peněžní prostředky poskytnuté dle Dohody státnímu fondu. Uvedený postup MŽP spočívající ve vykazování finančního nástroje jako dlouhodobých poskytnutých záloh na transfery nebyl vyhodnocen jako nesprávný, neboť dle Dohody jsou převody prostředků do finančního nástroje prováděny na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace a prostředky jsou u MŽP vykázány jako aktiva v podobě zálohy na transfery.

2. Údaje předkládané Ministerstvem životního prostředí pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2022

2.1 Opravy chyb v klasifikaci rozpočtových příjmů v průběhu roku 2022

NKÚ zahájil kontrolu již v průběhu rozpočtového období 2022, což umožnilo Ministerstvu životního prostředí provést opravy nedostatků identifikovaných v oblasti rozpočtu ještě před sestavením výkazu FIN 1-12 OSS.

MŽP tak v průběhu kontroly opravilo nedostatek ve výši 2,0 mil. Kč, který spočíval v nesprávně použité rozpočtové položce 4118 – *Neinvestiční převody z Národního fondu* u investičních prostředků, které měly být zatříděny na rozpočtovou položku 4218 – *Investiční převody z Národního fondu*.

2.2 Neopravené nesprávnosti ve výkazu FIN 1-12 OSS

V údajích výkazu FIN 1-12 OSS kontrola NKÚ zjistila, že některé informace nevykázalo MŽP v souladu s vyhláškou č. 412/2021 Sb. Jednalo se o nesprávnosti v celkové výši 42,2 mil. Kč, které nebyly významné.

⁴³ Zákon České národní rady č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

⁴⁴ Viz např. kontrolní závěr NKÚ z kontrolní akce č. 20/34 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo průmyslu a obchodu za rok 2020, účetní závěrka Ministerstva průmyslu a obchodu za rok 2020 a údaje předkládané Ministerstvem průmyslu a obchodu pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020.*

Nesprávnosti vznikly zejména tím, že MŽP:

- zatřídilo příjmy investičního charakteru ve výši 24,4 mil. Kč na rozpočtovou položku 4118 – *Neinvestiční převody z Národního fondu*, přestože je mělo zatřídít na rozpočtovou položku 4218 – *Investiční převody z Národního fondu*;
- dotaci ve výši 12,6 mil. Kč poskytnutou organizaci, která je zapsaným ústavem, zatřídilo na rozpočtovou položku 5229 – *Ostatní neinvestiční transfery neziskovým a podobným organizacím*, přestože ji mělo zatřídít na rozpočtovou položku 5221 – *Neinvestiční transfery fundacím, ústavům a obecně prospěšným společnostem*;
- dotaci ve výši 5,2 mil. Kč poskytnutou obchodní společnosti, která je krajskou nemocnicí, zatřídilo na rozpočtovou položku 6313 – *Investiční transfery nefinančním podnikatelům*, přestože ji mělo zatřídít na rozpočtovou položku 6316 – *Investiční transfery obecním a krajským nemocnicím – obchodním společnostem*.

2.3 Spolehlivost údajů výkazu FIN 1-12 OSS

Pro posouzení významnosti zjištěných nesprávností v údajích předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu stanovil NKÚ hladinu významnosti ve výši 489 mil. Kč⁴⁵.

NKÚ provedl ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu MŽP sestaveném k 31. prosinci 2022 u údajů o příjmech a výdajích ve sloupci *Skutečnost* kontrolu správnosti jejich druhového, odvětvového a prostorového třídění dle rozpočtové skladby.

Ve výkazu FIN 1-12 OSS sestaveném po provedení opravy (uvedené v části IV.2.1 tohoto kontrolního závěru) kontrola zjistila, že MŽP nevykázalo některé informace v souladu s vyhláškou č. 412/2021 Sb. (viz část IV.2.2 tohoto kontrolního závěru). Jednalo se o údaje v celkové výši 42,2 mil. Kč v rozsahu uvedeném v následující tabulce.

Tabulka č. 5: Přehled vyčíslených nesprávností zjištěných ve výkazu FIN 1-12 OSS (v mil. Kč)

Nesprávnost v údajích předkládaných pro hodnocení plnění rozpočtu			
	Hodnotová chyba		Celková započtená nesprávnost
	Nadhodnocení	Podhodnocení	
CELKOVÁ NESPRÁVNOST ZA PŘÍJMY A VÝDAJE	42,2	42,2	42,2
Příjmy	24,5	24,5	24,5
Výdaje	17,8	17,8	17,8

Zdroj: výpočet provedl NKÚ na základě dat získaných kontrolou.

Celková výše nesprávností, které kontrola v údajích výkazu FIN 1-12 OSS zjistila a vyčíslila, není významná.

Dle NKÚ byl uvedený výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu ve všech významných ohledech sestaven v souladu s příslušnými právními předpisy.

⁴⁵ Tj. ve výši cca 2 % z celkových výdajů, které byly k 31. prosinci 2022 vykázány ve výši 24,5 mld. Kč.

3. Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu 315 – *Ministerstvo životního prostředí*

NKÚ zjistil, že MŽP v předloženém návrhu ZÚ 2022 neuvedlo některé informace správně. Jednalo se zejména o nesprávně číselné údaje a chybějící komentáře, např. vyčíslení dopadů a zhodnocení účinnosti legislativních a dalších významných změn podle vyhlášky č. 419/2001 Sb. (příloha č. 1, část první, hlava I).

MŽP všechny tyto zjištěné nedostatky v průběhu kontroly opravilo a ve finálním ZÚ 2022 se již nevyskytovaly.

MŽP však ani ve finálním ZÚ 2022 neuvedlo hodnocení naplňování principů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti podle vyhlášky č. 419/2001 Sb. (příloha č. 1, část první, hlava I, bod 5, písm. a) této vyhlášky), a to u kapitolou spravovaných dotačních programů. Jednalo se o jeden z nových požadavků novely vyhlášky č. 419/2001 Sb. účinné od 1. ledna 2023. S ohledem na celkový rozsah údajů v ZÚ 2022 nevyhodnotil NKÚ tuto nesprávnost jako významnou.

Dle NKÚ je závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu 315 – *Ministerstvo životního prostředí* za rok 2022 sestaven v rozsahu dle vyhlášky č. 419/2001 Sb. Informace uvedené v ZÚ 2022 odpovídají údajům v rozpočtovém systému, finančním výkazům a údajům z dalších evidencí.

4. Vnitřní kontrolní systém MŽP

NKÚ v průběhu kontroly zjistil ve vedení účetnictví významné nedostatky, které VKS MŽP neidentifikoval. Tyto nedostatky, jejichž souhrnný dopad na zůstatky položek ÚZ byl ve výši 40,2 mld. Kč, však MŽP následně v průběhu kontroly opravilo a přijalo taková systémová opatření ve VKS, aby k nim nadále nedocházelo (viz část IV.1.1 tohoto kontrolního závěru).

V případě údajů předkládaných Ministerstvem životního prostředí pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2022 NKÚ zjistil, že jsou tříděny ve všech významných ohledech v souladu s vyhláškou č. 412/2021 Sb. (viz část IV.2 tohoto kontrolního závěru).

NKÚ dále zjistil, že závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu 315 – *Ministerstvo životního prostředí* za rok 2022 byl sestaven v rozsahu dle vyhlášky č. 419/2001 Sb. a informace v něm uvedené odpovídají údajům v rozpočtovém systému, finančním výkazům a údajům z dalších evidencí (viz část IV.3 tohoto kontrolního závěru).

NKÚ rovněž zjistil případy porušení jiných právních předpisů než předpisů upravujících účetnictví, a to porušení rozpočtových pravidel v případě agendy *Modernizačního fondu* (viz část IV.5 tohoto kontrolního závěru) a dále postupu při plnění povinností stanovených pro poskytovatele dotace v ustanovení § 14f odst. 7 zákona č. 218/2000 Sb.

NKÚ upozorňuje, že VKS MŽP u některých operacích neodhalil včas rizika a nezabránil porušení právních předpisů. Uvedené nedostatky však nebyly takového rozsahu, aby byly ze strany NKÚ vyhodnoceny jako významné, proto NKÚ v rámci prověřovaných operací vyhodnotil VKS jako účinný.

5. Skutečnosti nasvědčující porušení rozpočtové kázně

MŽP v letech 2021 a 2022 neoprávněně použilo peněžní prostředky prioritní osy 6: *Technická pomoc* OPŽP, která je financována z rozpočtu EU (*Fond soudržnosti*). NKÚ zjistil takový případ v roce 2021 ve výši až 357 013 Kč a další případ v roce 2022 ve výši až 1 919 466 Kč.

Z prostředků prioritní osy 6: *Technická pomoc* OPŽP lze v rámci projektů realizovaných MŽP financovat výdaje na osobní náklady pouze u těch zaměstnanců, kteří se podílejí na implementaci OPŽP, ukončování programového období 2007–2013, přípravě programového období 2021–2027 a od 1. srpna 2021 také na implementaci operačního programu *Spravedlivá transformace 2021–2027*.

MŽP však v rámci projektů *Administrativní zabezpečení Operačního programu Životní prostředí 2014–2020* (II. a III. etapa) financovalo z prostředků *Fondu soudržnosti* také úhradu osobních nákladů zaměstnanců, kteří vykonávali agendu *Modernizačního fondu*, a to v celkové výši až 2 276 480 Kč.

Výdaje na osobní náklady zaměstnanců, kteří vykonávali činnosti související s agendou *Modernizačního fondu*, nespĺňují věcné vymezení způsobilých výdajů prioritní osy 6: *Technická pomoc* OPŽP, proto MŽP nebylo oprávněno proplacení těchto výdajů z rozpočtu EU požadovat.

MŽP tak neoprávněně použilo peněžní prostředky státního rozpočtu ve smyslu ustanovení § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb.

6. Vyhodnocení opatření přijatých k nápravě nedostatků uvedených v kontrolním závěru z KA č. 17/18

Vláda ČR svým usnesením ze dne 19. června 2018 č. 383 vzala na vědomí kontrolní závěr z KA č. 17/18 i stanovisko MŽP k tomuto kontrolnímu závěru a uložila ministru životního prostředí ve stanovených termínech realizovat celkem 18 opatření k nápravě zjištěných nedostatků.

MŽP realizovalo úplně a správně všech 18 opatření, přičemž nesprávné ocenění povolenek na emise skleníkových plynů provedené v roce 2016 ve výši 0,5 mld. Kč opravilo až na základě upozornění NKÚ v průběhu kontrolní akce č. 22/18 (viz část IV.1.1 tohoto kontrolního závěru).

Seznam zkratk

AEAs	roční emisní přiděly
CSÚIS	<i>Centrální systém účetních informací státu</i>
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
Dohoda	<i>Dohoda o financování dle čl. 38 odst. 7 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 (Obecné nařízení) pro specifický cíl 3.5: Snížit environmentální rizika a rozvíjet systémy jejich řízení</i>
EIB	Evropská investiční banka
EK	Evropská komise
EP	emisní povolenky (resp. povolenky na emise skleníkových plynů)
EU	Evropská unie
EU ETS	systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v EU
HDP	hrubý domácí produkt
KA	kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu
ModF (MF)	<i>Modernizační fond</i>
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
Obecné nařízení	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006
OPŽP	operační program <i>Životní prostředí 2014–2020</i>
OSS	organizační složka/složky státu
REP	roční emisní přiděl
SFŽP	Státní fond životního prostředí
Směrnice	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, ve znění pozdějších předpisů

Smlouva mezi EK a EIB	smlouva uzavřená mezi EK a EIB pod názvem <i>COOPERATION AGREEMENT between THE EUROPEAN COMMISSION and THE EUROPEAN INVESTMENT BANK on the Modernisation Fund set up pursuant to Article 10d of Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union and amending Council Directive 96/61/EC</i>
SÚ (SÚČ)	syntetický účet
ÚZ	účetní závěrka Ministerstva životního prostředí sestavená k 31. prosinci 2022
VKS	vnitřní kontrolní systém
výkaz FIN 1-12 OSS	„výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol a organizačních složek státu“ Ministerstva životního prostředí za rok 2022
ZÚ	závěrečný účet kapitoly 315 – <i>Ministerstvo životního prostředí</i>

Příloha č. 1

Vybrané informace z přílohy ÚZ (autentická příloha ÚZ, která nebyla zveřejněna v portálu MONITOR)

A.2. Informace podle § 7 odst. 4 zákona

MŽP za účelem dosažení lepšího věrného a poctivého obrazu předmětu účetnictví a finanční situace provedlo následující změny:

- MŽP oproti roku 2021 na účtu 069 a 401 vykázalo prostředky ČR v Modernizačním fondu vytv. dle směrnice 2003/87/ES čl. 10d - k 31. 12. 2021 mělo ČR disponibilní prostředky v EIB ve výši 802 453 155,18 EUR, ale MŽP tyto prostředky k 31. 12. 2021 nebyly vykázány

- na účtu 015 jsou vykazovány AEAs, oproti rokům 2019 až 2021 MŽP změnilo způsob vykazování při vyřazení AEAs z důvodu splnění povinnosti dle Rozhodnutí EU 406 - tj. MŽP vyřadilo jednotky v množství odpovídajícímu skutečným emisím vykázaných za roky 2016 až 2018 - do roku 2021 MŽP účtovalo prostřednictvím účtu 551 v celkové výši 4 113 510 044,16 a snížilo VH, v roce 2022 MŽP účtovalo o vyřazení prostřednictvím účtu 401 a náklady předchozích let opravilo prostřednictvím účtu 408

- MŽP oproti rokům 2019 až 2021 MŽP k 31. 12. 2022 vykázalo z důvodu oznámení skutečného stavu emisí závazek na účtu 378 ve výši 1 961 297 035,20 a snížilo stav účtu 401 - závazek vyjadřuje povinnost vyřadit AEAs v množství, které odpovídá skutečnému stavu emisí - tato transakce se uskutečnila převodem AEAs v registru Unie v březnu 2023, závazek byl oceněn pořizovací cenou AEAs zařazených do majetku v roce 2018

- změna postupu vykazování vyřazení povolenek určených k dražbám do rezervy tržní stability (RTS) - v roce 2021 MŽP vykazovalo na účtu 543 ve výši 7 810 343 000,- a snížilo výsledek hospodaření roku 2021 a zúčtovalo rozdíl z přecenění prostřednictvím výnosů na účtu 664 ve výši 3 781 139 150,-, v roce 2022 MŽP účtovalo o vyřazení prostřednictvím účtu 401, a náklady a výnosy předchozích let opravilo prostřednictvím účtu 408

A.3. Informace podle § 7 odst. 5 zákona

Obecné - popis metod aplikovaných v roce 2022

- kurzové rozdíly jsou účtovány u zahraničních pracovních cest a u plateb do zahraničí (transfery MO, faktury) a EP

Emisní povolenky (EP)

- používané účetní metody popsány ve Směrnici MŽP č. 9/2022 o nakládání s emisními povolenkami a ročními emisními přiděly a jejich účetní evidenci

- EP jsou majetkem dle zákona č. 383/2012 Sb.

- emisní povolenky, které MŽP bezplatně alokuje vybraným subjektům (SÚČ 015) a které draží (SÚČ 035).

- účtování je prováděno na základě údajů z majetkové evidence, kam jsou povolenky zařazovány na základě aukčních kalendářů a vyřazovány při jejich prodeji či převodu

- u EP určených k prodeji dochází k čtvrtletnímu přecenění reálnou hodnotou

- EP k bezplatné alokaci jsou oceněny cenou poslední dražby a již nejsou přeceňovány.

- část povolenek původně určených k prodeji byla stažena do rezervy tržní stability, která měla za cíl zvýšit cenu povolenek na trhu, vyřazení těchto povolenek z účetnictví proběhlo proti SÚČ 401.

Roční emisní přiděly (AEAs)

- používané účetní metody popsány ve Směrnici MŽP č. 9/2022 o nakládání s emisními povolenkami a ročními emisními přiděly a jejich účetní evidenci

- AEAs jsou majetkem dle zákona č. 383/2012 Sb.

- AEAs lze chápat jako emisní povolenky na národní úrovni, stanovují, kolik emisí může ČR jako celek vyprodukovat

- přebytek AEAs je možné prodat (tato transakce mezi ČR a Německem proběhla, ale příjemcem prostředků je ze zákona SFŽP)

- účtování probíhá prostřednictvím SÚČ 015
- zařazení do majetku proběhlo v roce 2018 na základě dat od odborného útvaru - dle Rejstříku AEAs na období 2014 - 2020
- ocenění proběhlo na základě historické dosažené prodejní ceny
- AEAs jsou na základě skutečných emisí z majetku vyřazovány, část nevyčerpaného zůstatku byla v roce 2022 prodána a v roce 2023 byly veškeré nespotřebované AEAs vyřazeny.

Modernizační Fond (MF)

- ČR má podíl v MF, který je tvořen výnosy z dražeb povolenek - jde o specificky vyčleněnou část EP, prostředky jsou uchovávány v EIB
- EIB je na základě schválených projektů následně poskytuje přímo SFŽP (příjmy z MF jsou ze zákona příjmem SFŽP)
- o disponibilním zůstatku v EIB pro ČR účtuje MŽP (na základě podkladu od EIB) prostřednictvím účtu 069 (cca 24,5 mld. Kč)
- zůstatek představuje peníze z již vydražených emisí povolenek snížený o již vyplacené prostředky pro SFŽP.

A.6. Informace podle § 19 odst. 6 zákona

K 31. 12. 2022 byly na účtech 015, 035, 154, 556, 378, 401 a 407 AEAs určené ke splnění závazku dle rozhodnutí EU 406 na období 2013-2020, AEAs s předkupním právem a nevyužité jednotky: účet 015 AEAs celkem 2 710 989 628,16 Kč a na účtu 035 AEAs určených k prodeji 185 542 145,28 Kč. Na účtech 556/154 byla vytvořena opravná položka ve výši 726 389 565,44 Kč. K 31.12. bylo zaúčtováno na účty 401/378 částka -1 961 267 035,20 Kč - což odpovídá skutečnému odpovídajícímu množství emisí, které musí ČR pokrýt jednotkami AEA. Na účtu 407 přecenění k 31.12.2022 ve výši 67 910 850,56 Kč (AEAs s předkupním právem). Na účtu 401 je vykázáno AEAs ve výši 1 129 902 086,72 Kč.

Předkupní právo nebylo využito a dne 22. 3. 2023 byly vyřazeny všechny nevyužité AEAs, protože období jejich použitelnosti již bylo ukončeno a výše uvedené byly skutečně odúčtovány s tím, že na SÚ 401 zůstává rep. poř. cena prodaných AEAs 126 726 497,92 Kč.

E.1. Doplnující informace k položkám rozvahy

K položce	Doplnující informace k položkám rozvahy	Částka v Kč
A.I.4.	Povolenky na emise a preferenční limity - na SÚ 015 má MŽP emisní povolenky, která následně v rámci bezplatné alokace poskytuje třetím osobám (některé z nich jsou i vybrané účetní jednotky). Dále jsou na účtu 015 vedeny roční emisní přiděly, které jsou majetkem České republiky. Emisní přiděly jsou spotřebovávány na základě emisí produkovaných ČR.	5 277 930 674,20
A.I.9.	Dlouhodobý nehmotný majetek určený k prodeji - na SÚ 035 má MŽP emisní povolenky, které jsou dle dražebního kalendáře určeny k dražbě. Tyto povolenky jsou pravidelně draženy na energetické burze v Lipsku prostřednictvím společnosti OTE, které výnosy posílá na účet MŽP. Dále jsou na tomto účtu vedeny AEAs s předkupním právem.	27 211 903 950,28
A.III.6.	Ostatní dlouhodobý finanční majetek - na SÚ 069 účtováno o zůstatku disponibilních prostředků Modernizačního fondu v EIB pro ČR. Tyto prostředky jsou následně příjmem SFŽP. MŽP o nich účtuje na základě podkladů od EIB.	24 517 804 797,12
C.I.1.	Jmění účetní jednotky - MŽP zde účtuje mimo jiné nabytí EP (emisních povolenek) a jejich umístění do rezervy tržní stability,	240 546 083 889,39

	AEAs (ročních emisních přidělů) a o Modernizačním fondu, čímž dochází k neustálému nárůstu jmění účetní jednotky. Celá částka je 240 546 083 889,39 Kč. Cca 80 % zůstatku tvoří účtování o dlouhodobém nehmotném majetku (EP, AEAs...), dalších cca 10 % je zůstatek Modernizačního fondu. Jmění je naopak snižováno primárně transfery na pořízení majetku pro zřízené státní příspěvkové organizace.	
C.I.6.	Jiné oceňovací rozdíly - na SÚ 407 mají největší vliv změny ocenění emisních povolenek a ročních emisních přidělů. Jde o přecenění reálnou hodnotou.	-2 070 351 645,56
C.I.7.	Opravy předcházejících účetních období - MŽP zde v roce 2022 zaúčtovalo opravu r. 2021 - chybně zaúčtovanou vratku EP (emisních povolenek) EUA určených k dražbě v návaznosti na aktualizaci dražebního kalendáře z důvodu aplikace tržní stabilizační rezervy. V roce 2022 provedeny následné významné opravy: MD 3 781 139 150 D 7 810 343 000 = vyřazení povolenek do tržní stabilizační rezervy a opravy jeho přecenění D 4 113 510 044,16 = oprava účtování AEAs roku 2021. D 2 100 599 042,08 = oprava účtování AEAs roku 2019. D 716 687 335,95 = oprava přecenění EP.	12 262 933 005,32
C.IV.1.	Příjmový účet organizačních složek státu - SÚČ 222 slouží k účtování pohybů na příjmovém účtu MŽP. Největší příjmy byly z prodeje EP (16,4 mld. Kč) a z EU (7,7 mld. Kč).	-24 338 712 412,33
C.IV.4.	Agregované příjmy a výdaje předcházejících účetních období - Na SÚČ 404 jsou agregace celkových příjmů a výdajů do roku 2021.	-35 095 970 682,12
D.III.38.	Ostatní krátkodobé závazky - na SÚ 378 se nejvíce projevil účetní zápis 401/378 týkající se ročních emisních přidělů na účtu v Registru k 31.12.2022 (cca 58,65 mil. ks přidělů).	1 961 267 035,20

E.2. Doplnující informace k položkám výkazu zisku a ztráty

K položce	Doplnující informace k položkám výkazu zisku a ztráty	Částka v Kč
A.I.24.	Dary a jiná bezúplatná předání - naprostou většinu objemu na SU 543 tvoří bezúplatná alokace emisních povolenek, minoritní částí jsou protokolární dary v rámci zahraničních aktivit ministerstva.	30 732 165 824,12
A.I.29.	Prodaný dlouhodobý nehmotný majetek - na SÚ 552 se objevují dražené emisní povolenky v podobě jejich prodaného množství a účetní ceny a v roce 2022 prodané AEAs.	16 097 817 572,64
A.I.33.	Tvorba a zúčtování opravných položek - na SÚ 556 je primárně opravná položka k ročním emisním přidělům.	726 888 954,12
B.I.13.	Výnosy z prodeje dlouhodobého nehmotného majetku - na SÚ 645 se objevují vydražené emisní povolenky v podobě jejich prodaného množství a realizované ceny, výše výnosů ovlivněna také kurzem CZK/EUR.	16 544 039 563,98
B.II.4.	Výnosy z přecenění reálnou hodnotou - na SÚ 664 se objevuje přecenění emisních povolenek určených k prodeji.	4 009 117 200,00

Rozdíly v zůstatcích položek rozvahy, výkazu zisku a ztráty, přílohy, přehledu o peněžních tocích a přehledu o změnách vlastního kapitálu v konsolidačních účetních záznamech a sestavené účetní závěrce k 31. prosinci 2022 (v Kč)

Číslo a název položky v účetním výkazu	Konsolidační účetní záznamy k 31. prosinci 2022 uvedené v portálu MONITOR do 20. července 2023	Účetní závěrka sestavená k 31. prosinci 2022	Rozdíl
Rozvaha			
A.III.6. Ostatní dlouhodobý finanční majetek (069)	0,00	24 517 804 797,12	-24 517 804 797,12
A.IV.6. Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery (471)	11 417 100 598,83	11 293 442 822,74	123 657 776,09
B.II.33. Ostatní krátkodobé pohledávky (377)	12 135 555,06	14 693 522,98	-2 557 967,92
<i>Korekce k B.II.33. Ostatní krátkodobé pohledávky (199)</i>	<i>11 430 388,80</i>	<i>11 941 982,38</i>	<i>-511 593,58</i>
C.I.1. Jmění účetní jednotky (401)	216 535 709 216,93	240 546 083 889,39	-24 010 374 672,46
C.I.6. Jiné oceňovací rozdíly (407)	-1 882 506 609,61	-2 070 351 645,56	187 845 035,95
C.I.7. Opravy předcházejících účetních období (408)	11 567 657 844,71	12 262 933 005,32	-695 275 160,61
D.III.37 Dohadné účty pasivní (389)	4 768 336 825,65	5 070 871 715,95	-302 534 890,30
Výkaz zisku a ztráty			
A.I.33. Tvorba a zúčtování opravných položek (556)	726 377 360,54	726 888 954,12	-511 593,58
A.III.3. Náklady vybraných ústředních vládních institucí na předfinancování transferů (575)	12 792 802 083,05	13 218 994 749,44	-426 192 666,39
B.I.9. Smluvní pokuty a úroky z prodlení (641)	75 281,36	2 633 249,28	-2 557 967,92
B.I.16. Čerpání fondů (648)	12 805 873,90	13 019 270,15	-213 396,25
B.I.17. Ostatní výnosy (649)	37 596 936,44	37 383 540,19	213 396,25
Příloha			
P.IV.12. Dlouhodobé podmíněné pohledávky ze soudních sporů, správních řízení a jiných řízení (948)	18 899 853,18	3 387 470,00	15 512 383,18
Přehled o peněžních tocích			
A.I.2. Změna stavu opravných položek	726 377 360,54	726 888 954,12	-511 593,58
A.I.6. Ostatní úpravy o nepeněžní operace	28 851 133 371,58	30 812 400 406,78	-1 961 267 035,20
A.II.1. Změna stavu krátkodobých pohledávek	140 963 848,91	138 405 880,99	2 557 967,92
A.II.2. Změna stavu krátkodobých závazků	2 689 342 857,76	1 030 610 712,86	1 658 732 144,90
C.III. Změna stavu dlouhodobých pohledávek (+/-)	-6 040 842 227,78	-5 917 184 451,69	-123 657 776,09

Číslo a název položky v účetním výkazu	Konsolidační účetní záznamy k 31. prosinci 2022 uvedené v portálu MONITOR do 20. července 2023	Účetní závěrka sestavená k 31. prosinci 2022	Rozdíl
Přehled o změnách vlastního kapitálu			
A.I.3. Bezúplatné převody (snížení stavu)	15 443 848 791,06	15 957 372 756,44	-513 523 965,38
A.I.6. Ostatní (zvýšení stavu)	6 424 909,40	24 530 323 547,24	-24 523 898 637,84
A.VI.2. Oceňovací rozdíly u majetku určeného k prodeji (snížení stavu)	16 344 880 510,65	16 532 725 546,60	-187 845 035,95
A.VII.2. Opravy předchozích účetních období (zvýšení stavu)	2 115 917 376,70	2 817 286 378,03	-701 369 001,33
A.VII.2. Opravy předchozích účetních období (snížení stavu)	0,00	6 093 840,72	-6 093 840,72
D. Příjmový a výdajový účet rozpočtového hospodaření (zvýšení stavu)	14 252 067 002,29	25 705 070 927,14	-11 453 003 924,85
D. Příjmový a výdajový účet rozpočtového hospodaření (snížení stavu)	14 131 572 913,26	25 584 576 838,11	-11 453 003 924,85

Zdroj: konsolidační účetní záznamy k 31. prosinci 2022, ÚZ a výpočet NKÚ.

Rozdíl mezi saldem peněžních toků a výsledkem hospodaření MŽP

Převažujícími činnostmi MŽP jsou alokace povolenek na emise skleníkových plynů provozovatelům zařízení nebo letadel v rámci systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v EU (dále také „EU ETS“), správa povolenek na emise skleníkových plynů a souvisejících nástrojů, se kterými je MŽP příslušné hospodařit dle zákona č. 383/2012 Sb., a dále poskytování a přijímání transferů za účelem plnění úkolů v oblasti ochrany ovzduší, ochrany vod, ochrany přírody a krajiny, ochrany klimatu, energetiky a odpadového hospodářství.

Tyto činnosti měly zásadní vliv na vykázané účetní i rozpočtové informace k 31. prosinci 2022, kde se promítly zejména následujícím způsobem:

– oblast účetních údajů (výkazy: rozvaha, výkaz zisku a ztráty a příloha ÚZ)

- **prostřednictvím dlouhodobého nehmotného majetku** z titulu hospodaření s povolenkami na emise skleníkových plynů a ročními emisními přiděly na účtu 015 – *Povolenky na emise a preferenční limity* ve výši 5 277,93 mil. Kč brutto, resp. 4 551,54 mil. Kč netto, a dále na účtu 035 – *Dlouhodobý nehmotný majetek určený k prodeji* ve výši 27 211,90 mil. Kč⁴⁶;
- **prostřednictvím dlouhodobého finančního majetku** z titulu podílu ČR v *Modernizačním fondu* spravovaném EIB na účtu 069 – *Ostatní dlouhodobý finanční majetek* ve výši 24 517,80 mil. Kč;
- **prostřednictvím dlouhodobých pohledávek** z titulu poskytování záloh na transfery na účtu 471 – *Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery* ve výši 11 293,44 mil. Kč;
- **prostřednictvím krátkodobých závazků** z titulu poskytování transferů na účtu 389 – *Dohadné účty pasivní* ve výši 5 070,87 mil. Kč a z titulu bezplatně nabytých jednotek ročních emisních přidělů určených ke splnění závazku ČR za rok 2020 na účtu 378 – *Ostatní krátkodobé závazky* ve výši 1 961,27 mil. Kč;
- **prostřednictvím jmění účetní jednotky a upravujících položek** z titulu hospodaření s povolenkami na emise skleníkových plynů a ročními emisními přiděly na účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* ve výši 240 546,08⁴⁷ mil. Kč, na účtu 407 – *Jiné oceňovací rozdíly* ve výši –2 070,35 mil. Kč a dále na účtu 408 – *Opravy předcházejících účetních období* ve výši 12 262,93 mil. Kč;
- **v rámci nákladů z činnosti** z titulu přidělení bezplatných povolenek na emise skleníkových plynů provozovatelům zařízení nebo letadel v rámci EU ETS na účtu 543 – *Dary a jiná bezúplatná předání* ve výši 30 732,17 mil. Kč a dále z titulu prodaného dlouhodobého majetku v souvislosti se zapojením do EU ETS na účtu 552 – *Prodaný dlouhodobý nehmotný majetek* ve výši 16 097,82 mil. Kč;

⁴⁶ Netto i brutto hodnota je identická, k účtu nejsou vytvořeny korekce.

⁴⁷ Uveden celý zůstatek účtu k 31. prosinci 2022, který ale nepředstavuje pouze operace s emisními povolenkami a REP.

- **v rámci nákladů na transfery** z titulu poskytování transferů na účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery* ve výši 5 372,45 mil. Kč a na účtu 575 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na předfinancování transferů* ve výši 13 218,99 mil. Kč;
 - **v rámci výnosů z činnosti** z titulu prodeje povolenek na emise skleníkových plynů prostřednictvím EU ETS na účtu 645 – *Výnosy z prodeje dlouhodobého nehmotného majetku* ve výši 16 544,04 mil. Kč;
 - **v rámci finančních výnosů** z titulu přecenění povolenek na emise skleníkových plynů a ročních emisních přidělů reálnou hodnotou na účtu 664 – *Výnosy z přecenění reálnou hodnotou* ve výši 4 009,12 mil. Kč;
 - **v rámci výnosů z transferů** z titulu poskytování a přijímání transferů na účtu 675 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z předfinancování transferů* ve výši 7 640,26 mil. Kč;
 - **prostřednictvím podrozvahových účtů** z titulu poskytování a přijímání transferů, a to zejména na účtu 956 – *Ostatní dlouhodobé podmíněné závazky z transferů* ve výši 27 755,65 mil. Kč, na účtu 911 – *Krátkodobé podmíněné pohledávky z předfinancování transferů* ve výši 14 711,53 mil. Kč, na účtu 916 – *Ostatní krátkodobé podmíněné závazky z transferů* ve výši 1 244,53 mil. Kč a dále na účtu 986 – *Dlouhodobé podmíněné závazky ze soudních sporů, správních řízení a jiných řízení* ve výši 1 453,27 mil. Kč a na účtu 945 – *Dlouhodobé podmíněné úhrady pohledávek z přijatých zajištění* ve výši 1 029,89 mil. Kč;
- **oblast rozpočtových údajů (výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu FIN 1-12 OSS)**
- **v rámci kapitálových příjmů** z titulu prodeje povolenek na emise skleníkových plynů prostřednictvím EU ETS na rozpočtové položce 3114 – *Příjem z prodeje nehmotného dlouhodobého majetku* ve výši 16 464,42 mil. Kč;
 - **v rámci přijatých transferů** z titulu přijímání transferů na rozpočtové položce 4218 – *Investiční převody z Národního fondu* ve výši 5 807,11 mil. Kč a na rozpočtové položce 4118 – *Neinvestiční převody z Národního fondu* ve výši 1 844,04 mil. Kč;
 - **v rámci běžných výdajů** z titulu poskytování neinvestičních transferů SFŽP a příspěvků příspěvkovým organizacím na rozpočtové položce 5312 – *Neinvestiční transfery státním fondům* ve výši 4 052,19 mil. Kč a na rozpočtové položce 5331 – *Neinvestiční příspěvky zřízeným příspěvkovým organizacím* ve výši 1 375,08 mil. Kč;
 - **v rámci kapitálových výdajů** z titulu poskytování investičních transferů na rozpočtové položce 6332 – *Investiční transfery státním fondům* ve výši 8 211,79 mil. Kč, na rozpočtové položce 6313 – *Investiční transfery nefinančním podnikatelům-právníckým osobám* ve výši 2 314,78 mil. Kč, na rozpočtové položce 6371 – *Účelové investiční transfery nepodnikajícím fyzickým osobám* ve výši 1 802,94 mil. Kč, na rozpočtové položce 6341 – *Investiční transfery obcím* ve výši 1 651,06 mil. Kč a na rozpočtové položce 6342 – *Investiční transfery krajům* ve výši 1 209,52 mil. Kč.

Na hospodaření MŽP se dá nahlížet dvěma různými způsoby:

- lze sledovat plnění rozpočtu, tj. využívat výkaznictví založené na peněžní bázi⁴⁸,
- nebo lze sledovat údaje z účetnictví, tj. používat výkaznictví založené na akruální bázi⁴⁹.

Porovnáním výsledku rozpočtového hospodaření MŽP za rok 2022 hodnoceného na bázi peněžních toků a na akruální bázi byl zjištěn rozdíl ve výši 38 752,19 mil. Kč.

Výsledným saldem peněžních toků dle výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu byl **deficit ve výši 120,49 mil. Kč.**

Výsledkem hospodaření běžného účetního období dle účetního výkazu zisku a ztráty byla ztráta ve výši 38 872,69 mil. Kč.

Rozpočtové hospodaření tak skončilo s výsledkem více než 322krát lepším, než by se zdálo dle účetního výsledku hospodaření. Hlavní skutečnosti, které způsobily rozdíl 38 752,19 mil. Kč mezi saldem peněžních toků a výsledkem hospodaření, jsou uvedeny v následující tabulce. Jednalo se především o bezúplatné přidělování povolenek na emise skleníkových plynů a o prodeje těchto povolenek, kdy byl do nákladů zachycen úbytek majetku v řádu desítek miliard korun, přičemž však nedošlo k žádnému výdeji peněžních prostředků.

Tabulka č. 1: Hlavní vlivy způsobující rozdíly mezi saldem peněžních toků a výsledkem hospodaření MŽP k 31. prosinci 2022 (v mil. Kč)

Hlavní vlivy způsobující rozdíly mezi příjmy a výnosy			
Účetní operace	Vliv na příjmy	Vliv na výnosy	Rozdíl
Prodej povolenek na emise skleníkových plynů v rámci EU ETS	16 464,42	16 544,04	-79,62
Výnosy z přecenění na reálnou hodnotu	0,00	4 009,12	-4 009,12
Změna stavu krátkodobých pohledávek stanovená nepřímou metodou	140,96	0,00	140,96
Rozdíl mezi příjmy a výnosy za účetní operace celkem			-3 947,77
Hlavní vlivy způsobující rozdíly mezi výdaji a náklady			
Účetní operace	Vliv na výdaje	Vliv na náklady	Rozdíl
Odpisy dlouhodobého majetku	0,00	50,02	-50,02
Opravné položky	0,00	726,89	-726,89
Přidělení bezplatných povolenek na emise skleníkových plynů provozovatelům zařízení nebo letadel v rámci EU ETS	0,00	30 732,17	-30 732,17
Prodaný dlouhodobý majetek v souvislosti se zapojením do EU ETS	0,00	16 097,82	-16 097,82
Náklady z přecenění na reálnou hodnotu	0,00	33,96	-33,96
Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery (počítáno z obrátu účtu 471 – <i>Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery</i>)	5 917,18	0,00	5 917,18

⁴⁸ Peněžní báze zachycuje příjmy a výdaje peněžních prostředků.

⁴⁹ Akruální báze (nebo také princip, koncept) je jedna ze základních účetních zásad, spočívá v tom, že náklady a výnosy se účtují do období, se kterým věcně a časově souvisejí, aniž by bylo bráno v úvahu, kdy došlo k reálnému pohybu peněz, a zároveň se účtuje o nárocích (pohledávkách) a závazcích.

Úpravy odhadu nákladů spotřebovaných k datu ÚZ z poskytnutých transferů v průběhu roku (počítáno z obrátu účtů 571 a 575)	0,00	988,29	-988,29
Rozdíl mezi výdaji a náklady za účetní operace celkem			-42 711,96
Rozdíl mezi saldem peněžních toků a výsledkem hospodaření MŽP za významné operace celkem (diference ve výši 11,99 mil. Kč je považována za nevýznamnou)			38 764,19

Zdroj: účetní data MŽP za rok 2022, ÚZ; zpracoval NKÚ.

Pozn.: V některých případech náklady nepředstavují spotřebované zdroje, ale vycházejí ze specifík MŽP. V důsledku ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb. MŽP na účtech 543 – *Dary a jiná bezúplatná předání* a 552 – *Prodaný dlouhodobý nehmotný majetek* vykázalo náklady v celkové výši 46 829,99 mil. Kč, které představují úbytek aktiv (EP bezplatně předané provozovatelům zařízení/letadel a dále prodané EP a jednotky AEAs na období 2013–2020).

1. Využívání účetních informací MŽP externími uživateli vč. zpětné vazby od nich

MŽP uvedlo jako externí uživatele údajů ze svých účetních závěrek:

- Ministerstvo financí, které zveřejňuje účetní závěrky prostřednictvím informačního portálu MONITOR (<https://monitor.statnipokladna.cz/>) a sestavuje účetní výkazy za ČR. V minulosti Ministerstvo financí s využitím informací o vybraných nákladech vytvářelo rovněž tzv. reporty hospodaření, které následně sloužily k sestavení reportu hospodaření za všechna ministerstva;
- Český statistický úřad (dále také „ČSÚ“), který využívá data z účetnictví v rámci statistického vykazování dle ESA 2010. Za tímto účelem využívá ČSÚ kromě údajů účetní závěrky i údaje z tzv. pomocného analytického přehledu;
- NKÚ, který údaje z účetních závěrek MŽP využívá při kontrolní činnosti.

Výše uvedené subjekty využívají data předávaná ze strany MŽP do CSÚIS, přičemž zpětnou vazbu získává MŽP od ČSÚ (oblast vykazování emisních povolenek) a nově i od Ministerstva financí na tzv. metodických dnech.

Možnost využití účetních informací vnímá MŽP i u občanů, a to prostřednictvím informačního portálu MONITOR.

2. Využívání účetních informací jiných vybraných účetních jednotek Ministerstvem životního prostředí

MŽP využívá účetní informace resortních organizací při sestavování závěrečného účtu. V minulosti MŽP na základě účetních údajů podřízených organizací rozhodovalo také o financování těchto organizací, např. v případě národních parků predikovalo hodnotu tržeb, které národní parky získají za vytěženou dřevní hmotu.

3. Využívání účetních informací MŽP pro účely vlastního rozhodování a řízení

Protože je MŽP organizační složkou státu financovanou prostřednictvím státního rozpočtu, využívá primárně rozpočtové informace (údaje o příjmech a výdajích).

Z účetních údajů využívá MŽP údaje o výnosech z ostatních sdílených daní a poplatků (položka B.V. výkazu zisku a ztráty), a to pro rozhodnutí o výši částky, kterou uvolní státní příspěvkové organizaci a na stará důlní díla. Jedná se o výnosy z následujících sdílených poplatků:

- poplatky za znečišťování ovzduší dle zákona č. 201/2012 Sb.⁵⁰ – výběr poplatků zajišťují celní úřady;
- úhrady z dobývacího prostoru a úhrady z vydobytých nerostů dle zákona č. 44/1988 Sb.⁵¹ – výběr poplatků zajišťují obvodní báňské úřady.

V oblasti sestavování a hodnocení plnění rozpočtu využívá MŽP účetní informace o bezúplatných převodech dlouhodobého majetku (položky stálých aktiv z rozvahy) a o poskytnutých zálohách (položka B.II. rozvahy) pro sestavení závěrečného účtu.

⁵⁰ Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

⁵¹ Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

4. Informace vykazované na podrozvahových účtech

Zákon č. 563/1991 Sb. v ustanovení § 7 odst. 5 stanovuje pro vybrané účetní jednotky povinnost uvádět v příloze účetní závěrky informace o stavu účtů v knize podrozvahových účtů.

Uspořádání a označování podrozvahových účtů stanovuje příloha č. 5 vyhlášky č. 410/2009 Sb. a také směrná účtová osnova, která je pro vybrané účetní jednotky dle ustanovení § 76 této vyhlášky závazná. Obsahové vymezení podrozvahových účtů je pak upraveno v ustanoveních § 49 až 54 vyhlášky č. 410/2009 Sb.

Údaje o stavu účtů v knize podrozvahových účtů jsou rovněž součástí účetních výkazů za Českou republiku dle ustanovení § 23b zákona č. 563/1991 Sb. a vyhlášky č. 312/2014 Sb.⁵²

Na podrozvahových účtech se účtuje o skutečnostech, o nichž se neúčtuje na rozvahových účtech. Jedná se o tzv. podmíněné pohledávky, podmíněné závazky a další podrozvahová aktiva a pasiva, která souvisejí s budoucím přírůstkem nebo úbytkem majetku nebo jiného aktiva, závazku nebo jiného pasiva, ke kterému může dojít na základě stanovené podmínky nebo podmínek.

MŽP nemělo v roce 2022 vnitřním předpisem stanovenou hladinu významnosti pro účtování na podrozvahové účty.

Z celkového počtu účetních zápisů (po vyloučení účetních zápisů na účtu 999 – *Vyrovnávací účet k podrozvahovým účtům*), které MŽP v roce 2022 zaúčtovalo, se **7,4 %** (15 003 z 203 144) účetních zápisů týkalo podrozvahových účtů.

Podíl zůstatků podrozvahových účtů na aktivech netto a cizích zdrojích

Celková výše zůstatků vykázaných na podrozvahových účtech MŽP se v letech 2020 až 2022 pohybovala v rozmezí 29,4 mld. Kč (v roce 2021) až 47,4 mld. Kč (v roce 2022).

Celková výše zůstatků vykázaných na podrozvahových účtech MŽP za období 2020 až 2022 je významná i ve srovnání s celkovými aktivy netto a cizími zdroji. Jak ukazuje tabulka č. 1 níže, podmíněná aktiva vykázaná u MŽP k 31. prosinci 2022 na podrozvaze činila téměř čtvrtinu hodnoty celkových aktiv netto MŽP. Podmíněné závazky, které MŽP vykazalo k 31. prosinci 2022, pak téměř 4,5krát převýšily hodnotu cizích zdrojů v rozvaze.

Tabulka č. 1: Srovnání zůstatků podrozvahových účtů s údaji o celkových aktivech netto a cizích zdrojích za roky 2020 až 2022 (v mil. Kč, podíly v %)

	Položka	2022	2021	2020
Aktiva	Podrozvaha – podmíněná aktiva celkem	15 831,9	5 339,0	7 050,9
	Rozvaha – celková aktiva (netto hodnota)	68 557,9	40 483,9	31 251,3
	Podíl podmíněných aktiv na celkových aktivech netto	23,1 %	13,2 %	22,6 %
Pasiva	Podrozvaha – podmíněné závazky celkem	31 543,9	24 047,7	33 311,7
	Rozvaha – cizí zdroje celkem	7 081,7	4 089,0	5 133,3
	Podíl podmíněných závazků na celkových cizích zdrojích	445,4 %	588,1 %	648,9 %

Zdroj: účetní závěrky MŽP za roky 2020 až 2022; výpočet NKÚ.

⁵² Vyhláška č. 312/2014 Sb., o podmínkách sestavení účetních výkazů za Českou republiku (konsolidační vyhláška státu).

Vyčíslení výše zůstatků podmíněných závazků dle kategorií

Podmíněné závazky lze rozdělit do tří kategorií z hlediska pravděpodobnosti vzniku rozvahových závazků. Rozdělení do těchto kategorií u MŽP uvádí následující tabulka.

Tabulka č. 2: Kategorie podmíněných závazků

Kategorie podmíněných závazků	Výše zůstatku k 31. prosinci 2022 (v mil. Kč)	Podrozvahové účty a jejich zůstatky (v mil. Kč)	
V podstatě jisté a očekávané ⁵³	30 090,7	916 – Ostatní krátkodobé podmíněné závazky z transferů	1 244,5
		954 – Dlouhodobé podmíněné závazky ze zahraničních transferů	355,1
		956 – Ostatní dlouhodobé podmíněné závazky z transferů	27 755,7
		971 – Krátkodobé podmíněné závazky ze smluv o pořízení dlouhodobého majetku	11,0
		972 – Dlouhodobé podmíněné závazky ze smluv o pořízení dlouhodobého majetku	149,1
		973 – Krátkodobé podmíněné závazky z jiných smluv	7,6
		974 – Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv	567,6
Podmíněné specifickým rizikem ⁵⁴	1 453,3	986 – Dlouhodobé podmíněné závazky ze soudních sporů, správních řízení a jiných řízení	1 453,3
Nejisté, neočekávané k plnění ⁵⁵	0,0	965 – Krátkodobé podmíněné závazky z důvodu užívání cizího majetku na základě smlouvy o výpůjčce	0,0

Zdroj: příloha ÚZ k 31. prosinci 2022; výpočet provedl NKÚ.

Kategorie podrozvahových závazků, jejichž budoucí vykázání v hlavní knize na rozvahovém účtu je **v podstatě jisté a očekávané**, je nejrozsáhlejší. Jedná se o vykázané podmíněné závazky MŽP týkající se převážně závazků z transferů, ze smluv o pořízení dlouhodobého majetku a z jiných smluv.

⁵³ Zejména z transferů a uzavřených smluv, u kterých je úhrada závazku rozpočtována a je jen otázkou času, kdy k plnění dojde.

⁵⁴ Mohou nastat, výsledek ale není pod kontrolou účetní jednotky, a proto pro jednotku představují sledované riziko: např. soudní spory, poskytnuté záruky aj.

⁵⁵ Jsou hypotetické, jejich vznik, a tedy ani plnění nejsou předpokládány – např. náhrada za případné zničení vypůjčeného majetku.

Kategorie podrozvahových závazků, jejichž budoucí vykázání v hlavní knize na rozvahovém účtu je **podmíněno specifickým rizikem**, zahrnuje v případě MŽP soudní spory, jejichž účastníkem je MŽP. Tyto spory jsou vedeny s právníky i fyzickými osobami a MŽP je dále členěn na obecné soudní spory a soudní spory týkající se fotovoltaických elektráren.

Vyčíslení výše zůstatků podmíněných pohledávek dle kategorií

Podmíněné pohledávky lze rozdělit do tří kategorií z hlediska pravděpodobnosti vzniku rozvahových pohledávek. Rozdělení do těchto kategorií u MŽP uvádí následující tabulka.

Tabulka č. 3: Kategorie podmíněných pohledávek

Kategorie podmíněných pohledávek	Výše zůstatku k 31. prosinci 2022 (v mil. Kč)	Podrozvahové účty a jejich zůstatky (v mil. Kč)	
V podstatě jisté a očekávané ⁵⁶	14 760,7	911 – Krátkodobé podmíněné pohledávky z předfinancování transferů	14 711,5
		913 – Krátkodobé podmíněné pohledávky ze zahraničních transferů	48,8
		934 – Dlouhodobé podmíněné pohledávky z jiných smluv	0,3
Podmíněné specifickými okolnostmi ⁵⁷	3,4	948 – Dlouhodobé podmíněné pohledávky ze soudních sporů, správních řízení a jiných řízení	3,4
Nejisté a neočekávané ⁵⁸	1 060,9	924 – Krátkodobé podmíněné pohledávky z důvodu užívání majetku jinou osobou na základě smlouvy o výpůjčce	31,0
		945 – Dlouhodobé podmíněné úhrady pohledávek z přijatých zajištění	1 029,9

Zdroj: příloha ÚZ k 31. prosinci 2022; výpočet provedl NKÚ.

Kategorie podrozvahových pohledávek, jejichž budoucí vykázání v hlavní knize na rozvahovém účtu je **v podstatě jisté a očekávané**, je nejrozsáhlejší. Jedná se o vykázané podmíněné pohledávky MŽP týkající se převážně pohledávek z transferů a z jiných smluv.

Kategorie podrozvahových pohledávek, jejichž budoucí vykázání v hlavní knize na rozvahovém účtu je **podmíněno specifickými okolnostmi**, zahrnuje v případě MŽP soudní spory, jejichž účastníkem je MŽP.

V kategorii podrozvahových pohledávek, jejichž budoucí vykázání v hlavní knize na rozvahovém účtu je **nejisté a neočekávané**, se v případě MŽP jedná o podmíněné pohledávky z důvodu užívání majetku jinou osobou na základě smlouvy o výpůjčce a v ojedinělých případech o zástavní práva u dotací poskytovaných na velké projekty.

⁵⁶ Zejména z transferů a uzavřených smluv, u kterých je vznik budoucí pohledávky pravděpodobný a je jen otázkou času, kdy k němu dojde.

⁵⁷ Mohou nastat, výsledek ale není pod kontrolou účetní jednotky (např. potenciální pohledávky vyplývající ze soudních sporů aj.).

⁵⁸ Jsou hypotetické, jejich vznik, a tedy ani plnění nejsou předpokládány – např. náhrada za případné zničení pronajatého majetku.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

22/23

Správa DPH se zaměřením na oblast nadměrných odpočtů

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2022 pod číslem 22/23. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Kubíček.

Cílem kontroly NKÚ bylo prověřit, zda je správa DPH se zaměřením na oblast nadměrných odpočtů v souladu s právními předpisy.

Kontrolováno bylo období let 2019–2022 a v případě věcných souvislostí i období předcházející a navazující.

Kontrola byla u kontrolovaných osob prováděna v období od 20. 9. 2022 do 25. 5. 2023.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí (dále také „MF“);

Generální finanční ředitelství, Praha (dále také „GFŘ“);

Finanční úřad pro Jihomoravský kraj (dále také „FÚ JMK“);

Finanční úřad pro Kraj Vysočina (dále také „FÚ KV“).

Kolegium NKÚ na svém XV. jednání, které se konalo dne 16. října 2023,

schválilo usnesením č. 10/XV/2023

kontrolní závěr v tomto znění:

Správa DPH se zaměřením na oblast nadměrných odpočtů (klíčová fakta pro období let 2019–2022)

ZÁKLADNÍ INFORMACE

817 805 mil. Kč

průměrné roční inkaso DPH před
uplatněním nadměrných odpočtů DPH

357 965 mil. Kč

průměrné roční uplatněné nadměrné
odpočty DPH

KLÍČOVÁ ZJIŠTĚNÍ

22 měsíců

nebyl respektován nález Ústavního soudu

13 %

případů neoprávněně zadržovaných neprověřovaných nadměrných odpočtů DPH z kontrolního vzorku, který obsahoval 80 případů.

909 tis. Kč

GFŘ vynaložilo na úroky z daňového odpočtu a náklady soudního řízení v souvislosti s případy neoprávněně zadržovaných neprověřovaných nadměrných odpočtů DPH z kontrolního vzorku, který obsahoval 80 případů.

I. Shrnutí a vyhodnocení

Příjmy z DPH jsou druhým nejvýznamnějším příjmem státního rozpočtu. Nadměrným odpočtem DPH se rozumí daň odpovídající rozdílu mezi daní na výstupu a odpočtem daně za zdaňovací období v případě, že daň na výstupu je nižší než odpočet daně¹. Pokud má správce daně pochybnosti o výši uplatněného nadměrného odpočtu DPH, zahájí kontrolní postupy a nadměrný odpočet DPH zadrží. V případě zadržování nadměrného odpočtu DPH (dále také „NO“) po dobu delší než čtyři měsíce² náleží daňovému subjektu úrok z daňového odpočtu³. Vyplacené nadměrné odpočty DPH v celkové výši 1 415 mld. Kč⁴ tvořily v letech 2019–2022 více než 43 % inkasa DPH. Stav zadržovaných nadměrných odpočtů DPH ke konci jednotlivých let 2019–2022 činil průměrně 1 mld. Kč.

Cílem kontroly NKÚ bylo prověřit, zda MF, GFŘ a jednotlivé finanční úřady (dále také „FÚ“) postupovaly při správě DPH se zaměřením na oblast nadměrných odpočtů v souladu s právními předpisy včetně respektování soudní judikatury v obdobných případech. NKÚ dále prověřoval, zda správci daně⁵ při správě DPH postupovali v souladu se zásadou hospodárnosti, aby nevznikaly zbytečné náklady na straně správce daně, resp. státního rozpočtu, a nedocházelo tak ke snižování účelnosti správy DPH. V případech vzniku úroku z daňového odpočtu NKÚ také ověřil, zda správce daně uplatňoval povinnost vymáhat náhradu škody od úředních osob správce daně.

NKÚ kontrolou zjistil, že GFŘ nezajistilo, aby správci daně postupovali v souladu se zákonem č. 280/2009 Sb.⁶ a nálezem Ústavního soudu č. II. ÚS 819/18 ze dne 22. 2. 2019 (dále také „nález č. II. ÚS 819/18“). Správci daně postupovali nesprávně po dobu 22 měsíců. NKÚ na kontrolním vzorku⁷ zjistil, že správci daně v 10 případech neoprávněně zadržovali peněžní prostředky daňových subjektů z neproověrovaných částí nadměrných odpočtů DPH ve výši 15 mil. Kč. V důsledku toho GFŘ vynaložilo 909 tis. Kč na úroky z daňového odpočtu z neproověrovaných částí nadměrných odpočtů DPH, a nepostupovalo tak nejehospodárnějším způsobem. Tyto nedostatky snižovaly účelnost správy DPH v oblasti nadměrných odpočtů.

Celkové vyhodnocení se opírá o následující kontrolou zjištěné skutečnosti:

1. MF, GFŘ a FÚ nerespektovaly nález ÚS po dobu téměř dvou let

MF spolu s GFŘ nenalezly a GFŘ nepřijalo po dobu 22 měsíců metodické řešení plošné realizace požadavku nálezu ÚS. GFŘ nenastavilo procesní postupy v oblasti zadržování nadměrných odpočtů DPH pro typově shodné případy v souladu se závěry uvedenými v tomto nálezu. FÚ

¹ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

² Ode dne podání daňového tvrzení nebo od posledního dne lhůty stanovené pro podání daňového tvrzení.

³ Výše úroku z daňového odpočtu odpovídá polovině úroku z prodlení.

⁴ Zdroj: výroční zpráva o činnosti Finanční správy České republiky za rok 2022.

⁵ Správci daně jsou GFŘ a finanční úřady.

⁶ Ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb.

⁷ Celkem 80 kontrolovaných případů.

se plně ztotožnily s právním názorem nadřízených orgánů⁸ a v rozporu s právními předpisy zadržovaly neprověřované části nadměrných odpočtů DPH.

2. GFŘ nepostupovalo nejehospodárnějším způsobem

GFŘ nezměnilo metodické pokyny tak, aby reflektovaly nálezy ÚS. Jednotlivé FÚ tak nepostupovaly při zadržování nadměrných odpočtů DPH v souladu s nálezem ÚS a příslušnými ustanoveními zákona č. 280/2009 Sb.⁸ V důsledku toho vyplácely úroky z daňového odpočtu i z neprověřovaných částí nadměrných odpočtů DPH. NKÚ na kontrolním vzorku zjistil, že GFŘ nepostupovalo nejehospodárnějším způsobem, když byly vynaloženy peněžní prostředky na úroky daňového odpočtu a náklady soudního řízení ve výši 909 tis. Kč.⁹

3. MF neprovádělo řídicí kontrolu při výplatě úroků hrazených správcem daně¹⁰ z kapitoly Všeobecná pokladní správa

MF v postavení správce kapitoly státního rozpočtu 398 – *Všeobecná pokladní správa* (dále také „kapitola 398“) bylo povinno provádět řídicí kontrolu v rámci této kapitoly. NKÚ zjistil, že MF porušilo zákon č. 320/2001 Sb.¹¹ tím, že neprovádělo řídicí kontrolu při výplatě úroků hrazených správcem daně z kapitoly 398.

4. Úroky hrazené správcem daně byly netransparentně vypláceny z daňových příjmů státního rozpočtu

NKÚ zjistil, že úroky hrazené správcem daně byly hrazeny z daňových příjmů státního rozpočtu. Uvedenou skutečnost NKÚ vyhodnotil jako věcnou nesprávnost. Úroky hrazené správcem daně nejsou z věcného a ekonomického pohledu příjmem státního rozpočtu. Jedná se o výdaje, resp. závazky k povinným výdajům, vzniklé v přímé souvislosti s činností správce daně, které GFŘ vykazovalo jako náklady. V důsledku této skutečnosti se na jedné příjmové rozpočtové položce kumulovaly příjmy a výdaje bez ohledu na právní důvod jejich vzniku, tj. jak příjmy z plateb daňových subjektů, tak výdaje na úroky hrazené správcem daně. S ohledem na kumulaci a zapojení těchto úroků (nákladů) do příslušenství daně neposkytoval souhrnný roční výsledek transparentní přehled o výši příjmů a výdajů této rozpočtové položky.

5. GFŘ nemělo přehled o důvodech vzniku úroků hrazených správcem daně

GFŘ nemělo v letech 2019–2021 u úroků hrazených správcem daně ve výši 1,3 mld. Kč přehled o důvodech jejich vzniku, tj. zda vznikly v důsledku (ne-)zaviněného jednání úřední osoby správce daně, ani informace o uplatněných náhradách škod způsobených služebnímu úřadu (zaměstnavateli) z důvodu vyplacení úroků. FÚ posuzovaly do konce roku 2021 pouze některé případy úroků hrazených správcem daně z pohledu možného pochybení. V důsledku toho nebylo zaručeno, že orgány Finanční správy ČR (dále také „FS ČR“) ve všech oprávněných

⁸ Dle GFŘ nebylo možné závěry Ústavního soudu uvedené v předmětném nálezu ÚS za tehdejšího znění právní úpravy obecně aplikovat.

⁹ Zjištěno NKÚ u 13 % případů kontrolního vzorku, který obsahoval 80 případů.

¹⁰ Úroky hrazené správcem daně jsou definovány v části 4. hlavy III. díl 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

¹¹ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

případech uplatnily případný nárok na náhradu škody ve smyslu ustanovení § 123 zákona č. 234/2014 Sb.¹²

6. FÚ zálohy na nadměrný odpočet DPH využívaly od jejich zavedení

Institut zálohy na nadměrný odpočet DPH (dále také „záloha“) byl zaveden s účinností od 1. 1. 2021¹³. GFŘ nastavilo postupy při vzniku, předepsání a vyplacení zálohy v souladu s právními předpisy a jednotlivé FÚ podle nich postupovaly. NKÚ zjistil, že FÚ v letech 2021 a 2022 na 891 zálohách vyplatily více než 1,4 mld. Kč.

II. Informace o kontrolované oblasti

Nadměrným odpočtem DPH se rozumí daň odpovídající rozdílu mezi daní na výstupu a odpočtem daně za zdaňovací období v případě, že daň na výstupu je nižší než odpočet daně, tj. přijatá zdanitelná plnění jsou vyšší než uskutečněná zdanitelná plnění. Nadměrný odpočet DPH je vratitelným přeplatkem a správce daně má povinnost jej bez žádosti vyplatit daňovému subjektu do 30 dní od jeho vyměření.

Při pochybnostech o správné výši uplatněného nadměrného odpočtu DPH zahájí správce daně kontrolní postup a zadrží nadměrný odpočet DPH. Tím se staví lhůta pro jeho vyplacení.

Tabulka č. 1: Uplatněné a zadržené nadměrné odpočty DPH v letech 2019–2022

	2019	2020	2021	2022
Počet uplatněných NO v roce	1 299 572	1 454 375	1 555 356	1 569 204
Částka uplatněných NO v roce (v mil. Kč)	332 722	322 899	353 865	422 375
Stav zadržených NO k 31. 12. (v mil. Kč)	994	1 739	552	673

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě podkladů od GFŘ.

Pozn.: GFŘ nesledovalo statistické údaje týkající se zadržených nadměrných odpočtů DPH v roce (tj. v období od 1. 1. do 31. 12.), ale sledovalo jejich stav k 31. 12. jednotlivých let.

Ústavní soud ve svém nálezu č. II. ÚS 819/18 mj. uvedl, že zákon č. 280/2009 Sb. nedává „... správci daně pravomoc zadržovat nespornou část nadměrného odpočtu DPH odvozenou od těch zdanitelných plnění, která jako nesporná nemohou být předmětem prověřování“. Novela¹⁴ zákona č. 280/2009 Sb. a zákona č. 235/2004 Sb.¹⁵ přinesla s účinností od 1. 1. 2021 mj. nový institut výslovně upravující možnost nezadržovat celý nadměrný odpočet DPH a vyplácet daňovému subjektu jeho neproověřovanou část, o které nevznikly pochybnosti či nejasnosti, tj. zálohu na nadměrný odpočet DPH. Správce daně je při zadržení nadměrného odpočtu DPH povinen kompenzovat daňovému subjektu nemožnost disponovat s peněžními prostředky prostřednictvím úroku, a to buď z důvodu pochybení správce daně, či z důvodu, že správce daně nevrátil daňový odpočet ve stanovené lhůtě kvůli jeho prověřování.

¹² Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

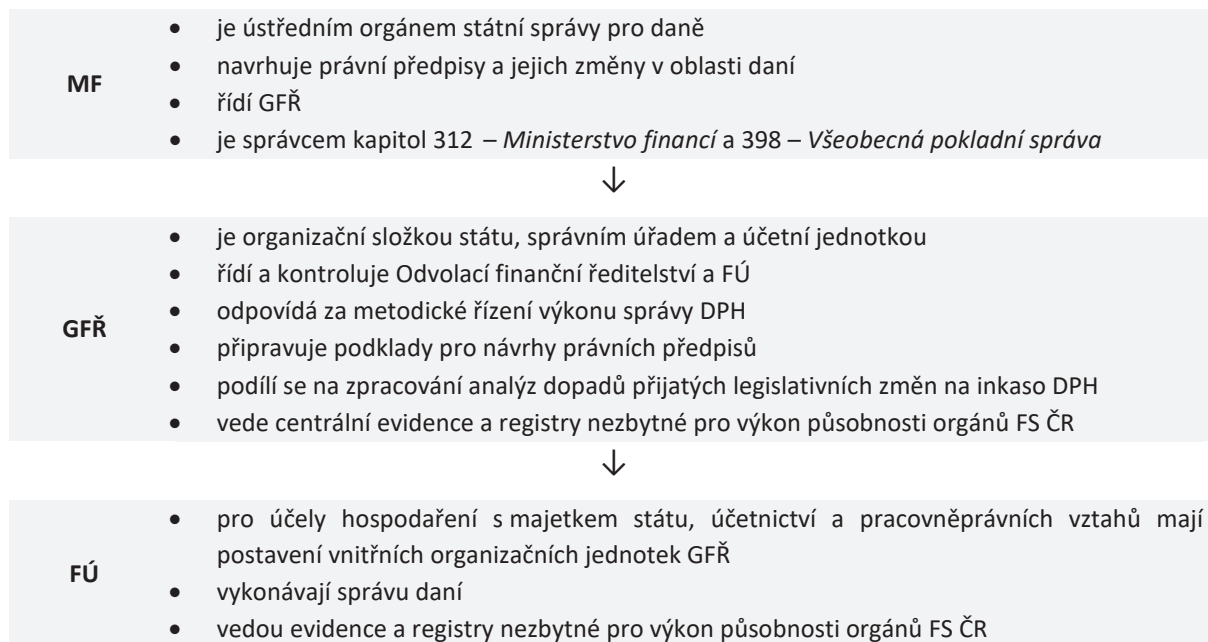
¹³ Zákon č. 283/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹⁴ Zákon č. 283/2020 Sb.

¹⁵ Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

Vyplacené úroky hrazené správcem daně lze považovat za škodu vzniklou státu. Státní zaměstnanec je povinen nahradit služebnímu úřadu (zaměstnavateli) škodu, kterou mu způsobil zaviněným porušením povinností při plnění služebních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním.¹⁶ Mezi úroky hrazené správcem daně patří úrok z vratitelného přeplatku, úrok z nesprávně stanovené daně a úrok z daňového odpočtu.

Schéma č. 1: Působnost kontrolovaných osob při správě DPH se zaměřením na oblast nadměrných odpočtů



Zdroj: vypracoval NKÚ.

III. Rozsah kontroly

NKÚ prověřil, zda je správa DPH se zaměřením na oblast nadměrných odpočtů v souladu s právními předpisy.

NKÚ kontrolou prověřoval, zda:

- ✔ GFŘ a FÚ nastavily postupy při správě DPH se zaměřením na nadměrné odpočty v souladu s právními předpisy;
- ✔ MF, GFŘ a FÚ postupovaly v oblasti správy DPH se zaměřením na nadměrné odpočty v souladu s právními předpisy.

Pro účely kontroly považoval NKÚ za účelnou správu DPH v oblasti nadměrných odpočtů takový výkon činností správce daně, kterým bude zajištěno správné zjištění, stanovení a vyplacení nadměrných odpočtů DPH, při kterém nedochází k jejich neoprávněnému zadržování a při kterém správce daně postupuje nejehospodárnějším způsobem.

¹⁶ Podle ustanovení § 123 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve spojení s ustanovením § 250 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Postup GFŘ a vybraných FÚ ověřoval NKÚ na kontrolních vzorcích, které zahrnovaly případy zadržených nadměrných odpočtů DPH u daňových subjektů, kterým byl vyplacen úrok z daňového odpočtu (kontrolní vzorek č. 1¹⁷) nebo záloha (kontrolní vzorek č. 2¹⁸).

Kontrolovaný objem byl stanoven ze stavu zadržených nadměrných odpočtů k 31. 12. 2022, z výše záloh na nadměrný odpočet DPH předepsaných v letech 2021–2022, z výše úroků hrazených správcem daně týkajících se DPH předepsaných v roce 2022 za FS ČR a z objemu zadržených nadměrných odpočtů DPH zjištěných ze spisové dokumentace prověřované v rámci kontrolních vzorků u FÚ JMK a FÚ KV.

Kontrolováno bylo období od roku 2019 do roku 2022, v případě věcných souvislostí období předcházející a následující.

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. MF, GFŘ a FÚ nerespektovaly nález ÚS po dobu téměř dvou let¹⁹

Ústavní soud se ve svém nálezu č. II. ÚS 819/18 vyslovil, že zadržováním neprověřované části nadměrného odpočtu DPH dochází k porušení ústavně zaručeného práva daňových subjektů na ochranu vlastnického práva garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Povinnost respektovat právní názor Ústavního soudu při řešení typově shodných případů vyplývá z usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2002 č. II. ÚS 355/02²⁰. Závěry přijaté Ústavním soudem v nálezu č. II. ÚS 819/18 podpořil Soudní dvůr EU v rozsudku C-446/18 ze dne 14. května 2020. Zároveň se těmito závěry řídily ve svých rozhodnutích²¹ i další soudy.

ÚS ve svém nálezu mj. uvedl, že správce daně mohl postupovat v intencích zákona č. 280/2009 Sb. I přes výše uvedené vydalo GFŘ v březnu 2019 své stanovisko, ve kterém mj.

¹⁷ Kontrolní vzorek obsahoval 80 případů, z toho pět případů soudních sporů týkajících se DPH a probíhajících v letech 2019–2022 (tj. 0,4 % z celkového počtu probíhajících soudních sporů), 11 případů zadržených NO, kdy byl zároveň vyplacen úrok z daňového odpočtu, u FÚ KV (tj. 6,5 % z celkem zadržených NO v letech 2019–2022 u tohoto FÚ) a 64 případů zadržených NO, kdy byl zároveň vyplacen úrok z daňového odpočtu, u FÚ JMK (tj. 9 % z celkem zadržených NO v letech 2019–2022 u tohoto FÚ).

¹⁸ Kontrolní vzorek 48 případů zahrnoval daňové subjekty, kterým FÚ JMK a FÚ KV vyplatily v období od 1. 1. 2021 do 30. 6. 2022 zálohu, a představoval 8% podíl z celkového počtu zadržených NO u těchto FÚ.

¹⁹ Od 28. 2. 2019 (datum vyhlášení nálezu ÚS ve sbírce nálezů Ústavního soudu) do 31. 12. 2020 (od 1. 1. 2021 byly zavedeny zálohy).

²⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2002, č. II. ÚS 355/02, viz www.nalus.usoud.cz: „V souladu s četnou judikaturou Ústavního soudu (rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 184/96, III. ÚS 200/2000, I. ÚS 77/97, II. ÚS 23/97, II. ÚS 156/95, I. ÚS 70/96, IV. ÚS 197/96 a další) je právní názor obsažený v odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu, resp. v jeho právní větě, má-li obecnou povahu, obecně závazný, závazný při řešení typově shodných případů.“

²¹ Např. rozsudek Městského soudu v Praze čj. 15 A 67/2019-124 ze dne 29. 7. 2020, rozsudek Krajského soudu v Praze čj. 55 Af 29/2019-34 ze dne 28. 1. 2021, nález Ústavního soudu č. I. ÚS 1251/17 ze dne 24. 11. 2020.

uvedlo, že pokud daňový subjekt požádá o vrácení neprověřované části nadměrného odpočtu DPH, nelze takovému požadavku vyhovět.

NKÚ konstatuje, že od března do prosince 2019 se MF spolu s GFŘ podílelo na rozsáhlé diskuzi s odbornou veřejností ohledně možných způsobů promítnutí nálezu ÚS do praxe, aniž by však bylo nalezeno společné metodické řešení. GFŘ vyčkávalo s řešením částečného vracení nadměrných odpočtů DPH na novelu²² zákona č. 280/2009 Sb. a zákona č. 235/2004 Sb., která měla mj. zavést institut zálohy na nadměrný odpočet DPH. GFŘ tak do konce roku 2020 nepostupovalo v souladu s článkem 89 odst. 2 Ústavy České republiky, protože nerespektovalo nález ÚS, kromě případu nálezem dotčeného.

Postup správce daně při zadržování nadměrných odpočtů DPH ověřil NKÚ na kontrolním vzorku č. 1 a zjistil, že FÚ se při zadržování nadměrných odpočtů DPH řídily stanoviskem GFŘ, a nepostupovaly tak v souladu s nálezem ÚS, tj. zadržovaly neprověřované části nadměrných odpočtů DPH. NKÚ na kontrolním vzorku 80 případů zjistil, že FÚ v deseti případech neoprávněně zadržovaly celkem 15 mil. Kč na neprověřovaných nadměrných odpočtech DPH.

Příklad č. 1

Správce daně v rámci daňové kontroly zadržoval daňovému subjektu neprověřovaný nadměrný odpočet DPH ve výši 1,3 mil. Kč déle než sedm měsíců.

2. GFŘ nepostupovalo nejhospodárnějším způsobem

Dle ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb. postupuje správce daně tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Dle ustanovení § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb.²³ je organizační složka státu povinna dbát, aby plnila určené úkoly nejhospodárnějším způsobem.

Správci daně po vydání nálezu č. II. ÚS 819/18 zadržovali i nadále celé částky uplatňovaných nadměrných odpočtů DPH, přestože v rámci kontrolních postupů prověřovali pouze jejich část. Následně v případě, že správce daně dlouhodobě zadržoval nadměrný odpočet DPH, byl povinen uhradit daňovému subjektu kompenzaci v podobě úroku z daňového odpočtu²⁴ z vyššího základu, tj. i z neprověřované části nadměrného odpočtu DPH.

NKÚ na kontrolním vzorku č. 1 zjistil, že v důsledku zadržování neprověřované části nadměrného odpočtu DPH nepostupovaly FÚ v souladu s ustanovením § 7 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., protože vyplatily v deseti případech na úrocích z daňového odpočtu a nákladech soudního řízení částku ve výši 909 tis. Kč. Důvodem uvedené skutečnosti bylo, že FÚ postupovaly dle postupů nastavených GFŘ, které nebyly v souladu s nálezem ÚS. Jelikož GFŘ nenastavilo postupy v souladu s nálezem ÚS, neplnilo úkoly nejhospodárnějším způsobem podle ustanovení § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb.

²² Zákon č. 283/2020 Sb.

²³ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

²⁴ Dle ustanovení § 254a zákona č. 280/2009 Sb. pokud správce daně zadržoval nadměrný odpočet DPH déle než čtyři měsíce ode dne následujícího po uplynutí lhůty pro podání daňového přiznání k DPH nebo dnem jeho opožděného podání, náležel daňovému subjektu jako kompenzace nemožnosti disponovat s peněžními prostředky úrok z daňového odpočtu.

Příklad č. 2

Správce daně v rámci daňové kontroly zadržel daňovému subjektu celý uplatněný nadměrný odpočet DPH ve výši 10,7 mil. Kč. Na základě provedených kontrolních úkonů správce daně neshledal v hodnotách nadměrného odpočtu DPH žádné pochybení. Ačkoliv daňová kontrola pokračovala dále šetřením skutečností nemajících vliv na výši nadměrného odpočtu DPH, správce daně zadržoval předmětný daňový odpočet do doby, než byly ukončeny všechny kontrolní postupy a vyměřovací řízení. V důsledku toho správce daně následně vynaložil ze státního rozpočtu částku ve výši 730 579 Kč rovnající se výši úroku z daňového odpočtu za období 157 dní, po které nezákonně zadržoval nadměrný odpočet DPH.

3. MF neprovádělo řídicí kontrolu při výplatě úroků hrazených správcem daně z kapitoly Všeobecná pokladní správa

FÚ v letech 2019 až 2022 vyplatily na účty daňových subjektů nebo příjemců daní z kapitoly 398 úroky hrazené správcem daně v celkové částce 5,9 mld. Kč.

Tabulka č. 2: Vyplacené úroky hrazené správcem daně v letech 2019–2022

	2019	2020	2021	2022
Výše vyplacených úroků (v mil. Kč)	585	2 198	2 430	640

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě podkladů od GFŘ.

Pozn.: MF, GFŘ a FÚ do konce roku 2021 neznaly výši vyplacených úroků hrazených správcem daně v členění dle jednotlivých daní, a to včetně DPH, poněvadž FÚ hradily úroky z účtu pod jedním společným zúčtovacím symbolem. S účinností od 1. 1. 2022 hradily FÚ úroky z nově zřízeného příjmového účtu, který byl zřízen pro evidenci úroků dle rozlišení podle jednotlivých druhů daní i úroků.

Jednotlivé FÚ hradily úroky hrazené správcem daně z bankovních účtů kapitoly 398. FÚ účty spravovaly a měly k nim dispoziční oprávnění.

MF v postavení správce kapitoly 398 bylo odpovědné za hospodaření s veřejnými prostředky v rámci této kapitoly. Bylo povinno vytvořit systém finanční kontroly, kterým mělo zajistit finanční kontrolu svého hospodaření²⁵, a to i v případě vyplacení úroků hrazených správcem daně z kapitoly 398. MF bylo v rámci své řídicí pravomoci povinno dbát, aby finanční kontrolu v případě úroků hrazených správcem daně z kapitoly 398 vykonávali zaměstnanci MF²⁶.

4. Úroky hrazené správcem daně byly netransparentně vypláceny z daňových příjmů státního rozpočtu

Příjmy státního rozpočtu tvoří výnosy daní včetně příslušenství²⁷. Daní se pro účely zákona č. 280/2009 Sb. rozumí peněžité plnění, které zákon označuje jako daň, která rovněž zahrnuje příslušenství daně.²⁸ Příslušenstvím daně se rozumí mj. úroky hrazené daňovým subjektem nebo úroky hrazené správcem daně podle daňového zákona, které sledují osud daně.²⁹ Veřejný příjem lze požadovat a vymáhat na něm.

²⁵ Ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb.

²⁶ Ustanovení § 5 zákona č. 320/2001 Sb.

²⁷ Ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb.

²⁸ Ustanovení § 2 odst. 3 písm. a) a odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb.

²⁹ Ustanovení § 2 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb. a důvodová zpráva v poslední větě k ustanovení § 2 zákona č. 280/2009 Sb.

NKÚ zjistil, že v letech 2019–2022 evidovalo GFŘ *úroky uhrazené správcem daně* podle platné právní úpravy³⁰ jako druh příjmu státního rozpočtu. Uvedenou skutečnost NKÚ vyhodnotil jako věcnou nesprávnost, protože *úroky hrazené správcem daně* jsou z věcného a ekonomického pohledu výdajem správce daně. Jedná se o závazky k povinným veřejným výdajům, které vznikly v přímé souvislosti s činností správce daně a úhradou těchto závazků dochází k odlivu peněžních prostředků ze státního rozpočtu. Věcné nesprávnosti přisvědčuje fakt, že ačkoliv FÚ hradily předmětné úroky z příjmové rozpočtové položky 1704, GFŘ je od roku 2021 vykazovalo jako náklady, a to z důvodu zajištění věrného a poctivého obrazu předmětu účetnictví.

V důsledku uvedené skutečnosti byly roční výsledky příjmové rozpočtové položky 1704 v kapitole 398 tvořeny příjmy z plateb daňových poplatníků a zároveň výdaji na *úroky hrazené správcem daně* (mj. z důvodu zadržování neproověřované části nadměrného odpočtu DPH). Na téže příjmové rozpočtové položce tak bylo příslušenství daní a poplatků zatříděno bez ohledu na právní důvod jeho vzniku. Právním důvodem vzniku plateb příslušenství daně ze strany daňového subjektu byl nesprávný postup daňového subjektu, jehož úhrada byla výdajem daňového subjektu a příjmem státního rozpočtu. Naopak právním důvodem vzniku *úroků hrazených správcem daně* byl nesprávný nebo zdlouhavý postup správce daně, kdy úhrada této tzv. sankce či reparace správce daně byla výdajem státního rozpočtu a příjmem daňového subjektu.

Kumulovaný roční výsledek bez ohledu na právní důvod vzniku úroků však neposkytoval přehled o výši příjmů a výdajů na této rozpočtové položce. Výdaje vynaložené na *úroky hrazené správcem daně* výrazně převyšovaly příjmy plynoucí z příslušenství daně uhrazeného daňovými subjekty, tj. rozpočtová položka 1704 vykazovala v letech 2019–2022 zápornou roční hodnotu.

Tabulka č. 3: Přehled rozpočtové položky 1704 v kapitole 398 v letech 2019–2022

	2019	2020	2021	2022
Výsledek od počátku roku (v mil. Kč)	-222	-2 014	-2 334	-768

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě podkladů ze Státní pokladny.

5. GFŘ nemělo přehled o důvodech vzniku *úroků hrazených správcem daně*

GFŘ před rokem 2022 evidovalo *úroky hrazené správcem daně* v ADIS³¹ na druhu příjmu „příslušenství daní“ pod jedním typem zúčtovacího symbolu bez rozlišení na jednotlivé druhy úroků a daní. Nebylo tak možné provádět jejich výběr automatizovaně na centrální úrovni. GFŘ pouze vedlo statistiku *úroků hrazených správcem daně*, která však vykazovala chybovost vzhledem k nejednotnosti sběru dat od jednotlivých FÚ.

Dle stanoviska MF³² se v případě *úroků hrazených správcem daně* jedná o majetkovou újmu na straně veřejných rozpočtů, neboť dochází ke snížení příjmů těchto rozpočtů. NKÚ zjistil, že GFŘ do konce roku 2021 nepožadovalo po FÚ plošné sledování všech vzniklých *úroků*

³⁰ Vyhláška č. 323/2002 Sb. a vyhláška č. 412/2021 Sb.

³¹ *Automatizovaný daňový informační systém*.

³² Stanovisko Ministerstva financí k žádosti Generálního finančního ředitelství čj. 71052/21/7700-00130-804534 ve věci uplatňování náhrady škody podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

hrazených správcem daně ve smyslu jejich hodnocení a nastavení jejich kontroly bylo ponecháno v kompetenci jednotlivých FÚ.³³ FÚ posuzovaly pouze některé případy *úroků hrazených správcem daně* z pohledu možného pochybení správce daně a jeho úředních osob při vzniku úroku, tj. zda vznikla zaviněná škoda způsobená služebnímu úřadu (zaměstnavateli), resp. státu v důsledku snížení příjmů státního rozpočtu. V důsledku toho nebylo zaručeno, že orgány FS ČR ve všech oprávněných případech uplatnily případný nárok na náhradu škody ve smyslu ustanovení § 123 zákona č. 234/2014 Sb. ve spojení s ustanovením § 250 zákona č. 262/2006 Sb.

K 1. 1. 2022 byla v rámci FS ČR zavedena centrální evidence *úroků hrazených správcem daně* dle jednotlivých druhů a daní. V aplikaci byly uváděny i specifikace důvodu vzniku úroku a informace o tom, zda bylo přijato či příp. bude přijato opatření mající za cíl zabránit možnému vzniku úroku v budoucnu (tzv. preventivní opatření) a zda bylo ze strany FÚ nějakým způsobem postupováno vůči zaměstnanci či zaměstnancům, kteří se svým jednáním podíleli na postupu, jenž vedl k přiznání úroku (tzv. restriktivní opatření).

Tabulka č. 4: Přehled úroků hrazených správcem daně týkajících se DPH předepsaných v roce 2022 (stav k 31. 12. 2022)

Druh úroku	Počet případů	Výše vyměřených úroků (v Kč)	Počet preventivních opatření	Počet restriktivních opatření
§ 253a	108	26 485 246	76	7
§ 254	1 496	246 722 000	153	0
§ 254a	343	72 064 668	84	0
Úrok z úroku	29	7 974 524	11	0
Celkem	1 976	353 246 438	324	7

Zdroj: vypracoval NKÚ podle podkladů od GFŘ.

Pozn.: ustanovení § 253a – úrok z vratitelného přeplatku; ustanovení § 254 – úrok z nesprávně stanovené daně; ustanovení § 254a – úrok z daňového odpočtu včetně úroků ze zadrženého nadměrného odpočtu DPH, které byly přiznány dle rozsudků Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Aps 3/2013, ze dne 25. 9. 2014, a sp. zn. 1 Afs 445/2019, ze dne 16. 7. 2020.

GFŘ nemělo v letech 2019–2021 u předepsaných *úroků hrazených správcem daně* v celkové výši 1,3 mld. Kč přehled o důvodech jejich vzniku, tzn. zda úrok vznikl v důsledku (ne-)zaviněného jednání úřední osoby správce daně, ani informace o uplatněných nárocích na náhrady škod. Od zavedení evidence v roce 2022 služební orgány FÚ ani v jenom případě úroků týkajících se DPH neshledaly důvod pro uplatnění nároků na náhrady škod po zaměstnancích. Pouze v sedmi případech uložily zaměstnancům ústní výtku.

6. FÚ zálohy na nadměrný odpočet DPH využívaly od jejich zavedení

MF zpracovalo návrh novely³⁴ zákona č. 280/2009 Sb. a zákona č. 235/2004 Sb., kterou byl od 1. 1. 2021 zaveden mj. institut zálohy na nadměrný odpočet DPH. Nárok na zálohu³⁵ vzniká

³³ Odpovědnost úředních osob za škodu vzniklou v souvislosti s předepsáním *úroků hrazených správcem daně* posuzovaly jednotlivé FÚ, resp. jejich služební orgán, přičemž GFŘ bylo v tomto typu řízení odvolacím orgánem.

³⁴ Zákon č. 283/2020 Sb.

³⁵ Ustanovení § 174a zákona č. 280/2009 Sb. ve spojení s ustanovením § 105a zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

daňovému subjektu ve výši odpovídající té části nárokovaného daňového odpočtu, kterou správce daně nehodlá prověřovat v rámci postupu k odstranění pochybností nebo daňové kontroly, a pokud výše jednotlivé zálohy přesáhne částku 50 tis. Kč. Pokud vznikne v důsledku předepsání zálohy vratitelný přeplatek, vyplatí jej správce daně bez žádosti do 15 dnů ode dne předepsání zálohy do evidence daní. V rámci rozhodnutí o stanovení daně vypořádá správce daně i případnou předepsanou zálohu.

Tabulka č. 5: Předepsané a vyplacené zálohy na nadměrný odpočet DPH v letech 2021–2022

	2021		2022	
	Předepsáno	Vyplaceno	Předepsáno	Vyplaceno
Počet záloh	275	414	333	477
Výše záloh (v mil. Kč)	340	334	1 069	1 073

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě podkladů od GFŘ.

Pozn.: Rozdíly v hodnotách záloh jsou způsobeny z důvodu časového zpoždění platby, která může být realizována až v následujícím měsíci. Počty plateb jsou vyšší oproti počtům předpisů z důvodu, že jeden předpis může nahradit více plateb (např. započtení části předpisu na nedoplatek a zbytek klasická platba).

GFŘ nastavilo postupy správce daně při uplatňování záloh v rámci metodického pokynu a zároveň vyzvalo jednotlivé FÚ k posouzení splnění podmínek vzniku nároku na zálohu u probíhajících kontrolních řízení se zadržovaným nadměrným odpočtem DPH po 1. 1. 2021. NKÚ ověřil u FÚ JMK a FÚ KV na kontrolním vzorku č. 2, že správci daně při vzniku, předepsání a vyplacení zálohy postupovali v souladu s právními předpisy. NKÚ neshledal v postupu správců daně v rámci uplatňování institutu záloh nedostatky.

MF pověřilo FS ČR provedením přezkumu účinnosti změn přijatých zákonem č. 283/2020 Sb., a to včetně institutu zálohy. Vzhledem k tomu, že v době kontroly NKÚ nebyla nastavena kritéria hodnocení, nebylo zřejmé, v jakých případech bude MF považovat institut zálohy za účinný. MF mělo vládě předložit první výsledky hodnocení účinnosti institutu zálohy ve třetím čtvrtletí roku 2023.

Seznam zkratk

DPH	daň z přidané hodnoty
FS ČR	Finanční správa ČR
FÚ	finanční úřad
FÚ JMK	Finanční úřad pro Jihomoravský kraj
FÚ KV	Finanční úřad pro Kraj Vysočina
GFŘ	Generální finanční ředitelství
kapitola 398	kapitola státního rozpočtu 398 – <i>Všeobecná pokladní správa</i>
MF	Ministerstvo financí
nález č. II. ÚS 819/18	nález Ústavního soudu č. II. ÚS 819/18 ze dne 22. 2. 2019
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NO	nadměrný odpočet DPH
záloha	záloha na nadměrný odpočet DPH

Kontrolní závěr z kontrolní akce

22/28

Peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené na podporu zaměstnanosti

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2022 pod číslem 22/28. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Stárek.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené na podporu zaměstnanosti vynaloženy účelně a v souladu s právními předpisy.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od listopadu 2022 do června 2023.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2020 a 2021, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“);

Úřad práce České republiky (dále také „ÚP ČR“);

Česká správa sociálního zabezpečení, Praha (dále také „ČSSZ“).

Kolegium NKÚ na svém XV. jednání, které se konalo dne 16. října 2023,

schválilo usnesením č. 11/XV/2023

kontrolní závěr v tomto znění:

Peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené na podporu zaměstnanosti

ZÁKLADNÍ INFORMACE

Program Antivirus¹ režim A, A Plus, B	51,2 mld. Kč proplacené prostředky včetně výdajů z OPZ	696,6 mil. Kč kontrolované výdaje u ÚP ČR	70 971 podpořených zaměstnavatelů
Projekty OPZ² PDU, FLEXI, OUT³	2,2 mld. Kč čerpání prostředků ke dni 31. 3. 2023	6,1 mil. Kč kontrolované výdaje u ÚP ČR	18 955 podpořených účastníků

HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ

Program Antivirus

Poskytování podpory bylo plošné:

na podporu zaměstnavatelů působících
v odvětvích, kde nedošlo k poklesu
produkce, bylo vynaloženo

9,8 mld. Kč.

Stát nesl v režimu A Plus téměř veškeré náklady na udržení pracovních míst:

při respektování zásady sdílení
nákladů mezi státem, zaměstnavatelem
a zaměstnancem by byly výdaje státu nižší

až o 4,4 mld. Kč.

Projekty OPZ

Část peněžních prostředků byla vynaložena neúčelně:

- ❖ **FLEXI** – sdílenými pracovními místy bylo podpořeno jen **8,4 %** předpokládaného počtu účastníků
- ❖ **PDU** – dlouhodobě evidovaných uchazečů o zaměstnání bylo v projektu pouze **12,1 %**
- ❖ **OUT** – vzdělávací kurzy absolvovalo jen **1,2 %** předpokládaného počtu účastníků

¹ Cílený program podpory zaměstnanosti „Antivirus“ (dále také „Program Antivirus“).

² Operační program Zaměstnanost 2014–2020 (dále také „OPZ“).

³ Podpora zaměstnanosti dlouhodobě evidovaných uchazečů o zaměstnání (dále také „PDU“), Podpora forem flexibilního zaměstnávání (dále také „FLEXI“), Outplacement (dále také „OUT“).

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu poskytování peněžních prostředků státního rozpočtu a Evropské unie (dále také „EU“) určených na podporu zaměstnanosti a prověřil, zda tyto peněžní prostředky byly vynaloženy účelně a v souladu s právními předpisy. Kontrola NKÚ se zaměřila zejména na poskytování podpory zaměstnavatelům v rámci Programu Antivirus, ve kterém byly vynaloženy peněžní prostředky ve výši 51,2 mld. Kč. Prověřováno bylo také poskytování a použití peněžních prostředků u vybraných projektů (PDU, FLEXI, OUT) realizovaných ÚP ČR v rámci OPZ. Na tyto projekty byly vynaloženy peněžní prostředky ve výši 2,2 mld. Kč. Kontrolou NKÚ bylo rovněž prověřeno poskytování ošetřovného v souvislosti s mimořádnými opatřeními při pandemii onemocnění covid-19 (dále také „krizové ošetřovné“).

Kontrolou NKÚ byla u MPSV a ÚP ČR zjištěna četná porušení povinností stanovených právními předpisy EU a ČR. Část peněžních prostředků státního rozpočtu a EU určených na podporu zaměstnanosti byla vynaložena neúčelně.

NKÚ zjistil, že MPSV připravilo podmínky pro výběr oprávněných žadatelů způsobem, který vedl k plošnému poskytování podpory i těm zaměstnavatelům, u nichž v době šíření onemocnění covid-19 docházelo k růstu čistého obratu, zisku a k navyšování počtu zaměstnanců. V takových případech vynaložené peněžní prostředky nesloužily k naplnění hlavního účelu Programu Antivirus.

MPSV zároveň nastavilo jeden ze tří režimů podpory v Programu Antivirus v rozporu se stanovenou zásadou, podle níž měly být náklady na udržení pracovních míst sdíleny mezi státem, zaměstnavatelem a zaměstnancem. Pokud by MPSV tuto zásadu dodrželo, byly by výdaje státního rozpočtu v Programu Antivirus až o 4,4 mld. Kč nižší.

MPSV dle zjištění NKÚ nedodržovalo stanovená pravidla poskytování veřejné podpory. MPSV a ÚP ČR také nesledovaly a nevyhodnocovaly dopady Programu Antivirus a současně nezajistily kontrolu naplňování jeho některých základních podmínek.

NKÚ dále zjistil, že část peněžních prostředků určených na podporu sdílených pracovních míst v projektu FLEXI, na pomoc dlouhodobě evidovaným uchazečům o zaměstnání v projektu PDU a na vzdělávací kurzy v projektu OUT byla ze strany ÚP ČR použita neúčelně, neboť nepřispěla k realizaci klíčových aktivit a dosažení cílů projektů v předpokládaném rozsahu. U MPSV byly zjištěny nedostatky v oblasti nastavení systému hodnocení žádostí o podporu a při výběru projektů k podpoře, stejně jako v oblasti sledování přínosů projektů.

NKÚ rovněž při kontrole zjistil pochybení MPSV v oblasti připravenosti peněžních nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti na krizové situace a v oblasti sledování a vyhodnocování dopadů realizovaných strategických opatření na státní rozpočet.

V oblasti poskytování krizového ošetřovného nebyly u ČSSZ zjištěny nedostatky.

Výše uvedené celkové vyhodnocení vyplývá z následujících zjištění:

1) Skutečnosti zjištěné v oblasti přípravy, nastavení a realizace Programu Antivirus

Část peněžních prostředků byla v Programu Antivirus vynaložena neúčelně, neboť MPSV připravilo podmínky pro výběr oprávněných žadatelů způsobem, který vedl k plošnému poskytování podpory i těm zaměstnavatelům, u nichž v době šíření onemocnění covid-19 docházelo k růstu čistého obratu, zisku a k navyšování počtu zaměstnanců. NKÚ zjistil, že jednomu ze zaměstnavatelů z kontrolního vzorku, na jehož hospodářskou situaci neměla

pandemie onemocnění covid-19 negativní dopad a u něhož docházelo k navyšování počtu zaměstnanců, bylo v Programu Antivirus vyplaceno celkem 48,1 mil. Kč. Podpora v celkové výši 9,8 mld. Kč byla poskytnuta zaměstnavatelům, jejichž hlavní hospodářská činnost spadala do odvětví, kde nedošlo k poklesu produkce⁴.

Zaměstnavatelům zařazeným do kontrolního vzorku byly poskytnuty v Programu Antivirus příspěvky na náhrady mezd 47 871 zaměstnanců. Celkem 3 363 (7,0 %) z těchto zaměstnanců bylo dle analýzy NKÚ následně vedeno v evidenci uchazečů o zaměstnání ÚP ČR. Podpora ve výši 58,2 mil. Kč poskytnutá zaměstnavatelům na náhrady mezd těchto zaměstnanců tak nevedla k zachování jejich pracovních míst.

MPSV v Programu Antivirus nezavedlo podmínku neslučitelnosti poskytování podpory s rozdělováním podílů na zisku⁵. K rozdělování podílů na zisku došlo v době realizace Programu Antivirus u deseti zaměstnavatelů z kontrolního vzorku, jimž byla poskytnuta podpora v celkové výši 1,9 mld. Kč.

MPSV nastavilo podporu v režimu A Plus Programu Antivirus v rozporu se stanovenou zásadou⁶, podle níž měly být náklady na udržení pracovních míst sdíleny mezi státem, zaměstnavatelem a zaměstnancem a která byla uplatňována v ostatních zemích EU. V situaci přetrvávající vysoké poptávky po pracovní síle byly v režimu A Plus Programu Antivirus zaměstnavatelům poskytnuty příspěvky ve výši 21,1 mld. Kč. Při dodržení uvedené zásady a uplatnění stejných podmínek podpory, jaké byly stanoveny v režimu A Programu Antivirus, by činil objem státem poskytnutých peněžních prostředků na náhrady mezd stejných zaměstnanců 16,7 mld. Kč.

NKÚ dále zjistil, že podpora v Programu Antivirus byla opakovaně poskytována bez předchozího schválení Evropskou komisí (dále také „EK“), čímž ČR porušila základní pravidla poskytování veřejné podpory stanovená ve *Smlouvě o fungování EU*⁷. MPSV v této souvislosti nepostupovalo v souladu se zákonem č. 215/2004 Sb.⁸

Přestože zákon č. 218/2000 Sb.⁹ stanoví správcům kapitol státního rozpočtu povinnost průběžně sledovat a vyhodnocovat mj. efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole, MPSV nesledovalo a nevyhodnocovalo dopady podpory poskytnuté v Programu Antivirus na konkrétní podpořené zaměstnavatele a zaměstnance, a mohlo proto jen v omezené míře reagovat na případné nedostatky v nastavení Programu Antivirus.

Důraz na rychlost podpory a na minimální administrativní zátěž měl negativní dopad na fungování kontrolního systému. ÚP ČR nepostupoval dle zákona č. 320/2001 Sb.¹⁰, když při

⁴ Dle indikátoru ČSÚ TB0001P1a (*Produkce, běžné ceny*).

⁵ MPSV takovou podmínku navrhlo do novely zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, jako součást příspěvku v době částečné práce, což zdůvodnilo tím, že souběh pobírání podpory na udržení pracovních míst a vyplácení podílů na zisku nezajišťuje hospodárné vynakládání peněžních prostředků na udržení zaměstnanosti.

⁶ Zásada tzv. částečné kompenzace stanovená v části I bodu 5 programového dokumentu Programu Antivirus.

⁷ Pravidla stanovená v čl. 108 odst. 3 *Smlouvy o fungování EU*.

⁸ Ustanovení § 4 odst. 4 zákona č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje.

⁹ Ustanovení § 39 odst. 3 věty první zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹⁰ Ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

kontrolách u zaměstnavatelů neproověřoval splnění některých základních podmínek Programu Antivirus. V některých případech ÚP ČR také porušil zákon č. 340/2015 Sb.¹¹

2) Skutečnosti zjištěné v oblasti podpory zaměstnanosti v projektech OPZ

MPSV coby řídicí orgán OPZ nastavilo systém hodnocení žádostí o podporu a výběru projektů k podpoře způsobem, který nezajistil odstranění slabých stránek v oblasti stanovení cílů projektů. MPSV současně nevytvořilo podmínky pro účelné vynakládání peněžních prostředků, když u projektů FLEXI a PDU nezavázalo příjemce ÚP ČR k naplňování konkrétních a měřitelných cílů a k realizaci klíčových aktivit v určitém minimálním rozsahu.

ÚP ČR vynaložil část peněžních prostředků určených na podporu sdílených pracovních míst v projektu FLEXI neúčelně. Poskytnutá podpora přispěla k řešení problému nedostatečné nabídky flexibilních forem zaměstnání a ke zlepšení situace osob z cílové skupiny, které nemohou z různých příčin pracovat na plný úvazek, jen v omezeném rozsahu. ÚP ČR podpořil v projektu FLEXI v rámci aktivity *Sdílená pracovní místa* pouze 252 z původně plánovaných 3 000 účastníků, tj. 8,4 % z jejich předpokládaného počtu.

Hlavním cílem projektu PDU bylo zvýšení zaměstnanosti a zaměstnatelnosti dlouhodobě evidovaných uchazečů o zaměstnání. Podíl těchto osob však k 31. 12. 2022 činil pouze 12,1 % z celkového počtu účastníků projektu. Část peněžních prostředků určených na pomoc dlouhodobě evidovaných uchazečů o zaměstnání vynaložil ÚP ČR neúčelně, neboť hlavní cíl projektu byl naplňován jen v omezeném rozsahu.

Část peněžních prostředků určených na klíčovou aktivitu *Vzdělávací kurz* v projektu OUT vynaložil ÚP ČR neúčelně, neboť tyto peněžní prostředky nepřispěly k realizaci aktivity v předpokládaném rozsahu. Osvědčení o absolvování vzdělávacích kurzů zaměřených na finanční gramotnost, pracovní právo a tzv. měkké dovednosti získalo pouze 50 ze 4 277 plánovaných účastníků (tj. 1,2 %).

3) Skutečnosti zjištěné v oblasti strategického řízení a připravenosti na krizové situace

V ČR nebyl až do doby nabytí účinnosti novely zákona č. 435/2004 Sb. (tj. 1. 7. 2021) zaveden žádný systémový nástroj na podporu udržení zaměstnanosti v krizových situacích. Stávající nástroje aktivní politiky zaměstnanosti se v situaci spojené s pandemií onemocnění covid-19 ukázaly jako nevyužitelné. MPSV proto operativně připravilo Program Antivirus do doby, než bylo přijato systémové řešení v podobě zavedení příspěvku v době částečné práce, k jehož využití v době pandemie onemocnění covid-19 však již nedošlo.

NKÚ dále zjistil, že MPSV nepostupovalo dle zákona č. 218/2000 Sb.¹², když soustavně nesledovalo a nevyhodnocovalo účelnost a efektivnost vynakládání výdajů ve své kapitole určených na realizaci opatření¹³, která měla přispět k dosažení strategických cílů stanovených ve *Strategii politiky zaměstnanosti 2020* (dále také „SPZ 2020“).

¹¹ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) a § 5 odst. 2 zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).

¹² Ustanovení § 39 odst. 3 věty první zákona č. 218/2000 Sb.

¹³ Jednalo se o opatření nelegislativní povahy, která měla finanční dopad na státní rozpočet (např. opatření týkající se podpory flexibilního zaměstnávání, podpory sebe-zaměstnání a startu malého podnikání aj.).

4) Skutečnosti zjištěné v oblasti poskytování krizového ošetřovného

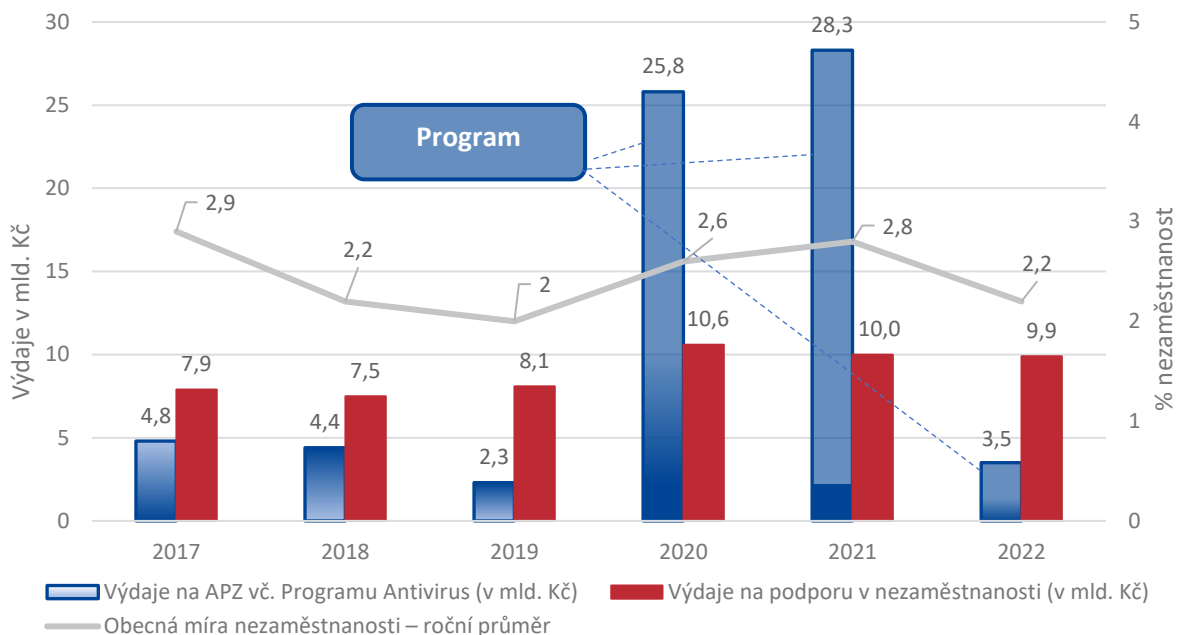
Kontrola NKÚ nezjistila u ČSSZ nedostatky v oblasti dodržování pravidel při poskytování peněžních prostředků na krizové ošetřovné. Podmínky poskytování ošetřovného nastavené v právních předpisech však na jaře 2020 vedly k vysoké administrativní zátěži na straně školských zařízení a žadatelů o krizové ošetřovné.

II. Informace o kontrolované oblasti

MPSV je ústředním orgánem státní správy odpovědným za oblast zaměstnanosti.¹⁴ Podpora zaměstnanosti je realizována především prostřednictvím souboru nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti a podpory v nezaměstnanosti.

Hlavní úlohou aktivní politiky zaměstnanosti (dále také „APZ“) je dle zákona č. 435/2004 Sb.¹⁵ zajistit maximální možnou úroveň zaměstnanosti, přičemž za zabezpečení naplňování této úlohy zodpovídají zejména MPSV a ÚP ČR. Za účelem naplňování úlohy APZ jsou využívány nástroje, jako jsou např. podpora rekvalifikací či navýšení kvalifikací zaměstnanců a uchazečů o zaměstnání, zprostředkování veřejně prospěšných prací a společensky účelných pracovních míst a také realizace cílených programů k řešení zaměstnanosti, jakým byl i kontrolovaný Program Antivirus. Hlavní úlohou podpory v nezaměstnanosti vyplácené podle zákona č. 435/2004 Sb.¹⁶ je především hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání.

Graf č. 1: Výdaje státního rozpočtu na politiku zaměstnanosti v ČR (2017–2022)



Zdroj: vypracoval NKÚ dle údajů Českého statistického úřadu (dále také „ČSÚ“) o obecné míře nezaměstnanosti (roční průměr¹⁷); výdaje na politiku zaměstnanosti doplněny dle státního závěrečného účtu za roky 2017 až 2022.

¹⁴ Dle ustanovení § 9 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb. je MPSV ústředním orgánem státní správy mj. pro pracovněprávní vztahy, zaměstnanost a rekvalifikaci.

¹⁵ Ustanovení § 104 zákona č. 435/2004 Sb.

¹⁶ Ustanovení části druhé hlavy III zákona č. 435/2004 Sb.

¹⁷ Data ČSÚ dostupná na: https://www.czso.cz/csu/czso/zam_cr (ověřeno ke dni 24. 8. 2023).

Základní rámec pro strategické řízení podpory zaměstnanosti byl do roku 2020 v ČR vymezen ve *Strategii politiky zaměstnanosti do roku 2020*¹⁸, jejímž hlavním cílem bylo zvýšení celkové míry zaměstnanosti věkové skupiny občanů 20–64 let na hodnotu 75 %. Novým hlavním strategickým dokumentem v oblasti podpory zaměstnanosti je *Strategický rámec politiky zaměstnanosti do roku 2030*¹⁹, který má mj. za cíl reagovat na nové výzvy, které pro trh práce a oblast podpory zaměstnanosti představuje nástup digitalizace a s ní související automatizace výroby. Dílčí cíle a opatření vztahující se k oblasti podpory zaměstnanosti v ČR dále vymezují rovněž strategické dokumenty, jako jsou např. *Strategie sociálního začleňování 2021–2027* či *Strategie rovnosti žen a mužů na léta 2021–2030*.

Cílený program podpory zaměstnanosti „Antivirus“

Dne 31. března 2020 schválila vláda ČR na základě ustanovení § 120 zákona č. 435/2004 Sb. usnesením č. 353 *Cílený program podpory zaměstnanosti „Antivirus“*. Hlavním účelem Programu Antivirus coby nástroje APZ bylo zmírnění negativních dopadů pandemie onemocnění covid-19 na zaměstnanost v ČR, neboť ochranná opatření přijímaná státem v této souvislosti vyvolávala překážky v práci omezující činnost zaměstnavatele. Zaměstnavatel byl v takové situaci povinen postupovat v souladu se zákonem č. 262/2006 Sb.²⁰ a ve stanovených případech poskytovat zaměstnancům po dobu trvání překážek v práci náhradu mzdy. V rámci Programu Antivirus byly ze státního rozpočtu náhrady mezd zaměstnavatelům kompenzovány prostřednictvím příspěvků vyplácených v rámci režimů A, A Plus, B. Program Antivirus byl určen všem zaměstnavatelům, jejichž mzdové prostředky nebyly kryty veřejnými rozpočty.

Tabulka č. 1: Základní přehled režimů Programu Antivirus

Režim	Účel	Podpora	Období uznatelnosti
A	Financování náhrady mzdy v případě karantény zaměstnance a v případě uzavření či omezení provozu v důsledku přijímaných ochranných opatření státu	80 % z vyplacených náhrad mezd vč. zákonných odvodů, max. 39 tis. Kč měsíčně za zaměstnance	12. 3. 2020 – 28. 2. 2022*
A Plus	Financování náhrady mzdy v případě uzavření či omezení provozu v důsledku přijímaných ochranných opatření státu	100 % z vyplacených náhrad mezd vč. zákonných odvodů, max. 50 tis. Kč měsíčně za zaměstnance	1. 10. 2020 – 31. 5. 2021
B	Financování náhrady mzdy v případě omezení poptávky, výpadků v zásobování nebo v případě karantény významné části zaměstnanců	60 % z vyplacených náhrad mezd vč. zákonných odvodů, max. 29 tis. Kč měsíčně na zaměstnance	12. 3. 2020 – 31. 5. 2021
			1. 11. 2021 – 31. 12. 2021

Zdroj: vypracoval NKÚ dle usnesení vlády ČR ze dne 31. března 2020 č. 353 a navazujících usnesení vlády ČR.

* V případě uzavření či omezení provozu byla podpora v režimu A uznatelná jen do 31. 5. 2021.

Realizaci Programu Antivirus zajistilo MPSV prostřednictvím ÚP ČR, který poskytoval příspěvek oprávněným zaměstnavatelům na základě uzavřené dohody o poskytnutí příspěvku a po předložení vyúčtování k dohodě o poskytnutí příspěvku za jednotlivé kalendářní měsíce.

Na realizaci Programu Antivirus bylo v letech 2020 až 2022 vynaloženo 51,2 mld. Kč, z toho 17,8 mld. Kč v hlavním městě Praha (viz přílohy č. 1 a 2 tohoto kontrolního závěru). V jednotlivých režimech podpory bylo vyplaceno 11,7 mld. Kč (režim A), 21,1 mld. Kč (režim A Plus) a 18,4 mld. Kč (režim B). V Programu Antivirus bylo podpořeno přibližně 71 tisíc

¹⁸ Uvedený cíl *Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020* schválené usnesením vlády ČR ze dne 15. října 2014 č. 835 vychází ze *Strategie Evropa 2020* EK. V cílovém roce 2020 byla míra zaměstnanosti v ČR 79,4 %.

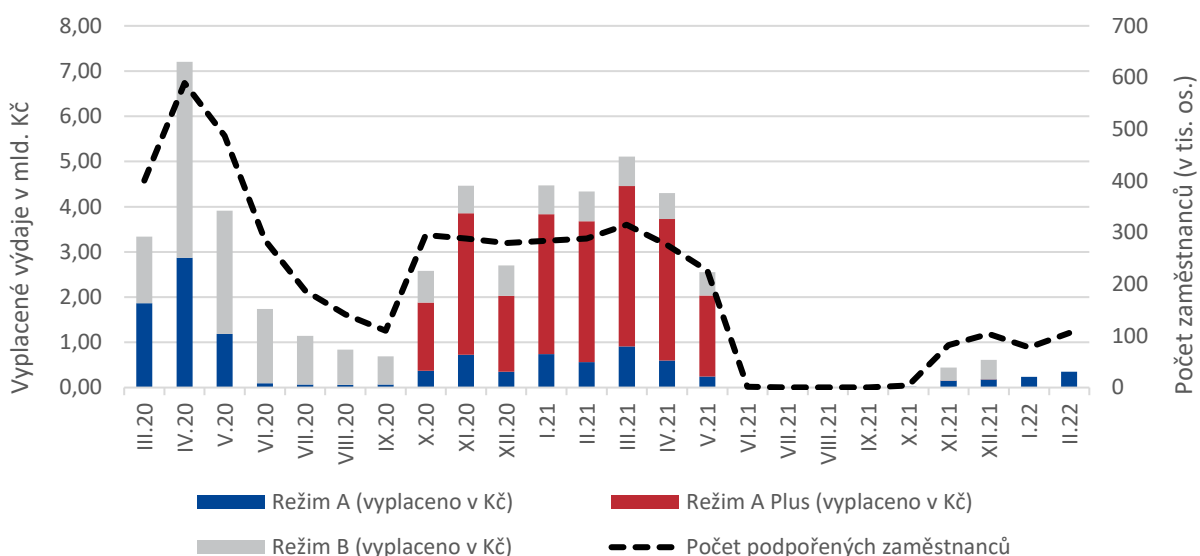
¹⁹ *Strategický rámec politiky zaměstnanosti do roku 2030* přijatý usnesením vlády ČR ze dne 24. srpna 2020 č. 871.

²⁰ Ustanovení § 192, § 207, § 208 a § 209 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

zaměstnavatelů a 1,2 milionu zaměstnanců. Pro účely realizace režimu A Programu Antivirus byly částečně využity peněžní prostředky z OPZ v celkové výši 6,6 mld. Kč (viz příloha č. 3 a 4 tohoto kontrolního závěru), a to prostřednictvím dvou projektů ÚP ČR:

- Podpora zaměstnanosti prostřednictvím cíleného programu Antivirus A (dále také „Antivirus A“);
- Podpora zaměstnanosti prostřednictvím cíleného programu Antivirus A II (dále také „Antivirus A II“).

Graf č. 2: Vyplacené peněžní prostředky a počet podpořených zaměstnanců v Programu Antivirus



Zdroj: vypracoval NKÚ dle odpovědi MPSV na žádost o doklady.

Operační program *Zaměstnanost 2014–2020*

Operační program *Zaměstnanost 2014–2020* vymezuje priority pro podporu zaměstnanosti, sociálního začleňování a sociálních inovací z Evropského sociálního fondu v programovém období 2014–2020. Řídicím orgánem OPZ je MPSV. OPZ se člení na pět prioritních os (dále také „PO“), přičemž na podporu projektů v oblasti zaměstnanosti poskytuje MPSV peněžní prostředky v rámci PO 1 *Podpora zaměstnanosti a adaptability pracovní síly*, která má naplňovat tematický cíl pro Evropské strukturální a investiční fondy č. 8 *Podpora udržitelné zaměstnanosti, kvalitních pracovních míst a mobility pracovních sil*.

Dle informací poskytnutých MPSV byly ke dni 2. 5. 2023 v rámci PO 1 OPZ na podporu celkem 6 526 projektů proplaceny výdaje v celkové výši 43,5 mld. Kč a ukončeno bylo 4 874 projektů.

V rámci PO 1 OPZ se NKÚ kromě projektů Antivirus A a Antivirus A II zaměřil také na tři národní individuální projekty ÚP ČR (viz příloha č. 3 a 4 tohoto kontrolního závěru), a sice:

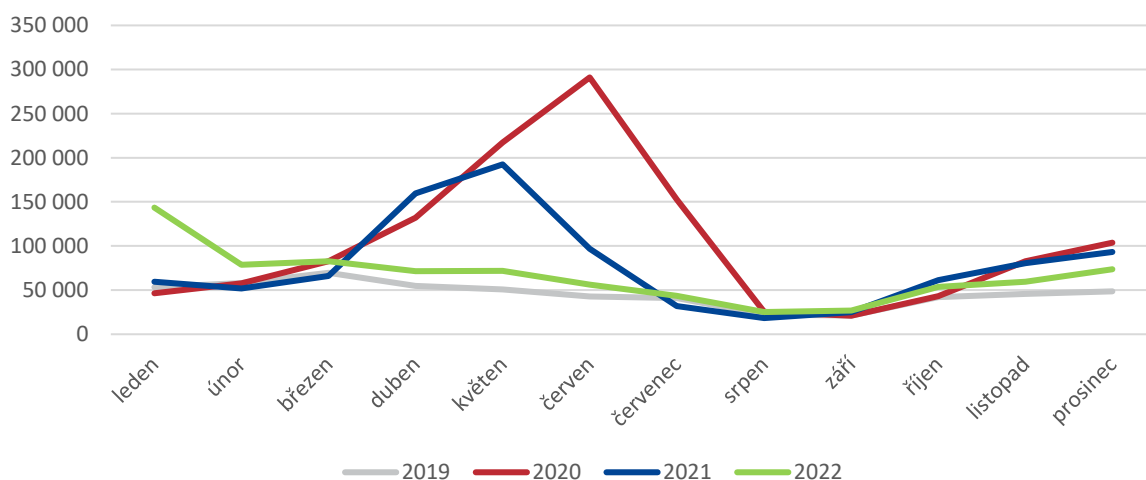
- Podpora forem flexibilního zaměstnávání (FLEXI);
- Podpora zaměstnanosti dlouhodobě evidovaných uchazečů o zaměstnání (PDU);
- Outplacement (OUT).

Uvedené projekty reagovaly na aktuální výzvy spojené s oblastí podpory zaměstnanosti v ČR²¹, tj. měly pomoci řešit problémy, jako jsou nedostatečná podpora flexibility práce (projekt FLEXI), omezená schopnost znovu začleňovat dlouhodobě nezaměstnané osoby na pracovní trh (projekt PDU), nestabilita pracovního trhu v situaci hospodářské krize a potřeba posílit kvalifikaci pracovní síly směrem k perspektivnějším oborům a profesím (projekt OUT). V projektech FLEXI, PDU a OUT bylo celkem podpořeno 18 955 účastníků.

Krizové ošetřovné

ČSSZ poskytuje podle zákona č. 187/2006 Sb.²² dávky nemocenského pojištění, mezi které patří i ošetřovné. ČSSZ poskytovala v letech 2020–2022 také krizové ošetřovné, které bylo vypláceno v souvislosti s mimořádnými opatřeními při pandemii onemocnění covid-19 jako nástroj podpory zaměstnanců v době zvýšené potřeby pečovat o děti či jiné osoby v důsledku uzavření školských zařízení. Krizové ošetřovné bylo poskytováno za období od 11. 3. 2020 do 30. 6. 2020 na základě zákona č. 133/2020 Sb.²³, za období od 5. 10. 2020 do 30. 6. 2021 na základě zákona č. 438/2020 Sb.²⁴ a za období od 1. 11. 2021 do 28. 2. 2022 na základě zákona č. 520/2021 Sb.²⁵ Při výplatě postupovala ČSSZ podle zákona č. 187/2006 Sb.

Graf č. 3: Počet vyplacených dávek ošetřovného v letech 2019–2022



Zdroj: vypracoval NKÚ z údajů poskytnutých ČSSZ.

Pozn.: Jedná se o počet vyplacených dávek ošetřovného včetně krizového ošetřovného.

ČSSZ nevede statistiky počtu vyplacených dávek ošetřovného dle důvodu poskytnutí. Nejsou proto známy přesné údaje o počtu vyplacených dávek a výše vyplacených peněžních

²¹ Na rezervy v oblasti flexibility práce a sladování pracovního a osobního života poukazují dokumenty: *Zpráva o naplňování Agendy 2030 pro udržitelný rozvoj v České republice, Zpráva o rodině 2020, Národní program reformy za rok 2021, Strategický rámec politiky zaměstnanosti*. Na skutečnost, že se v ČR nedaří zapojovat dlouhodobě nezaměstnané na trh práce poukazuje Evropský účetní dvůr ve *Zvláštní zprávě 25/2021: Podpora z ESF na boj proti dlouhodobé nezaměstnanosti: opatření musí být cílenější, lépe přizpůsobená a monitorovaná*.

²² Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

²³ Zákon č. 133/2020 Sb., o některých úpravách v sociálním zabezpečení v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020.

²⁴ Zákon č. 438/2020 Sb., o úpravách poskytování ošetřovného v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii a o změně zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ Zákon č. 520/2021 Sb., o dalších úpravách poskytování ošetřovného v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii onemocnění COVID-19.

prostředků na krizové ošetřovné. ČSSZ vynaložila na ošetřovné v roce 2019 celkem 1,7 mld. Kč, v roce 2020 celkem 11,4 mld. Kč, v roce 2021 celkem 5,7 mld. Kč a v roce 2022 celkem 2,8 mld. Kč. Tyto výdaje zahrnují veškeré vyplacené dávky ošetřovného, tj. i krizového ošetřovného. Celkové výdaje na ošetřovné v členění dle jednotlivých měsíců jsou uvedeny v příloze č. 5 tohoto kontrolního závěru.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené na podporu zaměstnanosti vynaloženy účelně a v souladu s právními předpisy.

Za účelné bylo v případě Programu Antivirus považováno takové vynakládání a použití peněžních prostředků státního rozpočtu a EU, které vedlo k optimální míře dosažení cílů Programu Antivirus, tj. ke zmírnění negativních dopadů šíření onemocnění covid-19 na zaměstnanost v ČR a k udržení zaměstnanců podpořených zaměstnavatelů ve stávajícím zaměstnání. V případě projektů OPZ bylo za účelné považováno takové vynakládání a použití peněžních prostředků státního rozpočtu a EU, které vedlo k optimální míře dosažení stanovených cílů projektů a ke zlepšení situace osob z cílových skupin na trhu práce (např. k získání zaměstnání, osvědčení o kvalifikaci). U neukončených projektů OPZ byla účelnost vyhodnocena pouze u již ukončených podpor konkrétních osob z cílové skupiny.

NKÚ provedl kontrolu u MPSV jakožto poskytovatele veřejné podpory z Programu Antivirus a řídicího orgánu OPZ, u ÚP ČR jakožto realizátora Programu Antivirus a příjemce podpory z OPZ a u ČSSZ jakožto poskytovatele součinnosti při realizaci Programu Antivirus a poskytovatele krizového ošetřovného.

V souvislosti s Programem Antivirus NKÚ u MPSV prověřoval nastavení podmínek poskytování příspěvku, kontrolního systému, monitoringu a dosažení cílů Programu Antivirus. Na vzorku 31 zaměstnavatelů (viz příloha č. 6 tohoto kontrolního závěru), kteří obdrželi příspěvky z Programu Antivirus, NKÚ na základě dostupných výročních zpráv a účetních závěrek analyzoval dopady pandemie onemocnění covid-19 na jejich hospodářskou situaci a vývoj počtu zaměstnanců.

V souvislosti s projekty OPZ se kontrola u MPSV zaměřila na úlohu řídicího orgánu při výběru, administraci, realizaci a vyhodnocování projektů zaměřených na podporu zaměstnanosti. NKÚ dále prověřoval, zda byla podpora poskytována v souladu s pravidly OPZ. V rámci PO 1 OPZ se NKÚ zaměřil na kontrolu národních individuálních projektů ÚP ČR (viz příloha č. 3 a 4 tohoto kontrolního závěru) podpořených v investičních prioritách (dále také „IP“) 1.1²⁶ a 1.3²⁷.

NKÚ rovněž zjišťoval, zda MPSV plnilo strategické cíle stanovené pro oblast podpory zaměstnanosti a zda sledovalo a vyhodnocovalo dopady realizovaných strategických opatření na státní rozpočet. NKÚ dále zjišťoval, zda MPSV ve své působnosti připravilo nástroje APZ na krizové období.

NKÚ prověřil u vzorku 31 zaměstnavatelů, zda ÚP ČR postupoval při vyplácení příspěvků na náhrady mezd v rámci Programu Antivirus v souladu se stanovenými pravidly. NKÚ dále

²⁶ Investiční priorita 1.1: *Přístup k zaměstnání pro osoby hledající zaměstnání a neaktivní osoby, včetně dlouhodobě nezaměstnaných a osob vzdálených trhu práce, také prostřednictvím místních iniciativ na podporu zaměstnanosti a mobility pracovníků.*

²⁷ Investiční priorita 1.3: *Pomoc pracovníkům, podnikům a podnikatelům přizpůsobovat se změnám.*

kontroloval, zda ÚP ČR jakožto realizátor Programu Antivirus prováděl průběžné a následné kontroly vyplacených příspěvků a zda sledoval a vyhodnocoval dopady poskytnuté podpory. U celkového počtu 47 871 zaměstnanců 31 podpořených zaměstnavatelů z kontrolního vzorku NKÚ prověřil, zda poskytnutá podpora přispěla k zachování jejich pracovních míst.

U ÚP ČR jako příjemce podpory z OPZ se kontrola NKÚ zaměřila jednak na dodržování podmínek, na jejichž základě mu byla poskytnuta podpora, jednak na dosahování cílů a naplňování účelu kontrolovaných projektů. V neposlední řadě bylo u ÚP ČR prověřováno, zda byly u kontrolovaných projektů dodrženy postupy při realizaci veřejných zakázek.

Kontrola NKÚ se u ČSSZ zaměřila na dodržování podmínek poskytování krizového ošetřovacího, dále na součinnost při ověřování oprávněnosti poskytování podpory v rámci Programu Antivirus a provádění kontroly plnění povinností plátců pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

Ke kontrole z pozice poskytovatele (MPSV) i příjemce (ÚP ČR) vybral NKÚ pět národních individuálních projektů přímého přidělení financovaných z OPZ, přičemž dva z nich byly použity na proplácení příspěvků z Programu Antivirus (viz příloha č. 3 a 4 tohoto kontrolního závěru). Projekty byly vybrány s ohledem na finanční významnost, jejich vazbu na předmět a cíl kontroly. Při výběru bylo rovněž zohledněno, zda dané projekty již nebyly ze strany NKÚ kontrolovány.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků vynaložených na Program Antivirus na systémové úrovni u MPSV činil 51,2 mld. Kč²⁸, z toho 6,6 mld. Kč bylo financováno z OPZ prostřednictvím projektů Antivirus A, Antivirus A II. Kontrolovaný objem peněžních prostředků prověřovaný u ÚP ČR na konkrétních měsíčních vyúčtováních u vzorku 31 zaměstnavatelů podpořených v Programu Antivirus činil 696,6 mil. Kč (viz příloha č. 6 tohoto kontrolního závěru).

Kontrolovaný objem peněžních prostředků vynaložených na tři kontrolované projekty (FLEXI, PDU, OUT) ÚP ČR činil na systémové úrovni u MPSV 2,2 mld. Kč.²⁹ Kontrolovaný objem peněžních prostředků vynaložených na tyto projekty, který byl prověřován u ÚP ČR na vybraných výdajových položkách, činil 6,1 mil. Kč. Kontrolovaný objem peněžních prostředků vynaložených ČSSZ na krizové ošetřovací a související výdaje činil 8,7 mil. Kč.

Pozn.: Právní předpisy uvedené v kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Skutečnosti zjištěné v oblasti přípravy, nastavení a realizace Programu Antivirus

Program Antivirus přispěl ke zmírnění negativních dopadů šíření pandemie onemocnění covid-19, část peněžních prostředků však byla vynaložena neúčelně

Příspěvky v celkové výši 51,2 mld. Kč, které byly poskytnuty v Programu Antivirus zaměstnavatelům na náhrady mezd jejich zaměstnanců, přispěly ke zmírnění negativních dopadů šíření pandemie onemocnění covid-19 na zaměstnanost v ČR. NKÚ zjistil, že část peněžních prostředků však byla v Programu Antivirus vynaložena neúčelně, neboť:

²⁸ Jedná se o celkově vynaložené peněžní prostředky bez zohlednění vratek.

²⁹ Údaj o aktuálním čerpání u tří kontrolovaných národních individuálních projektů OPZ ke dni 31. 3. 2023. Celkové alokované způsobilé výdaje dle podmínek použití podpory z OPZ činily 3,6 mld. Kč.

- A. Příspěvky ve výši 58,2 mil. Kč poskytnuté 31 zaměstnavatelům z kontrolního vzorku na náhrady mezd 3 363 ze 47 871 zaměstnanců nepříspěly k zachování pracovního místa. Do doby ukončení realizace Programu Antivirus tak bylo v evidenci uchazečů o zaměstnání ÚP ČR zaevidováno 7,0 % zaměstnanců, na jejichž náhrady mezd čerpali zaměstnavatelé zařazení do kontrolního vzorku příspěvky (viz příloha č. 6 tohoto kontrolního závěru).
- B. Z celkového počtu všech 70 971 podpořených zaměstnavatelů zaniklo k datu ukončení Programu Antivirus celkem 193 zaměstnavatelů, jimž byly poskytnuty příspěvky ve výši 339 mil. Kč. Dvanáct zaměstnavatelů, jimž byly poskytnuty příspěvky ve výši 161,5 mil. Kč, podalo ÚP ČR do 28. 2. 2022 zprávu o rozhodnutí o hromadném propouštění³⁰.
- C. MPSV při přípravě a nastavení podmínek Programu Antivirus vycházelo z předpokladu, že zaměstnavatelům vznikaly v důsledku přijímání ochranných opatření státu náklady spojené s vyplácením náhrad mezd svým zaměstnancům, které nebyly kompenzovány jejich hospodářskou činností, a že mohou vzniklé hospodářské ztráty vést k zániku pracovních míst a negativně ovlivnit zaměstnanost v ČR³¹. Při nastavování podmínek režimu A Plus Programu Antivirus vycházelo MPSV z předpokladu, že u zaměstnavatelů dochází ke ztrátě likvidity a že nejsou schopni nést i jen minimální tíži nákladů spojených s vyplácením náhrad mezd zaměstnancům³². MPSV uvedené předpoklady neověřovalo a nenavázalo poskytnutí podpory zaměstnavatelům na objektivní ekonomické ukazatele, jako tomu bylo v jiných zemích EU. V Programu Antivirus tak byla poskytována podpora k udržení zaměstnanosti i těm zaměstnavatelům, u kterých docházelo k růstu čistého obratu, zisku³³ a k navyšování počtu zaměstnanců (viz příloha č. 8 tohoto kontrolního závěru). Podpora takových zaměstnavatelů nenaplnovala hlavní účel Programu Antivirus, jelikož v takových případech nebyly splněny výše uvedené předpoklady o nákladech nekompenzovaných hospodářskou činností či ztrátě likvidity.

Příklady plošného nastavení podpory v rámci Programu Antivirus

A) NKÚ zjistil, že u 29 z 88 odvětví (CZ NACE³⁴) nedošlo v průběhu pandemie k poklesu hospodářské produkce, přesto byla zaměstnavatelům, jejichž hlavní hospodářská činnost spadala do těchto odvětví, poskytnuta podpora ve výši 9,8 mld. Kč. Např. do odvětví *Činnosti v oblasti informačních technologií* byla v rámci Programu Antivirus směřována podpora v celkové výši 278,4 mil. Kč. V tomto odvětví přitom během pandemie onemocnění covid-19 dle údajů za rok 2021 oproti roku 2019 vzrostla hospodářská produkce o 17,5 %, počet odpracovaných hodin vzrostl o 10,0 % a počet zaměstnanců vzrostl o 9,5 % (viz příloha č. 10 a 11 tohoto kontrolního závěru).

B) U jednoho zaměstnavatele z kontrolního vzorku, který působí v odvětví maloobchodní činnosti zaměřené na prodej potravin v nespecializovaných prodejnách a jehož hospodářská činnost nebyla pandemií onemocnění covid-19 negativně dotčena, došlo dle zjištění NKÚ v roce 2020 oproti roku 2019 k nárůstu hospodářského zisku o 336,4 mil. Kč, k navýšení čistého

³⁰ Zprávy o rozhodnutí o hromadném propouštění jsou povinni zaměstnavatelé podávat krajským pobočkám ÚP ČR dle ustanovení § 62 odst. 5 zákona č. 262/2006 Sb.

³¹ Část I bod 3 programového dokumentu Programu Antivirus.

³² Usnesení vlády ČR ze dne 14. října 2020 č. 1039; část III přílohy „Změna podmínek Cíleného programu podpory zaměstnanosti Antivirus – Antivirus Plus“.

³³ Údaje o čistém obratu za účetní období a výsledku hospodaření po zdanění (zisk) byly získány z účetních závěrek uvedených ve výročních zprávách zveřejněných ve sbírce listin obchodního rejstříku.

³⁴ CZ NACE (oddíly) dle zavedené klasifikace ekonomických činností ČSÚ.

obratu o 10,5 mld. Kč a k navýšení počtu zaměstnanců o 11,1 %. Daný zaměstnavatel v době pandemie covid-19 hospodářsky expandoval a nepřetržitě nabíral nové zaměstnance. Současně tento zaměstnavatel v rámci Programu Antivirus získal podporu ve výši 48,1 mil. Kč, jejímž hlavním smyslem mělo být zamezení zániku pracovních míst.

MPSV rovněž připravilo podmínky Programu Antivirus způsobem, který umožnil poskytovat příspěvek na udržení pracovních míst zaměstnavatelům, kteří vypláceli podíly na zisku. V některých jiných zemích EU byla podmínka neslučitelnosti podpory s rozdělováním podílů na zisku stanovena.

Tabulka č. 2 Nastavení omezujících podmínek podpory udržení zaměstnanosti v zemích EU

Podmínka podpory	Podmínka je upravena
Hospodářské potíže podniku jako podmínka podpory	<i>Navázání podpory na meziroční pokles výnosů:</i> Řecko, Portugalsko, Bulharsko, Chorvatsko, Slovensko, Slovinsko, Rumunsko
Dopad na ekonomické odvětví jako podmínka podpory	<i>Omezení podpory na nejvíce dotčená odvětví:</i> Bulharsko, Lucembursko, Slovinsko, Španělsko
Nerozdělování podílů na zisku a bonusů jako podmínka podpory	<i>Stanovení neslučitelnosti podpory s rozdělováním podílů na zisku:</i> Chorvatsko, Dánsko, Nizozemí, Portugalsko, Slovinsko, Švédsko, Rumunsko

Zdroj: vypracoval NKÚ dle studie European Trade Union Institut: *Job retention schemes in Europe. A lifeline during the Covid-19 pandemic* a studie COVID-19: *Implications for employment and working life.*

NKÚ zjistil, že z 31 zaměstnavatelů vybraných do vzorku jich v letech 2020 a 2021 celkem 10 rozdělilo podíly na zisku. Těmito deseti zaměstnavatelům byly v rámci Programu Antivirus poskytnuty příspěvky v celkové výši 1,9 mld. Kč (viz příloha č. 9 tohoto kontrolního závěru). Neslučitelnost poskytování podpory na udržení pracovních míst a vyplácení podílů na zisku MPSV zakotvilo s účinností od 1. 7. 2021 do zákona č. 435/2004 Sb. jako součást příspěvku v době částečné práce.³⁵ Zavedení této podmínky MPSV zdůvodnilo tím, že souběh pobírání podpory na udržení pracovních míst a vyplácení podílů na zisku nezajišťuje hospodárné vynakládání peněžních prostředků na udržení zaměstnanosti.

Podpora v rámci režimu A Plus Programu Antivirus nebyla v souladu se stanovenou zásadou částečné kompenzace

Schémata podpory udržení zaměstnanosti uplatňovaná v krizových situacích se v zemích EU v době pandemie onemocnění covid-19 opírala o zásadu částečné kompenzace, podle níž by měla být tíže nákladů spojená s udržením pracovních míst sdílena v určitém poměru mezi státem, zaměstnavatelem a zaměstnancem. Dodržování této zásady zajišťuje, že náklady spojené s udržením pracovních míst neponese jen stát a že zaměstnavatelé a zaměstnanci budou motivováni ke zkrácení doby podpory na nezbytné minimum.

MPSV zásadu částečné kompenzace zakotvilo jako princip fungování Programu Antivirus³⁶. Dle zjištění NKÚ však nastavené parametry režimu A Plus Programu Antivirus tuto zásadu nerespektovaly. V rámci tohoto režimu podpory byly ze strany zaměstnavatelů v souladu se zákonem č. 262/2006 Sb.³⁷ vypláceny zaměstnancům za neodvedenou práci náhrady mezd ve

³⁵ Příspěvek v době částečné práce byl vymezen v části páté hlavy VII zákona č. 435/2004 Sb. v návaznosti na přijetí zákona č. 248/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

³⁶ Část I bod 5 programového dokumentu Programu Antivirus.

³⁷ Ustanovení § 208 zákona č. 262/2006 Sb.

výši 100 % jejich průměrného výdělku. Stát současně zaměstnavatelům tyto výdaje kompenzoval příspěvkem v rozsahu 100 % až do výše 50 000 Kč měsíčně na zaměstnance.

Nastavení ustanovení § 208 zákona č. 262/2006 Sb. a jeho aplikace v Programu Antivirus

Při přípravě pravidel vyplácení náhrad mezd v případě překážky v práci na straně zaměstnavatelů MPSV vycházelo z předpokladu, že pandemická situace a s ní spojená ochranná opatření státu představovala „jinou překážku na straně zaměstnavatele“ dle ustanovení § 208 zákona č. 262/2006 Sb. V takovém případě jsou zaměstnavatelé povinni svým zaměstnancům za neodvedenou práci vyplácet náhrady mezd ve výši 100 % jejich průměrného výdělku, a to přesto, že překážka v práci reálně nevznikla na jejich straně, ale byla důsledkem zásahu vyšší moci, resp. důsledkem ochranných opatření státu. Takové nastavení podmínek nezajišťuje přiměřenou míru účasti zaměstnanců na nákladech na udržení pracovního místa v době, kdy tito neodvádějí práci kvůli překážkám, jejichž vznik nemohl zaměstnavatel reálně ovlivnit.

Povinnost zaměstnavatelů vyplácet svým zaměstnancům náhrady mezd ve výši 100 % jejich výdělku vede k rychlejší ztrátě jejich likvidity, a tudíž i k vyššímu riziku propouštění či úplného zániku zaměstnavatele, a ve svém důsledku také k hospodářsky nákladným kompenzacím na náhrady mezd ze státního rozpočtu, jako tomu bylo v případě režimu A Plus Programu Antivirus.

NKÚ v této souvislosti poukazuje na skutečnost, že v zákoně č. 262/2006 Sb. není jednoznačně stanoven postup pro vyplácení náhrad mezd zaměstnancům v případě, kdy v důsledku pandemické situace vznikne překážka v práci na straně zaměstnavatelů. Ustanovení § 207 zákona č. 262/2006 Sb. sice vymezuje postup pro případy živelních událostí, neodkazuje však na jiné mimořádné události, jako je např. pandemie. Zákon č. 262/2006 Sb. také nevymezuje, jaké situace jsou pro účely poskytování náhrad mezd považovány za živelní události.

Nastavení podpory v režimu A Plus Programu Antivirus se zakládalo na plošném předpokladu, že zaměstnavatelé nejsou schopni nést i jen minimální tíži mzdových nákladů. Tato skutečnost však nebyla ze strany MPSV analyticky podložena. Podmínky režimu A Plus Programu Antivirus umožňovaly podporovat zaměstnavatele bez ohledu na to, zda u nich reálně došlo k nedostupnosti likvidity, jak vyžadovala pravidla veřejné podpory stanovená Evropskou komisí.³⁸ NKÚ zjistil, že mezi největšími příjemci podpory v rámci režimu A Plus Programu Antivirus byli i zaměstnavatelé, u nichž v době pandemie onemocnění covid-19 docházelo k růstu čistého obrátu a k rozdělování podílů na zisku.

Příklad plošného nastavení podpory v režimu A Plus Programu Antivirus

NKÚ zjistil, že v rámci režimu A Plus Programu Antivirus byly celkem 48 zaměstnavatelům působícím v odvětví *činnosti heren, kasin a sázkových kanceláří* poskytnuty příspěvky ve výši 546,5 mil. Kč, přičemž čtyři z těchto zaměstnavatelů patřili mezi 10 největších příjemců v režimu A Plus Programu Antivirus. Těmto čtyřem zaměstnavatelům byly dohromady poskytnuty příspěvky ve výši 148,8 mil. Kč. Dle údajů z účetních závěrek uvedených ve

³⁸ Poskytování příspěvků na náhrady mezd v Programu Antivirus vycházelo z pravidel pro poskytování veřejné podpory stanovených ve sdělení EK (2020/C 91 I/01) ze dne 20. 3. 2020 „Dočasný rámec pro opatření státní podpory na podporu hospodářství při stávajícím šíření koronavirové nákazy COVID-19“. Toto sdělení přechodně upravilo podmínky, za kterých byla EK posuzována veřejná podpora poskytovaná na řešení dopadů pandemie na hospodářství zemí EU ve smyslu čl. 107 odst. 3 písm. b) a c) *Smlouvy o fungování EU*.

výročních zprávách zveřejněných ve sbírce listin obchodního rejstříku nedošlo ani u jednoho z těchto čtyř zaměstnavatelů v průběhu pandemie onemocnění covid-19 ke zhoršení jejich hospodářské situace. Plošný předpoklad MPSV, že tito zaměstnavatelé nejsou schopni nést i jen minimální náklady spojené s vyplácením náhrad mezd svým zaměstnancům, nebyl v těchto případech naplněn.

Jednomu ze zaměstnavatelů, který v rámci režimu A Plus získal podporu ve výši 35,3 mil. Kč, např. vzrostl během pandemie onemocnění covid-19 postupně čistý obrát za účetní období z 6,2 mld. Kč (rok 2019) na 10,9 mld. Kč (rok 2021), zisk se mu zvýšil z 1,4 mld. Kč (rok 2019) na 3,0 mld. Kč (rok 2021) a došlo u něho k rozdělení zisků formou dividend ve výši 1,4 mld. Kč (rok 2020), resp. 2,0 mld. Kč (rok 2021).

V porovnání se schémata podpory uplatňovanými v zemích EU bylo nastavení parametrů podpory v režimu A Plus Programu Antivirus ojedinělé (viz příloha č. 7 tohoto kontrolního závěru). V ostatních zemích EU nenastala v kontextu pandemie onemocnění covid-19 situace, ve které se buď zaměstnavatelé, nebo zaměstnanci alespoň částečně nepodíleli na tíži nákladů spojených s udržením pracovního místa. Takovéto parametry podpory v režimu A Plus přitom MPSV připravilo v době, kdy se v ČR i navzdory mimořádné pandemické situaci pohybovala obecná míra nezaměstnanosti okolo 3 % a kdy nabídka volných pracovních míst převyšovala počet uchazečů o zaměstnání. Kombinace již zavedených režimů podpory A a B Programu Antivirus se ukázala jako dostatečně účinná pro udržení zaměstnanosti, a neexistovaly proto objektivní hospodářské důvody pro přijetí takových opatření na udržení zaměstnanosti, která vybočují z praxe uplatňované v zemích EU a která nejsou v souladu se stanovenou zásadou částečné kompenzace. MPSV přitom nenavrholo omezit podporu v rámci režimu A Plus na hospodářsky nejvíce dotčená odvětví³⁹ (např. letecká doprava, ubytování, stravování a pohostinství), což by potřebnost uplatnění mimořádného nastavení parametrů podpory v režimu A Plus Programu Antivirus alespoň částečně odůvodňovalo.

NKÚ zjistil, že v rámci režimu A Plus Programu Antivirus byly zaměstnavatelům poskytnuty příspěvky ve výši 21,1 mld. Kč⁴⁰. V případě, že by byly těmto zaměstnavatelům vypláceny ve stejném období příspěvky na náhrady mezd stejných zaměstnanců dle pravidel režimu A Programu Antivirus, který respektoval zásadu částečné kompenzace, činil by objem státem poskytnutých peněžních příspěvků na náhrady mezd 16,7 mld. Kč, tj. o 4,4 mld. Kč méně.

Podpora v rámci Programu Antivirus byla poskytována bez předchozího schválení ze strany Evropské komise a při její realizaci nebyly dodržovány podmínky veřejné podpory

Poskytování příspěvků zaměstnavatelům na náhrady mezd v Programu Antivirus bylo veřejnou podporou, která dle *Smlouvy o fungování EU* podléhala povinnosti předchozího schválení ze strany Evropské komise.

MPSV jako poskytovatel veřejné podpory nepostupovalo dle zákona č. 215/2004 Sb.⁴¹, když před spuštěním a úpravou podmínek podpory v Programu Antivirus neinformovalo koordinační orgán veřejné podpory, tj. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále také „ÚOHS“), o záměru provádět či upravit veřejnou podporu poskytovanou v Programu Antivirus. MPSV sice v dubnu 2020 zaslalo ÚOHS informace o Programu Antivirus za účelem ověření, zda

³⁹ Dle indikátoru ČSÚ TB0001P1a (*Produkce, běžné ceny*).

⁴⁰ Jedná se o celkově vynaložené peněžní prostředky bez zohlednění vratek.

⁴¹ Ustanovení § 4 odst. 4 zákona č. 215/2004 Sb.

se jedná o veřejnou podporu, ke schválení podpory v Programu Antivirus ze strany EK však došlo až v červenci 2020. Prodlevy v komunikaci přitom vznikaly na straně MPSV, byly v průběhu realizace Programu Antivirus opakované a proces administrace žádostí o schválení změn veřejných podpor EK byl zdlouhavý. ÚOHS proto nemohl zajistit, aby byla EK včas informována o záměrech ČR poskytnout nebo upravit podmínky veřejné podpory.

V rámci Programu Antivirus tak byla zaměstnavatelům v rozporu se *Smlouvou o fungování EU*⁴² poskytována veřejná podpora bez předchozího schválení EK. Na tuto skutečnost sama EK poukázala ve svých rozhodnutích ke schválení poskytování a následných úprav veřejné podpory v Programu Antivirus. Na riziko porušování podmínek poskytování veřejné podpory upozorňoval MPSV rovněž koordinální orgán ÚOHS. MPSV tímto jednáním nepostupovalo dle zákona České národní rady č. 2/1969 Sb.⁴³, neboť v okruhu své působnosti neplnilo úkoly vyplývající z členství ČR v EU. Současně MPSV nepostupovalo dle zákona č. 435/2004 Sb.⁴⁴, neboť neusměrnilo výkon státní správy tak, aby byla dodržena zákonnost při zabezpečení státní politiky zaměstnanosti.

Pandemická situace vedla k objektivní potřebě rychle reagovat a operativně připravit a realizovat cílený program podpory na udržení zaměstnanosti. Postupy při schvalování veřejných podpor v rámci obdobných programů a nástrojů na udržení zaměstnanosti v jiných zemích EU (např. Slovensko, Polsko) nicméně dokládají, že i v kontextu krizové situace bylo možné postupovat dle podmínek poskytování veřejné podpory stanovených ve *Smlouvě o fungování EU*. Takový postup ovšem předpokládá schopnost i v krizové situaci plánovat podmínky poskytování veřejné podpory na udržení zaměstnanosti alespoň v krátkodobém horizontu (tj. s předstihem několika týdnů, aby mohly být schváleny EK) a také, a to zejména, konstruktivní a předvídatelnou součinnost mezi MPSV a vládou ČR při nastavování a následném schvalování podmínek Programu Antivirus.

NKÚ dále zjistil, že MPSV nedodržovalo v průběhu realizace Programu Antivirus podmínky monitorování a reportingu veřejné podpory, které stanovila EK⁴⁵. MPSV nepostupovalo dle požadavků na transparentnost veřejné podpory, když např. nezveřejňovalo informace o každé jednotlivé podpoře vyšší než 100 000 € poskytnuté dle stanovených pravidel. O povinnosti dodržovat podmínky transparentnosti veřejné podpory přitom ÚOHS poskytovatele veřejné podpory informoval.

Dopady Programu Antivirus na podpořené zaměstnavatele a zaměstnance nebyly sledovány a vyhodnocovány

MPSV a ÚP ČR disponovaly všemi údaji nezbytnými pro vyhodnocení dopadů podpory v Programu Antivirus.⁴⁶ Kontrolou NKÚ však bylo zjištěno, že MPSV ani ÚP ČR nesledovaly a nevyhodnocovaly dopady podpory poskytnuté v rámci Programu Antivirus na konkrétní

⁴² Čl. 108 odst. 3 *Smlouvy o fungování EU*.

⁴³ Ustanovení § 20 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

⁴⁴ Ustanovení § 6 odst. 1 věty první zákona č. 435/2004 Sb.

⁴⁵ Podmínky stanovené v části IV. *Dočasného rámce pro opatření státní podpory na podporu hospodářství při stávajícím šíření koronavirové nákazy COVID-19*, jímž EK upravila pravidla poskytování veřejné podpory.

⁴⁶ Tj. data o podpořených zaměstnavatelích a jejich zaměstnancích, data z evidence uchazečů o zaměstnání ÚP ČR, přístup k informačnímu systému ČSSZ k ověření existence pracovního právního vztahu mezi podpořenými zaměstnavateli a jejich zaměstnanci a přístup k *Administrativnímu registru ekonomických subjektů*.

podpořené zaměstnavatele a jejich zaměstnance. MPSV a ÚP ČR proto nemohly reagovat na případné nedostatky v nastavení podmínek Programu Antivirus a navrhopvat jejich úpravu na základě analyticky podložených dat. MPSV a ÚP ČR sledovaly a vyhodnocovaly pouze obecnou situaci na trhu práce v ČR, nikoliv však účelnost a efektivnost poskytované podpory. MPSV je přitom povinno v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb.⁴⁷ průběžně sledovat a vyhodnocovat efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole. ÚP ČR nepostupoval dle zákona č. 435/2004 Sb.⁴⁸, když v souvislosti s realizací Programu Antivirus nezajistil pro MPSV podklady k řešení stěžejních otázek na trhu práce.

Účinnému sledování a vyhodnocování velkého objemu dat vztahujících se k dopadům podpory částečně bránila nedostatečná propojenost informačních systémů využívaných MPSV, ÚP ČR a ČSSZ, která by umožnila automatizovat sledování a vyhodnocování poskytované podpory.

Podpora v rámci Programu Antivirus byla zpravidla poskytována ve stanovených lhůtách, nebyla však zajištěna kontrola naplňování stanovených podmínek

NKÚ zjistil, že dohody o poskytnutí příspěvku v rámci Programu Antivirus byly vyjma prvního týdne realizace programu (od 6. 4. do 12. 4. 2020) uzavírány mezi ÚP ČR a zaměstnavateli do druhého dne od podání žádosti. K překročení stanovené lhůty pro poskytnutí příspěvku v délce 30 kalendářních dnů ode dne předložení měsíčních vyúčtování ze strany zaměstnavatele došlo u ÚP ČR v případě tří kontrolovaných vyúčtování. Podpora v rámci Programu Antivirus byla zaměstnavatelům zpravidla poskytována ve stanovených lhůtách. Potřeba rychlé a administrativně minimálně náročné podpory se na druhé straně negativně promítla do nastavení a fungování kontrolního systému.

MPSV s ohledem na očekávané množství podporovaných subjektů nastavilo v Programu Antivirus kontrolní systém, jehož těžiště spočívalo v požadavku na prokázání skutečností prostřednictvím čestného prohlášení. Naplňování základních podmínek Programu Antivirus nebylo ověřováno v rámci předběžné kontroly před poskytnutím příspěvku, ale až při průběžných či následných kontrolách u zaměstnavatelů. Příkladem je stanovená povinnost zaměstnavatele vyplatit náhrady mzdy zaměstnanci (včetně zákonných odvodů) před obdržetím příspěvku z Programu Antivirus. Porušení právě této podmínky patřilo dle provedených kontrol MPSV (u příspěvků financovaných z OPZ) a ÚP ČR k vůbec nejčastějším pochybením zaměstnavatelů. MPSV v průběhu realizace Programu Antivirus nezavedlo možnost ověření bezdlužnosti zaměstnavatelů prostřednictvím dálkového přístupu k informačnímu systému ČSSZ, který by MPSV či ÚP ČR využily při předběžné kontrole, a tím snížily četnost porušení povinnosti zaměstnavatelů vyplatit zaměstnancům náhrady mezd před obdržetím příspěvku z Programu Antivirus.

NKÚ zjistil, že ÚP ČR v průběhu let 2020 až 2022 provedl a dokončil u příjemců příspěvků v rámci Programu Antivirus celkem 1 622 kontrol, na jejichž základě podal ve 131 případech podnět finančnímu úřadu k vymáhání a ve 36 případech podnět Policii ČR k šetření. Na základě kontrolních zjištění ÚP ČR předepsal kontrolovaným subjektům vratku ve výši 163,3 mil Kč, z toho k 31. 3. 2023 bylo vráceno 93,1 mil. Kč. Nejnižší návratnost prostředků předepsaných k vrácení byla ve Středočeském kraji, a to 18,0 % (viz příloha č. 1 tohoto kontrolního závěru).

⁴⁷ Ustanovení § 39 odst. 3 věty první zákona č. 218/2000 Sb.

⁴⁸ Ustanovení § 8 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb.

Kontrolní kapacity ÚP ČR byly ve vztahu k počtu 70 971 podpořených zaměstnavatelů velmi omezené.

NKÚ dále zjistil, že ÚP ČR nepostupoval v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb.⁴⁹, když při veřejnosprávních kontrolách na místě neověřoval základní podmínky Programu Antivirus, které přímo vyplývaly z pravidel veřejné podpory stanovených EK a které měl ÚP ČR dle řídicího aktu MPSV⁵⁰ ověřovat. Jednalo se například o podmínku, zda nebyly podporovány i podniky v obtížích, u nichž je vysoké riziko, že vynaložené peněžní prostředky nepřispějí k udržení pracovních míst. ÚP ČR rovněž při kontrolách na místě neprověřoval, zda součet všech podpor, které zaměstnavatel obdržel v rámci režimu A Plus Programu Antivirus, nepřekročil maximální stanovenou výši podpory.⁵¹

NKÚ na vzorku 31 zaměstnavatelů také zjistil, že ÚP ČR při výkonu řídicí kontroly v rámci realizace Programu Antivirus nezajistil předběžnou kontrolu připravovaných operací v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb.⁵² a vyhláškou č. 416/2004 Sb.⁵³, když nezajistil před výdejem peněžních prostředků provedení kontroly příkazcem operace (v jednom případě) a hlavní účetní (v šesti případech).

Při realizaci Programu Antivirus docházelo k porušování zákona o registru smluv

NKÚ zjistil, že ÚP ČR nepostupoval v souladu se zákonem č. 340/2015 Sb.⁵⁴, když nezaslal správci registru smluv k uveřejnění 129 uzavřených dohod o poskytnutí příspěvku v rámci Programu Antivirus. Kontrolou bylo rovněž zjištěno, že v 848 případech ÚP ČR nedodržel zákonnou lhůtu pro zaslání dohod o poskytnutí příspěvku k uveřejnění v registru smluv.

ÚP ČR v jednom případě vyplatil peněžní prostředky zaměstnavateli na základě neúčinné dohody o poskytnutí příspěvku z Programu Antivirus uzavřené dne 13. 4. 2020. Na danou dohodu se nevztahovala výjimka stanovená zákonem č. 161/2020 Sb.⁵⁵, a její účinnost se proto vázala k datu jejího uveřejnění v registru smluv. NKÚ zjistil skutečnosti nasvědčující porušení rozpočtové kázně⁵⁶, když ÚP ČR neoprávněně vyplatil danému zaměstnavateli peněžní prostředky ve výši 325 680 Kč před nabytím účinnosti této dohody.

⁴⁹ Ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb.

⁵⁰ *Instrukce náměstkyně pro řízení sekce zaměstnanosti č. 4/2020* s datem účinnosti od 6. 4. 2020, ve které MPSV pověřilo ÚP ČR k realizaci Programu Antivirus, a to včetně výkonu kontrolní činnosti.

⁵¹ Dle bodu 3.1 *Dočasného rámce pro opatření státní podpory na podporu hospodářství při stávajícím šíření koronavirové nákazy COVID-19* byla maximální stanovená výše podpory na podnik v rámci režimu A plus Programu Antivirus nejprve 0,8 mil. €, později 1,8 mil. € a následně 2,3 mil. €.

⁵² Ustanovení § 26 zákona č. 320/2001 Sb.

⁵³ Ustanovení § 14 odst. 4 vyhlášky č. 416/2004 Sb.

⁵⁴ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) a § 5 odst. 2 zákona č. 340/2015 Sb.

⁵⁵ Ustanovení § 5 zákona č. 161/2020 Sb., o některých úpravách v oblasti zaměstnanosti v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii a o změně zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶ Ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb.

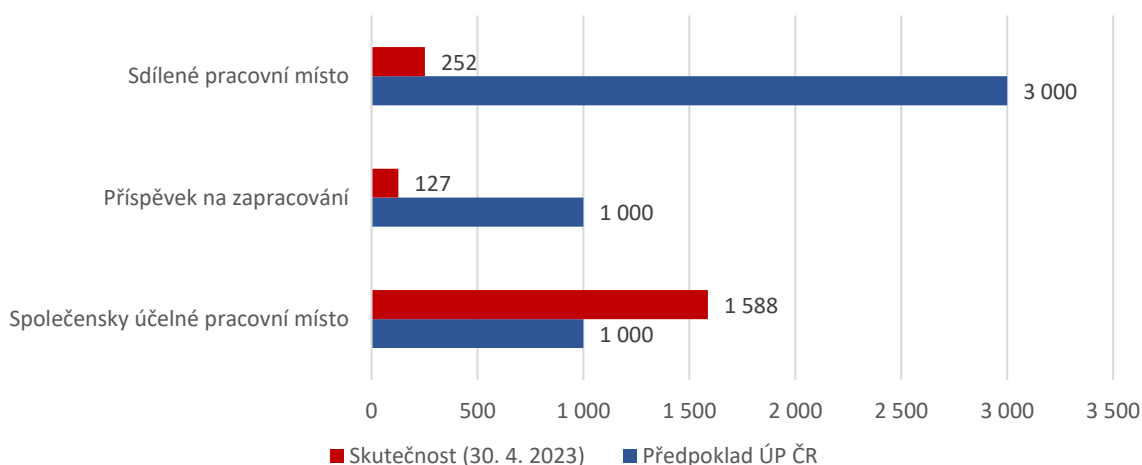
2. Skutečnosti zjištěné v oblasti podpory zaměstnanosti v projektech OPZ

V projektu FLEXI bylo sdílenými pracovními místy podpořeno jen 8,4 % předpokládaného počtu účastníků

ÚP ČR realizoval v rámci OPZ projekt *Podpora forem flexibilního zaměstnávání*, který měl mj. řešit problém nižší ekonomické aktivity žen a jejich vyššího zastoupení mezi dlouhodobě nezaměstnanými a současně měl prostřednictvím podpory flexibilních forem zaměstnávání pomoci zejména osobám pečujícím o osobu závislou a rodičům vracějícím se po rodičovské dovolené, u nichž došlo ke ztrátě pracovních dovedností a návyků. Celkové způsobilé výdaje projektu byly 597,1 mil. Kč, z toho bylo Úřadu práce České republiky proplaceno 165,3 mil. Kč.

Hlavní klíčová aktivita projektu FLEXI *Sdílené pracovní místo* měla vést k prosazování flexibilních forem zaměstnání a měla pomoci osobám z cílových skupin, které nemohou z různých příčin pracovat na plný úvazek, zvýšit jejich možnosti při hledání vhodného zaměstnání. Celkové způsobilé výdaje určené na tuto aktivitu činily 262,8 mil. Kč, přičemž ÚP ČR předpokládal, že touto aktivitou podpoří 3 000 účastníků projektu.⁵⁷ Reálně však bylo dle poslední proplacené žádosti o platbu na podporu sdílených pracovních míst v projektu FLEXI vynaloženo 13,8 mil. Kč.

Graf č. 4: Počet podpořených účastníků ve vybraných klíčových aktivitách projektu FLEXI



Zdroj: vypracoval NKÚ dle odpovědi MPSV na žádost o doklady.

NKÚ zjistil, že se ÚP ČR nedařilo naplňovat aktivitu *Sdílená pracovní místa* v takovém rozsahu, který předpokládal v době podání žádosti o podporu projektu. ÚP ČR skutečnost neplnění této aktivity v plánovaném rozsahu zdůvodnil zejména nezájmem zaměstnavatelů o institut sdílených pracovních míst kvůli vyšší administrativní náročnosti a nastavené výši příspěvku na sdílené pracovní místo. Toto riziko ÚP ČR předpokládal již v době podání žádosti o podporu, svůj předpoklad však neměl podložen analýzou zájmu zaměstnavatelů o sdílená pracovní místa, na což poukázala i hodnotící komise při MPSV. Na nedostatečný zájem zaměstnavatelů o sdílená pracovní místa se ÚP ČR snažil reagovat, když v září roku 2021 inicioval podporu osob, které nemohou pracovat na plný úvazek, rovněž prostřednictvím společensky účelných pracovních míst na zkrácený úvazek.

⁵⁷ Dle změnových podmínek použití podpory z OPZ ze dne 17. 1. 2023 došlo ke snížení rozpočtu v této položce na téměř 227,8 mil. Kč a současně i ke snížení plánovaného počtu podpořených účastníků na 2 600 osob.

NKÚ zjistil, že k datu 30. 4. 2023 bylo v projektu FLEXI v rámci aktivity *Sdílená pracovní místa* podpořeno pouze 252 z původně plánovaných 3 000 účastníků, tj. 8,4 % z předpokládaného počtu (po snížení cílové hodnoty na 2 600 účastníků činí podíl podpořených účastníků 9,7 %). Vzhledem ke skutečnosti, že má být k 31. 10. 2023 ukončena fyzická realizace projektu FLEXI, a s ohledem na nezáměr zaměstnavatelů o realizaci této aktivity je pravděpodobné, že nebude daná klíčová aktivita splněna v předpokládaném rozsahu. Část peněžních prostředků určených na vytváření sdílených pracovních míst byla ÚP ČR vynaložena neúčelně, neboť nepřispěla k realizaci hlavní klíčové aktivity *Sdílená pracovní místa* v předpokládaném rozsahu. Příspěvek projektu FLEXI k řešení problému nedostatečné nabídky flexibilních forem zaměstnání a jeho dopad na cílovou skupinu osob, které nemohou z různých příčin pracovat na plný úvazek, byl ke dni ukončení kontroly významně omezený.

Projekt PDU měl pomoci především dlouhodobě evidovaným uchazečům o zaměstnání, takových osob však bylo v projektu podpořeno jen 12,1 %

Hlavním cílem projektu *Podpora zaměstnanosti dlouhodobě evidovaných uchazečů o zaměstnání* bylo zvýšení zaměstnanosti a zaměstnatelnosti dlouhodobě evidovaných uchazečů o zaměstnání na ÚP ČR. Ti byli v právním aktu vymezení jako osoby, které jsou v evidenci uchazečů o zaměstnání ÚP ČR vedeny déle než 12 měsíců. Na počátku roku 2020 ÚP ČR rozšířil cílovou skupinu projektu také o uchazeče o zaměstnání s kratší než 12měsíční dobou evidence na ÚP ČR. Hlavní cíl projektu však zůstal nezměněn a vázal se pouze k osobám vedeným v evidenci uchazečů o zaměstnání ÚP ČR déle než 12 měsíců. Celkové způsobilé výdaje projektu byly 2,1 mld. Kč, z toho bylo Úřadu práce České republiky proplaceno 1,5 mld. Kč.

V projektu PDU bylo k 31. 12. 2022 podpořeno 12 490 osob, které byly oprávněnými osobami z cílové skupiny. Cílová hodnota indikátoru 6 00 00 *Celkový počet účastníků* byla výrazně přeplněna (plnění přes 118,8 %) ⁵⁸. Dle nezávazného indikátoru 6 02 00 *Dlouhodobě nezaměstnaní účastníci* ⁵⁹ však bylo v projektu PDU podpořeno k 31. 12. 2022 jen 1 508 dlouhodobě evidovaných uchazečů o zaměstnání, což činí 12,1 % z celkového počtu účastníků projektu. Část peněžních prostředků určených na pomoc dlouhodobě evidovaným uchazečům o zaměstnání byla ÚP ČR vynaložena neúčelně, neboť hlavní cíl projektu, tj. zvýšit zaměstnanost a zaměstnatelnost dlouhodobě evidovaných uchazečů o zaměstnání, byl naplňován jen ve velmi omezeném rozsahu.

U projektu PDU nebylo sledováno prostřednictvím výsledkových indikátorů uplatnění podpořených osob na pracovním trhu po ukončení jejich účasti v projektu. NKÚ na vzorku 30 podpořených osob zjistil, že 10 osob bylo po určité době od ukončení účasti v projektu vedeno v evidenci uchazečů o zaměstnání ÚP ČR a dalších devět osob bylo v této evidenci vedeno bezprostředně po ukončení účasti v projektu (viz příloha č. 13 tohoto kontrolního závěru).

⁵⁸ K 30. 4. 2023 byl počet podpořených osob v projektu PDU a vykázaných v indikátoru 6 00 00 celkem 13 244 účastníků. K uvedenému datu byl daný indikátor plněn na 126,0 %.

⁵⁹ Dle pravidel OPZ jsou v indikátoru 6 02 00 vykazovány vedle osob starších 25 let nezaměstnaných déle než 12 měsíců také osoby mladší 25 let nezaměstnané déle než šest měsíců.

Projekt *Outplacement* pomohl se zprostředkováním zaměstnání 86,8 % podpořených osob, nabízené vzdělávací kurzy však neodpovídaly jejich zájmu a vzdělanostní struktuře

Projekt *Outplacement* měl přispět ke zmírnění negativních dopadů pandemie onemocnění covid-19 a zároveň měl reagovat na dopady strukturálních změn souvisejících např. s přechodem hospodářství na nízkouhlíkovou ekonomiku. Hlavním účelem projektu OUT byla pomoc zaměstnancům v době, než dojde k jejich faktickému propuštění, tzn. například proškolit či rekvalifikovat danou osobu a nalézt této osobě nové zaměstnání ještě před koncem pracovního poměru tak, aby se tato osoba nedostala do evidence uchazečů o zaměstnání ÚP ČR. Pomoc byla v projektu uskutečňována na základě individuální a cílené podpory prostřednictvím pracovní diagnostiky, vzdělávacích kurzů, nabídek rekvalifikací a zprostředkování zaměstnání. Celkové způsobilé výdaje projektu byly 864,5 mil. Kč, z toho MPSV proplatilo ÚP ČR 366,6 mil. Kč.

NKÚ zjistil, že k 30. 6. 2023 do projektu OUT vstoupilo 5 800 účastníků, z nichž celkem 5 032 účastníkům bylo zprostředkováno zaměstnání, tj. téměř 86,8 %.⁶⁰ Jednou z klíčových aktivit projektu OUT byly vzdělávací kurzy, které byly realizovány skupinově dle aktuální situace a potřeb účastníků projektu. Tyto kurzy se zaměřovaly především na pracovní právo, finanční gramotnost a rozvoj tzv. měkkých dovedností. Dle údajů uvedených v platných podmínkách použití podpory z OPZ ÚP ČR předpokládal, že celkem 4 277 účastníků získá osvědčení o absolvování vzdělávacího kurzu⁶¹, přičemž na tuto aktivitu bylo alokováno téměř 11 mil. Kč. NKÚ zjistil, že ÚP ČR evidoval k datu 30. 4. 2023 pouhých 50 účastníků, kteří získali osvědčení o absolvování vzdělávacího kurzu, tj. 1,2 % z předpokládaného počtu. Část peněžních prostředků určených na klíčovou aktivitu *Vzdělávací kurz* byla ÚP ČR vynaložena neúčelně, neboť nepřispěla k realizaci této aktivity v předpokládaném rozsahu.

V letech 2020–2021 ovlivnilo realizaci skupinových vzdělávacích kurzů v projektu OUT šíření onemocnění covid-19 a přijatá vládní opatření. V následujícím období realizace projektu se uskutečnilo pouze minimální množství vzdělávacích kurzů. ÚP ČR se potýkal s nízkým zájmem ze strany osob z cílové skupiny, jelikož účastníci projektu měli středoškolské či vysokoškolské vzdělání a nabídka vzdělávacích kurzů pro ně nebyla dostatečně atraktivní.

MPSV nastavilo systém hodnocení žádostí o podporu a výběru projektů k podpoře způsobem, který nezajistil odstranění slabých stránek projektů

NKÚ zjistil, že MPSV nenastavilo v systému hodnocení žádostí o podporu v OPZ určité minimální standardy zajišťující jednotnost v postupu hodnotících komisí. Při hodnocení podaných žádostí o podporu a výběru projektů k podpoře proto hodnotící komise nepřistupovaly k typově obdobným nedostatkům jednotně.

U projektů FLEXI, PDU a OUT identifikovala hodnotící komise slabé stránky a tyto projekty schválila s výhradami, přičemž stanovila jako podmínku schválení podpory provedení některých úprav v žádostech o podporu. Jednalo se např. o stanovení hlavních a dílčích cílů projektů, které nebyly dostatečně specifické a nebyly vždy zpracovány v souladu s principy SMART.⁶² Pouze v případě projektu PDU hodnotící komise požadovala dopracování cílů dle

⁶⁰ ÚP ČR eviduje počty osob zařazených na vytvořená pracovní místa, tj. celkem 2 793 osob, a dále počty osob umístěných na nedotovaná zaměstnání, tj. celkem 2 239 osob.

⁶¹ Předpokládaná výše účastníků dle původních podmínek použití podpory z OPZ, kteří měli toto osvědčení získat, byla 17 640 osob.

⁶² SMART – konkrétní, měřitelný, dosažitelný, realistický a v čase ohraničený cíl.

principů SMART či určení způsobu měření cílů a hodnot, kterých cíle projektu dosáhnou, jako podmínku poskytnutí podpory. U projektů FLEXI a OUT byl nedostatek v definici cílů projektů hodnoticí komisí označen za „slabou stránku projektu“, ale hodnoticí komise nepožadovala jejich dopracování či úpravu dle principů SMART. Žadatel ÚP ČR vždy ve stanovených termínech provedl všechny úpravy v žádostech o podporu projektů, které hodnoticí komise zřízená MPSV stanovila jako podmínku poskytnutí podpory. Všechny slabé stránky projektů, u kterých nebylo hodnoticí komisí požadováno dopracování či jejich změna, však zůstaly v žádostech o podporu ponechány.

Stanovisko hodnoticí komise, že cíle projektů nejsou dostatečně měřitelné a specifické, tj. nejsou zpracovány v souladu s principy SMART, má dle NKÚ vést vždy k požadavku na dopracování žádosti o podporu jako podmínky poskytnutí podpory. Pouze a jen takové cíle projektu, u nichž lze vyhodnotit dosažení určitého výsledku („čeho bude díky projektu dosaženo“) a které nejsou pouze popisem plánovaných aktivit („co bude v projektu děláno“), totiž vytvářejí předpoklad, že peněžní prostředky poskytnuté na realizaci daného projektu budou vynaloženy účelně a efektivně. NKÚ zjistil u kontrolovaných projektů FLEXI a OUT, že cíle těchto projektů nebyly měřitelné a konkrétní. U těchto projektů tak MPSV nezajistilo, aby peněžní prostředky poskytnuté na jejich realizaci byly vždy vynaloženy účelně, po ukončení jejich realizace bude možné prokázat naplnění projektových cílů a současně aby podporou takových projektů došlo k dosažení cílů a výsledků příslušné prioritní osy v rámci OPZ tak, jak to vyžaduje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU)⁶³.

MPSV nastavilo systém indikátorů způsobem, který v některých případech neumožňoval sledovat a vyhodnocovat přínosy projektů

NKÚ zjistil, že MPSV v podmínkách použití podpory z OPZ projektu FLEXI nezavázalo prostřednictvím výsledkových indikátorů ani jiným způsobem ÚP ČR k naplňování cílů tohoto projektu a k realizaci jeho klíčových aktivit v určitém minimálním rozsahu, který ÚP ČR předpokládal a zamýšlel v žádosti o podporu projektu FLEXI.

NKÚ zjistil, že MPSV u IP 1.2 PO 1 OPZ⁶⁴ nastavilo indikátory, které umožňují sledovat počet osob pracujících v rámci flexibilních forem práce⁶⁵. MPSV však tyto indikátory nestanovilo také u IP 1.1 PO 1 OPZ, v jejímž rámci byl realizován projekt FLEXI, který měl přispět především k prosazování flexibilních forem zaměstnání. MPSV u projektu FLEXI sledovalo pouze celkový počet účastníků projektu a nemělo přehled o tom, zda část podpory směřované na vytváření sdílených pracovních míst plnila svůj účel. Tímto jednáním MPSV porušilo ustanovení zákona č. 218/2000 Sb.⁶⁶, neboť jakožto správce kapitoly soustavně nesledovalo a nevyhodnocovalo efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole určených v rámci projektu FLEXI na podporu vzniku sdílených pracovních míst.

⁶³ Článek 125 odst. 3 písm. a) bod i) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

⁶⁴ Investiční priorita 1.2: *Rovnost žen a mužů ve všech oblastech, a to i pokud jde o přístup k zaměstnání a kariérní postup, sladění pracovního a soukromého života a podpora stejné odměny za stejnou práci.*

⁶⁵ Indikátor 5 01 30 *Počet osob pracujících v rámci flexibilních forem práce*; 5 01 05 *Počet zaměstnavatelů, kteří podporují flexibilní formy práce.*

⁶⁶ Ustanovení § 39 odst. 3 věty první zákona č. 218/2000 Sb.

NKÚ dále zjistil, že MPSV v podmínkách použití podpory z OPZ projektu PDU nezávázalo prostřednictvím výsledkových indikátorů ani jiným způsobem ÚP ČR k naplňování části hlavního cíle projektu, která se váže ke zvýšení zaměstnanosti dlouhodobě evidovaných uchazečů o zaměstnání. ÚP ČR současně nebyl zavázán k tomu, aby v určitém minimálním rozsahu plnil klíčové aktivity, které měly účastníkům projektu pomoci ke zprostředkování zaměstnání či k nalezení krátkodobé pracovní příležitosti.

Tím, že MPSV u projektů FLEXI a PDU nezávázalo ÚP ČR k plnění klíčových aktivit projektu v určitém minimálním rozsahu, nevytvořilo podmínky pro to, aby podpořené operace v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013⁶⁷ přispěly k dosažení konkrétních cílů a výsledků příslušné investiční priority. V projektu OUT byly naopak plánované hodnoty výstupů klíčových aktivit do podmínek použití podpory z OPZ převzaty, a ÚP ČR tak byl zavázán k jejich plnění ve stanoveném rozsahu.

NKÚ dále zjistil, že ke dni 30. 4. 2023 byla u projektů PDU a OUT míra plnění cílové hodnoty výsledkového indikátoru 6 26 00 *Účastníci, kteří získali kvalifikaci po ukončení své účasti* 68,4 % (PDU), resp. 43,7 % (OUT). Přehled plnění závazných indikátorů u projektů FLEXI, PDU a OUT je uveden v příloze č. 12 tohoto kontrolního závěru.

V OPZ byl u projektů OUT, Antivirus A a Antivirus A II stanoven indikátor 9 95 00 *Počet osob podpořených v rámci boje nebo působení proti účinkům pandemie COVID-19*. NKÚ zjistil, že daný indikátor umožňoval sledovat pouze počet podpořených osob v projektech, nikoliv však dopady projektů na udržení pracovních míst konkrétních zaměstnanců u zaměstnavatelů. Výstupové hodnoty indikátoru 9 95 00 tak nevypovídají nic o tom, jakým způsobem poskytnutá podpora přispěla k udržení zaměstnanců u podpořených zaměstnavatelů. NKÚ také zjistil, že v projektu OUT byly v indikátoru 9 95 00 vykazovány všechny podpořené osoby bez ohledu na to, zda jejich propuštění souviselo s šířením onemocnění covid-19⁶⁸. Takový postup snižuje vypovídací hodnotu indikátoru 9 95 00.

NKÚ na vzorku 30 podpořených osob u každého z projektů PDU, FLEXI a OUT dále prověřil, zda intervence přispěly ke zlepšení situace osob z cílových skupin. Po ukončení jejich účasti v projektu bylo v evidenci uchazečů o zaměstnání ÚP ČR vedeno sedm osob z projektu OUT, osm osob z projektu FLEXI, resp. 19 osob z projektu PDU (viz příloha č. 13 tohoto kontrolního závěru).

Cílové hodnoty většiny indikátorů v PO 1 OPZ jsou až na výjimky naplňovány

Kontrolované projekty FLEXI, PDU a OUT mají přispět k plnění specifických cílů IP 1.1 a IP 1.3 PO 1 OPZ. V této souvislosti NKÚ prověřoval plnění indikátorů na úrovni IP 1.1 a IP 1.3, přičemž zjistil, že stanovené cílové hodnoty většiny z těchto indikátorů jsou plněny. Výjimku tvoří níže uvedené indikátory, u kterých je riziko, že jejich cílové hodnoty nebudou dosaženy.

Tabulka č. 3: Přehled indikátorů s rizikem nenaplnění jejich cílové hodnoty v IP 1.1 a IP 1.3

Investiční priorita	Specifický cíl	Indikátor	Název indikátoru	Regiony	Plnění hodnoty v % k 30. 4. 2023
IP 1.1	SC 1.1.1	6 07 00	Účastníci ve věku nad 54 let	MRR	76 %
		6 24 00	Neaktivní účastníci, kteří znovu začali hledat	MRR	18 %
				VRR	3 %

⁶⁷ Čl. 125 odst. 3 písm. a) bod i) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013.

⁶⁸ Dle dotazníkového šetření mezi účastníky projektu OUT, jehož výstupy MPSV předložilo NKÚ, jen 15 % účastníků projektu spojuje důvod ukončení pracovního poměru s důsledky šíření onemocnění covid-19.

Investiční priorita	Specifický cíl	Indikátor	Název indikátoru	Regiony	Plnění hodnoty v % k 30. 4. 2023
	<i>Zvýšit zaměstnanost podpořených osob, zejména starších, nízkokvalifikovaných a znevýhodněných</i>		zaměstnání po ukončení své účasti		
	SC 1.1.2 <i>Zvýšit zaměstnanost podpořených mladých osob prostřednictvím programu Záruky pro mládež</i>	6 32 00	Znevýhodnění účastníci zaměstnaní 6 měsíců po ukončení své účasti včetně OSVČ	MRR	69 %
IP 1.3	SC 1.3.1 <i>Zvýšit odbornou úroveň dovedností a kompetencí pracovníků a soulad kvalifikační úrovně pracovní síly s požadavky trhu práce</i>	6 00 00	Celkový počet účastníků	VRR	19 %
		6 07 00	Účastníci ve věku nad 54 let	VRR	25 %
	SC 1.3.2 <i>Zvýšit adaptabilitu starších pracovníků</i>	6 26 00	Účastníci, kteří získali kvalifikaci po ukončení své účasti	VRR	8 %

Zdroj: vypracoval NKÚ dle odpovědi MPSV.

Pozn.: MRR – méně rozvinuté regiony, VRR – více rozvinuté regiony.

Uvedené hodnoty plnění indikátorů nasvědčují, že specifické cíle PO 1 OPZ, které se váží ke zvýšení odborné úrovně dovedností a kompetencí pracovníků a ke zvýšení adaptability starších pracovníků, byly ve více rozvinutých regionech ke dni 30. 4. 2023 plněny jen ve velmi omezeném rozsahu. Plnění indikátoru 6 24 00, který v OPZ sleduje počet neaktivních účastníků, kteří znovu začali hledat zaměstnání po ukončení své účasti v projektech, je rovněž nízké, což však paradoxně může znamenat zlepšení situace podpořených osob, které rovnou získaly pracovní uplatnění. Vypovídací hodnota tohoto indikátoru je proto velmi omezená a v novém programovém období OPZ+ již tento indikátor nebude vykazován.

3. Skutečnosti zjištěné v oblasti strategického řízení a připravenosti na krizové situace

MPSV nepřipravilo nástroje aktivní politiky zaměstnanosti na krizové situace, které mají dopad na pracovní trh

Dle zákona č. 240/2000 Sb.⁶⁹ mají ministerstva povinnost zajistit ve své působnosti připravenost na řešení krizových situací. NKÚ zjistil, že v ČR nebyl až do doby nabytí účinnosti novely zákona č. 435/2004 Sb. (tj. 1. 7. 2021) zaveden žádný systémový nástroj na podporu udržení zaměstnanosti v krizových situacích.

Systémová legislativní opatření na řešení krizových situací s dopadem na pracovní trh byla přijímána ve většině zemí EU v návaznosti na zkušenost s hospodářskou krizí po roce 2008. V ČR bylo v roce 2015 přijato opatření v podobě příspěvku v době částečné nezaměstnanosti. To se však vzhledem ke svému nastavení pro řešení mimořádné situace spojené s pandemií onemocnění covid-19 ukázalo jako nepoužitelné. MPSV proto v březnu 2020 operativně připravilo Program Antivirus jako dočasné řešení do doby, než bude připraveno systémové řešení. V září 2020 MPSV předložilo na jednání vlády ČR návrh na úpravu zákona č. 435/2004 Sb. v podobě zavedení příspěvku v době částečné práce, který nabytí účinnosti dne 1. 7. 2021.

Příspěvek v době částečné práce je formou poskytování veřejné podpory a jeho použití proto podléhá povinnosti schválení Evropskou komisí. K tomu ovšem v ČR již nedošlo. EK nemohla

⁶⁹ Ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

posoudit slučitelnost konkrétních podmínek příspěvku v době částečné práce s vnitřním trhem EU, neboť využití tohoto nástroje bylo dle zákona č. 435/2004 Sb. podmíněno nařízením vlády ČR, které mělo upravit konkrétní pravidla poskytování podpory zaměstnavatelům. Do ukončení realizace Programu Antivirus (tj. 28. 2. 2022) však vláda ČR takové konkrétní nařízení nevydala a MPSV jej prostřednictvím koordinačního orgánu veřejné podpory (ÚOHS) nepředložilo EK k posouzení.

Strategických cílů v oblasti podpory zaměstnanosti stanovené do roku 2020 bylo dosaženo, MPSV však nesledovalo a nevyhodnocovalo dopady opatření na státní rozpočet

Hlavních strategických cílů stanovených ve *Strategii politiky zaměstnanosti 2020* bylo dosaženo již v roce 2017. Plněna byla rovněž téměř všechna opatření, která měla přispět k dosažení strategických cílů a za jejichž plnění neslo MPSV odpovědnost. Dle zjištění NKÚ však MPSV průběžně nesledovalo dopady realizace těchto opatření na státní rozpočet a nehodnotilo jejich finanční stránku. MPSV nemělo přehled o tom, jaké jsou přínosy realizovaných opatření ve vztahu k výdajům peněžních prostředků státního rozpočtu. MPSV tak nepostupovalo dle zákona č. 218/2000 Sb.⁷⁰, neboť ve své kapitole soustavně nesledovalo a nevyhodnocovalo hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů určených na realizaci strategických opatření stanovených v SPZ 2020 a v příslušných prováděcích dokumentech.

4. Skutečnosti zjištěné v oblasti poskytování krizového ošetřovného

ČSSZ poskytovala krizové ošetřovné v souladu s právními předpisy, jeho výplatu však komplikovalo nastavení legislativních podmínek

ČSSZ vyplácela krizové ošetřovné ve třech obdobích. V prvním období od 11. 3. 2020 do 30. 6. 2020 bylo krizové ošetřovné vypláceno na základě zákona č. 133/2020 Sb. Na krizové ošetřovné měli nárok rodiče dětí do dovršení 13 let věku. Mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví byla od 11. 3. 2020 zakázána výuka ve školských zařízeních, přesto museli žadatelé o krizové ošetřovné nárok na výplatu dokládat potvrzením o jejich uzavření, což vedlo ke zvýšené administrativní zátěži na straně žadatelů o krizové ošetřovné a školských zařízení. Zákon č. 133/2020 Sb. byl dvakrát novelizován, došlo mj. k navýšení krizového ošetřovného z 60 % na 80 % denního vyměřovacího základu s tím, že budou provedeny doplatky ošetřovného poskytnutého od 1. 4. 2020.

Ve druhém období od 5. 10. 2020 do 30. 6. 2021 bylo krizové ošetřovné vypláceno na základě zákona č. 438/2020 Sb., který byl účinný od 30. 10. 2020, avšak ČSSZ měla podle tohoto zákona postupovat již při uplatnění nároků od 5. 10. 2020. Podmínky přiznání krizového ošetřovného byly obdobné jako v předchozím období, ale nárok na krizové ošetřovné měli rodiče dětí, které nedovršily věk 10 let. Potvrzení školského zařízení o jeho uzavření bylo nahrazeno čestným prohlášením zaměstnance. Zákon č. 438/2020 Sb. byl dvakrát novelizován, došlo mj. k navýšení krizového ošetřovného ze 70 % na 80 % denního vyměřovacího základu s tím, že budou provedeny doplatky ošetřovného poskytnutého od 1. 3. 2021.

Ve třetím období od 1. 11. 2021 do 28. 2. 2022 bylo krizové ošetřovné vypláceno dle zákona č. 520/2021 Sb., který nabyl účinnosti od 23. 12. 2021. ČSSZ měla podle tohoto zákona postupovat i při posuzování nároků od 1. 11. 2021 s tím, že u již proplacené dávky ji ČSSZ

⁷⁰ Ustanovení § 39 odst. 3 věty první zákona č. 218/2000 Sb.

v daném termínu doplatí. Podmínky krizového ošetřovného byly obdobné jako ve druhém období, krizové ošetřovné bylo stanoveno ve výši 80 % denního vyměřovacího základu.

Vyplácení krizového ošetřovného komplikovaly legislativní změny s dopadem na výši této dávky, kdy ČSSZ byla povinna zpětně doplatit již poskytnuté krizové ošetřovné. Při kontrole vzorku 64 případů poskytnutého krizového ošetřovného ve výši 3,3 mil. Kč a souvisejících výdajů na úpravu informačního systému ve výši 5,4 mil. Kč nebyly u ČSSZ zjištěny nedostatky.

Seznam zkratk

Antivirus A	projekt <i>Podpora zaměstnanosti prostřednictvím cíleného programu Antivirus A</i>
Antivirus A II	projekt <i>Podpora zaměstnanosti prostřednictvím cíleného programu Antivirus A II</i>
APZ	aktivní politika zaměstnanosti
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
ČSÚ	Český statistický úřad
EK	Evropská komise
EU	Evropská unie
FLEXI	projekt <i>Podpora forem flexibilního zaměstnávání</i>
IP	investiční priorita
krizové ošetřovné	ošetřovné vyplácené v souvislosti s mimořádnými opatřeními při pandemii onemocnění covid-19
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OPZ	operační program <i>Zaměstnanost 2014–2020</i>
OUT	projekt <i>Outplacement</i>
PDU	projekt <i>Podpora zaměstnanosti dlouhodobě evidovaných uchazečů o zaměstnání</i>
PO	prioritní osa
Program Antivirus	<i>Cílený program podpory zaměstnanosti „Antivirus“</i>
SPZ 2020	<i>Strategie politiky zaměstnanosti 2020</i>
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
ÚP ČR	Úřad práce České republiky

Příloha č. 1

Poskytování podpory v rámci Programu Antivirus dle krajů ČR

Podpora dle krajů ČR	Počet dohod uzavřených se zaměstnavateli	Počet dohod s vyplacenými prostředky	Počet podporených zaměstnanců	Celkem vyplaceno (v Kč)	Počet ukončených kontrol ÚP ČR	Prostředky k vrácení na základě kontrolních zjištění ÚP ČR	
						Výše prostředků k vrácení (v Kč)	Návratnost prostředků (v %)
Hlavní město	18 731	16 937	297 764	17 840 416 450	116	7 798 887	46,2 %
Jihomoravský	9 020	8 246	104 112	5 111 548 760	130	9 840 843	73,1 %
Jihočeský	4 345	4 086	60 206	2 096 676 473	116	15 909 088	70,5 %
Královéhradecký	3 375	3 141	53 902	1 808 555 224	133	11 470 169	60,6 %
Vysočina	2 924	2 762	49 242	1 551 443 590	116	6 031 411	58,4 %
Karlovarský	2 027	1 917	25 381	1 509 017 855	93	8 388 400	43,1 %
Liberecký	2 713	2 554	53 996	1 822 369 341	105	7 033 959	89,9 %
Olomoucký	4 175	3 907	55 756	1 941 462 679	136	20 081 698	65,8 %
Moravskoslezský	7 817	7 237	127 585	4 001 957 378	178	21 349 843	80,6 %
Pardubický	3 026	2 836	52 010	1 498 799 380	114	7 388 559	56,0 %
Středočeský	6 862	6 387	133 549	5 151 634 956	85	15 004 962	18,0 %
Plzeňský	3 471	3 259	65 158	2 271 983 126	82	10 350 474	33,5 %
Ústecký	3 989	3 712	59 601	2 071 950 034	81	6 113 451	35,8 %
Zlínský	4 238	3 990	65 394	2 474 654 016	137	16 576 856	47,2 %
Celkem	76 713	70 971	1 203 656	51 152 469 262	1 622	163 338 600	57,0 %

Zdroj: vypracoval NKÚ dle odpovědi MPSV a ÚP ČR na žádost o doklady.

Pozn.: Údaje o ukončených kontrolách jsou uvedeny k datu 31. 12. 2022; údaje o návratnosti prostředků k vrácení jsou uvedeny k datu 31. 3. 2023.



Příloha č. 2

Poskytování podpory v rámci Programu Antivirus u 10 nejvíce podpořených hospodářských odvětví (údaje v Kč)

Podpora dle hlavní hospodářské činnosti (odvětví CZ NACE, oddíly)	Režimy podpory Programu Antivirus				CELKEM
	A (§ 192)	A (§ 208)	A Plus	B	
56 Stravování a pohostinství	55 628 706	1 796 108 878	6 965 336 252	814 435 939	9 631 509 775
47 Maloobchod, kromě motorových vozidel	175 272 527	1 990 420 340	2 484 665 535	586 767 201	5 237 125 603
46 Velkoobchod, kromě motorových vozidel	107 199 672	1 010 477 045	1 910 218 158	1 349 120 334	4 377 015 209
29 Výroba motorových vozidel (kromě motocyklů), přívěsů a návěsů	116 159 020	2 884 209	5 292 218	2 851 503 898	2 975 839 345
55 Ubytování	9 192 521	775 636 209	1 572 526 250	303 504 501	2 660 859 481
25 Výroba kovových konstrukcí a kovodělných výrobků, kromě strojů	185 107 371	25 844 001	61 464 461	1 369 456 502	1 641 872 335
45 Velkoobchod, maloobchod a opravy motorových vozidel	48 819 883	301 643 691	762 648 390	396 781 587	1 509 893 551
92 Činnosti heren, kasin a sázkových kancelářů	4 935 896	674 078 314	546 448 394	69 840 181	1 295 302 785
49 Pozemní a potrubní doprava	135 566 202	132 248 509	183 085 660	835 424 319	1 286 324 690
93 Sportovní, zábavní a rekreační činnosti	4 224 712	299 035 835	878 530 772	59 958 745	1 241 750 064

Zdroj: vypracoval NKÚ dle odpovědi MPSV na žádost o doklady, informace o CZ NACE jsou doplněny na základě *Registru ekonomických subjektů*.

Pozn.: A (§ 192) – náhrady mzdy vyplácené zaměstnancům dle ustanovení § 192 zákona č. 262/2006 Sb.; A (§ 208) – náhrady mzdy vyplácené zaměstnancům dle ustanovení § 208 zákona č. 262/2006 Sb.

Příloha č. 3

Přehled kontrolovaných projektů ÚP ČR realizovaných v rámci PO 1 OPZ

Registrační číslo projektu	Název projektu	Datum zahájení fyzické realizace	Předpokládané datum ukončení fyzické realizace	Skutečné datum ukončení fyzické realizace	Celkové způsobilé výdaje (v Kč)	Celkové způsobilé výdaje – příspěvek EU (v Kč)	Proplaceno – celkové způsobilé výdaje (v Kč)	Proplaceno – příspěvek EU* (v Kč)	Čerpání rozpočtu projektu k 03/2023 (v Kč)
CZ.03.1.48/0.0/0.0/15_121/0010247	Podpora zaměstnanosti dlouhodobě evidovaných uchazečů o zaměstnání	01.01.2019	31.12.2023	x	2 096 809 459,00	1 727 540 345,17	1 455 951 513,21	1 199 543 892,16	1 539 376 124,10
CZ.03.1.48/0.0/0.0/15_121/0017211	Podpora forem flexibilního zaměstnávání	01.01.2021	31.10.2023	x	597 125 200,00	491 965 481,02	165 272 578,64	136 166 424,78	213 166 016,82
CZ.03.1.52/0.0/0.0/18_093/0017176	Outplacement	01.06.2020	31.07.2023	x	864 542 327,00	696 643 884,37	366 644 962,10	295 440 677,17	436 187 164,86
CZ.03.1.52/0.0/0.0/20_138/0999999	Podpora zaměstnanosti prostřednictvím cíleného programu Antivirus A	12.03.2020	31.12.2020	31.12.2020	4 100 000 000,00	3 303 759 500,00	4 089 082 145,31	3 294 961 947,27	4 089 082 145,31
CZ.03.1.52/0.0/0.0/21_140/0017233	Podpora zaměstnanosti prostřednictvím cíleného programu Antivirus A II	01.11.2020	31.10.2021	31.10.2021	2 499 999 320,00	2 014 486 952,05	2 498 001 371,64	2 012 877 015,25	2 498 001 371,64
Celkem					10 158 476 306,00	8 234 396 162,61	8 574 952 570,90	6 938 989 956,63	8 775 812 822,73

Zdroj: odpověď MPSV na žádost NKÚ o doklady; údaje ze žádostí o platbu dostupné v informačním systému MS2014+.

* Nezahrnuje případné vratky.

Údaje o proplacení u neukončených projektů – projekty v realizaci (stav PP37 Projekt v plné (fyzické i finanční) realizaci):

CZ.03.1.48/0.0/0.0/15_121/0010247 – k 31. 12. 2022

CZ.03.1.48/0.0/0.0/15_121/0017211 – k 31. 12. 2022

CZ.03.1.52/0.0/0.0/18_093/0017176 – k 30. 11. 2022

Údaje o proplacení u ukončených projektů (stav PP43 Projekt finálně uzavřen):

CZ.03.1.52/0.0/0.0/20_138/0999999

CZ.03.1.52/0.0/0.0/21_140/0017233



Příloha č. 4

Shrnující informace ke kontrolovaným projektům ÚP ČR realizovaným v rámci PO 1 OPZ

Název projektu	Shrnutí operace
Podpora zaměstnanosti dlouhodobě evidovaných uchazečů o zaměstnání	Předmětem projektu je aktivizovat a pracovně mobilizovat obtížně zaměstnatelné osoby na trhu práce. Projekt řeší socio-ekonomickou situaci jedné z nejohroženějších skupin na trhu práce, a to dlouhodobě nezaměstnané osoby ohrožené dlouhodobou nezaměstnaností, sociálně vyloučené osoby či osoby ohrožené sociálním vyloučením. Tato cílová skupina trpí kumulací handicapů, které jí ztěžují přístup na volný trh práce. V rámci projektu budou realizovány nástroje APZ.
Podpora forem flexibilního zaměstnávání	Prostřednictvím vybraných nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti – společensky účelná pracovní místa, sdílené pracovní místo, příspěvek na zapracování – projekt poskytuje podporu při hledání či udržení si pracovního uplatnění. Zaměřuje se na osoby hledající zaměstnání, osoby neaktivní na trhu práce, osoby nezaměstnané a zájemce o zaměstnání. Úžejí projekt cílí na osoby, které nemohou pracovat na plný pracovní úvazek.
Outplacement	Projekt Outplacement je zaměřen na pomoc zaměstnancům podniků, kteří jsou mj. v důsledku dopadů pandemie covidu-19 ohroženi ztrátou zaměstnání nebo jsou již ve výpovědní době, a na zvýšení adaptability těchto zaměstnanců pro nalezení nového pracovního uplatnění. Primárním cílem projektu je pomoci zaměstnancům ještě před ukončením jejich pracovního poměru, tedy v době, kdy ještě nejsou nezaměstnaní a nejsou vedeni v evidenci Úřadu práce ČR jako uchazeči o zaměstnání.
Podpora zaměstnanosti prostřednictvím cíleného programu Antivirus A	Projekt se zaměřuje na zmírnění negativních dopadů na trh práce v souvislosti s očekávanou krizovou ekonomickou situací vyvolanou šířením onemocnění covid-19 s cílem podpořit stabilizaci trhu práce v ČR. Podpora spočívá v realizaci cíleného programu Antivirus v režimu A.
Podpora zaměstnanosti prostřednictvím cíleného programu Antivirus A II	Projekt se zaměřuje na podporu zaměstnanosti v období negativních dopadů mimořádných opatření v důsledku šíření nemoci covid-19 na trh práce (rok 2020 a 2021). Podpora spočívá v realizaci cíleného programu Antivirus, režim A. Projekt navazuje na úspěšně realizovaný projekt Antivirus A.

Zdroj: seznam operací (příjemců) dostupný na: <https://www.dotaceu.cz/cs/statistika-a-analzy/seznamy-prijemcu>.

Příloha č. 5

Celkové výdaje na ošetřovné v letech 2019–2022 (v Kč)

Měsíc	2019	2020	2021	2022
Leden	160 745 862	149 820 228	306 431 822	405 828 534
Únor	181 280 678	191 770 703	371 013 196	347 327 203
Březen	222 362 375	283 000 398	474 942 951	345 502 698
Duben	170 798 442	690 630 509	1 361 419 937	259 692 975
Květen	154 681 661	2 435 835 899	1 463 804 189	256 262 155
Červen	131 596 271	3 929 195 371	496 199 661	198 878 957
Červenec	128 118 640	2 052 740 354	147 832 657	151 888 128
Srpen	76 219 545	214 100 355	75 504 513	96 172 952
Září	71 631 384	101 070 305	93 583 117	100 332 550
Říjen	131 124 581	162 022 434	221 524 528	190 936 286
Listopad	144 047 176	451 837 327	296 649 170	211 720 442
Prosinec	153 734 029	779 606 401	355 220 477	266 618 563
Celkem	1 726 340 644	11 441 630 284	5 664 126 218	2 831 161 443

Zdroj: vypracoval NKÚ z údajů poskytnutých ČSSZ na žádost o doklady.



Příloha č. 6

Poskytování podpory v rámci Programu Antivirus – základní přehled informací o kontrolovaném vzorku zaměstnavatelů

Pořadí subjektu v kontrolním vzorku	Celková výše příspěvků (v Kč)	Kontrolovaný objem příspěvků (v Kč)	Informace k podpořeným zaměstnancům z kontrolovaného vzorku příjemců příspěvků v rámci Programu Antivirus		Příspěvky poskytnuté na zaměstnance, kteří byli do 28. 2. 2022 zaevidováni jako uchazeči o zaměstnání na ÚP ČR (v Kč)
			Počet podpořených zaměstnanců	Podpoření zaměstnanci, kteří byli do 28. 2. 2022 zaevidováni jako uchazeči o zaměstnání na ÚP ČR Počet	
1	221 012 055	55 243 607	1 070	143	4 862 687
2	48 053 949	21 685 851	3 214	248	1 443 916
3	91 834 726	79 166 941	4 611	1 145	19 994 898
4	19 114 357	12 098 251	798	19	145 408
5	49 637 405	18 892 349	1 636	276	2 323 282
6	45 952 804	26 331 776	3 360	120	893 253
7	79 347 175	23 899 564	2 221	56	539 577
8	48 855 180	25 307 509	3 185	42	351 633
9	5 219 875	3 330 721	562	9	49 822
10	178 549 066	26 044 864	981	19	243 328
11	741 000	429 000	3	1	78 000
12	20 930 037	11 093 313	77	10	855 224
13	1 228 368	599 084	12	1	52 075
14	22 600 708	12 477 893	161	14	469 048
15	47 010 905	17 182 465	255	55	3 255 708
16	603 000	229 000	1	0	0
17	50 000	50 000	1	1	50 000
18	986 637	613 273	5	0	0
19	1 370 621	922 695	7	5	709 893
20	1 237 292 530	121 351 122	17 563	410	2 250 880
21	66 051 372	65 387 999	3 177	242	4 647 095
22	139 592 874	28 821 058	1 498	167	2 941 453
23	102 037 007	27 548 976	1 007	102	2 675 270
24	60 014 068	14 921 947	580	88	2 023 639
25	48 116 603	13 808 690	321	58	944 865
26	29 309 477	10 541 048	325	63	1 999 225
27	52 878 960	25 050 686	205	29	2 473 029
28	29 703 288	10 341 970	167	5	211 563
29	10 724 925	4 119 713	411	12	50 299
30	8 770 316	5 479 396	66	2	83 496
31	121 892 590	33 660 158	391	21	1 604 649
CELKEM	2 789 481 878	696 630 919	47 871	3 363	58 223 214
					7,03

Zdroj: vypracoval NKÚ dle odpovědí ÚP ČR na žádosti NKÚ.

Pozn.: Uvedené hodnoty k podpořeným zaměstnancům, kteří byli evidováni jako uchazeči o zaměstnání, jsou stanoveny jako minimální, tj. nezahrnují případy, kdy zaměstnanci byli propuštěni, ale nezaregistrovali se jako uchazeči o zaměstnání na ÚP ČR (např. z důvodu plynulého přechodu do jiného zaměstnání nebo z důvodu cizí státní příslušnosti aj.).

Příloha č. 7

Srovnání výdajů na APZ a podmiňek podpory udržení zaměstnanosti v souvislosti s pandemií onemocnění covid-19 v zemích EU

Stát	Obecná míra nezaměstnanosti (roční průměr, 2020)	Výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti (2020, % HDP)	Výdaje na podporu udržení zaměstnanosti v souvislosti s pandemií covid-19 (2020, % HDP)	Rozsah podpory zaměstnanice	Účast státu (veřejného sektoru) na podpoře zaměstnanice (v %)	Max. podpora (% průměrné mzdy)	Výše podpory v nezaměstnanosti (% průměrné mzdy)
Belgie	5,8 %	2,9 %	1,0 %	70 % hrubé mzdy	100 %	47 %	42 %
Bulharsko	6,1 %	1,3 %	0,6 %	100 % hrubé mzdy	60 %	123 %	x
Česko	2,6 %	1,3 %	0,9 %	60–100 % hrubé mzdy	60–100 %	85–114 %	48,7 %
Dánsko	5,6 %	3,8 %	0,7 %	100 % hrubé mzdy	75–90 %	84 %	52,9 %
Estonsko	6,9 %	2,4 %	1,3 %	50–70 % hrubé mzdy	Podíl podniku min. 150 € /zaměstnanice	56–70 %	50,0 %
Finsko	6,7 %	2,6 %	0,5 %	40–90 % hrubé mzdy	100 %	Bez limitu	48,9 %
Francie	8,0 %	4,1 %	1,3 %	70 % hrubé mzdy	90 %	159 %	57,0 %
Chorvatsko	7,5 %	2,8 %	2,1 %	100 % hrubé mzdy	50–70 %	21–29 %	x
Irsko	5,9 %	2,3 %	1,5 %	203–350 € týdně	100 %	37 %	37,3 %
Itálie	9,3 %	3,0 %	1,6 %	80 % hrubé mzdy	100 %	36–43 %	48,2 %
Kypr	7,6 %	2,8 %	2,5 %	60 % hrubé mzdy	100 %	63 %	x
Litva	8,5 %	2,9 %	0,2 %	50–75 % hrubé mzdy	100 %	65–92 %	49,6 %
Lotyšsko	8,1 %	0,7 %	0,6 %	70–90 % hrubé mzdy	100 %	51–76 %	60,0 %
Lucembursko	6,8 %	2,8 %	1,6 %	80 % hrubé mzdy	100 %	84 %	80,0 %
Maďarsko	4,1 %	1,0 %	x	70 % čisté mzdy	100 %	30 %	45,3 %
Malta	4,4 %	2,9 %	2,7 %	160–800 € měsíčně	Max. 800 €	52 %	x
Německo	3,7 %	1,9 %	0,8 %	60–87 % čisté mzdy	100 %	89 %	59,5 %
Nizozemí	4,9 %	3,9 %	2,0 %	100 % hrubé mzdy	Dle poklesu obrátu	215–219 %	20,5 %
Polsko	3,2 %	1,7 %	0,3 %	50 % hrubé mzdy	50 % minimální mzdy	40 %	20,6 %
Portugalsko	7,0 %	2,1 %	0,6 %	66–92 % hrubé mzdy	70 %	122 %	x
Rakousko	6,0 %	4,0 %	1,8 %	80–90 % čisté mzdy	100 %	168 %	55,0 %
Rumunsko	6,1 %	0,1 %	0,7 %	75 % hrubé mzdy	100 %	75 %	54,8 %
Řecko	17,6 %	3,4 %	2,4 %	50 % čisté mzdy	100 %	17–45 %	27,4 %
Slovensko	6,7 %	1,6 %	0,3 %	60–80 % hrubé mzdy	100 %	100 %	50,0 %
Slovinsko	5,0 %	2,1 %	1,0 %	80 % hrubé mzdy	80–100 %	80–100 %	52,0 %
Španělsko	15,5 %	4,5 %	1,9 %	50–70 % hrubé mzdy	100 %	48–62 %	47,9 %
Švédsko	8,5 %	2,2 %	0,9 %	88–96 % hrubé mzdy	15–60 % dle snížení odpracované doby	114 %	60,0 %

Zdroj: vypracoval NKÚ dle údajů z Eurostatu a na základě studie OECD: *OECD Employment Outlook 2021 Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery* a studie European Trade Union Institut: *Job retention schemes in Europe. A lifeline during the Covid-19 pandemic.*

Pozn.: X – nedostupné/neuvedené informace.



Příloha č. 8

Přehled hospodářské situace zaměstnavatelů podpořených v Programu Antivirus vybraných do kontrolního vzorku

Ukazatel	Počet podniků, u nichž byl zaznamenán pokles ukazatele oproti roku 2019 o více než 10 %		Počet podniků, u nichž byl zaznamenán pokles ukazatele oproti roku 2019 o méně než 10 %		Počet podniků, u nichž byl zaznamenán růst ukazatele oproti roku 2019	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Výsledek hospodaření po zdanění	16	11	3	4	7	10
Čistý obrát po účetní období	18	12	4	2	5	9
Roční průměrný počet zaměstnanců	13	15	7	4	6	5

Zdroj: vypracoval NKÚ dle výročních zpráv a účetních závěrek dostupných na <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik>.

Pozn.: Odchylky od celkové hodnoty 31 (počet zaměstnavatelů v kontrolním vzorku) jsou dány nedostupností dat u daného ukazatele či příjemce.

Příloha č. 9

Příklady vyplacení podílu na zisku u prověřovaných příjemců příspěvků v Programu Antivirus

Pořadí subjektu v kontrolním vzorku	Vyplacení podílu na zisku 2020 (v Kč)	Vyplacení podílu na zisku 2021 (v Kč)	Celková výše příspěvků v Programu Antivirus (v Kč)
1	300 000 000*	80 000 000	221 012 055
2	6 111 306 000	5 520 838 000	48 053 949
4	151 645 000	194 640 000	19 114 357
5	X	977 000 000	49 637 405
14	X	1 896 000	22 600 708
15	X	15 000 000	47 010 905
20	31 680 000 000	15 170 000 000	1 237 292 530
23	765 000	X	102 037 007
24	100 840 000	58 709 000	60 014 068
25	X	408 960	48 116 603
CELKEM	38 344 556 000	22 018 491 960	1 854 889 587

Zdroj: vypracoval NKÚ dle výročních zpráv a účetních závěrek dostupných na <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik>.

* Vyplaceno zpětně z nerozdělených zisků na základě rozhodnutí valné hromady prověřovaného subjektu ze dne 30. 6. 2022.

Příloha č. 10

Poskytování podpory v rámci Programu Antivirus – odvětví, u nichž v době pandemie nedošlo k poklesu produkce

Odvětví CZ NACE (oddíl)	2019		2020		2021		Výše poskytnuté podpory v Programu Antivirus (v Kč)
	Produkce (běžné ceny v mil. Kč)	Srovnání s rokem 2019 (v %)	Produkce (běžné ceny v mil. Kč)	Srovnání s rokem 2019 (v %)	Produkce (běžné ceny v mil. Kč)	Srovnání s rokem 2019 (v %)	
01 Rostlinná a živočišná výroba, myslivost a související činnosti	231 611	103,4	239 371	103,4	255 670	110,4	35 708 595
02 Lesnictví a těžba dřeva	49 831	111,2	55 400	111,2	62 265	125,0	33 460 467
08 Ostatní těžba a dobývání	19 118	100,7	19 246	100,7	21 952	114,8	1 887 920
10 Výroba potravinářských výrobků	281 586	103,0	290 140	103,0	307 942	109,4	240 623 528
21 Výroba základních farmaceutických výrobků a farmaceutických přípravků	51 151	109,9	56 240	109,9	55 326	108,2	22 394 854
32 Ostatní zpracovatelský průmysl	73 231	103,6	75 897	103,6	81 457	111,2	290 731 345
36 Shromáždování, úprava a rozvod vody	48 120	103,6	49 834	103,6	65 539	136,2	21 833 615
38 Shromáždování, sběr a odstraňování odpadů, úprava odpadů k dalšímu využití	81 798	102,2	83 623	102,2	109 590	134,0	107 646 365
42 Inženýrské stavitelství	223 693	106,3	237 784	106,3	260 357	116,4	36 241 034
47 Maloobchod, kromě motorových vozidel	399 912	101,8	407 253	101,8	434 148	108,6	5 237 125 603
53 Poštovní a kuryrní činnosti	38 708	113,5	43 918	113,5	48 893	126,3	64 069 917
58 Vydavatelské činnosti	61 539	106,0	65 236	106,0	70 341	114,3	147 188 450
61 Telekomunikační činnosti	136 361	103,8	141 502	103,8	147 513	108,2	12 695 526
62 Činnosti v oblasti informačních technologií	244 978	109,3	267 775	109,3	287 807	117,5	278 395 647
63 Informační činnosti	51 057	108,0	55 156	108,0	59 295	116,1	15 500 809
66 Ostatní finanční činnosti	61 618	111,2	68 537	111,2	90 236	146,4	48 275 861
68 Činnosti v oblasti nemovitostí	867 648	105,0	910 801	105,0	953 268	109,9	1 001 895 296
69 Právní a účetnické činnosti	100 503	99,1	99 555	99,1	107 078	106,5	225 529 188
72 Výzkum a vývoj	51 874	105,4	54 699	105,4	63 797	123,0	43 765 967
75 Veterinární činnosti	6 804	107,4	7 308	107,4	8 281	121,7	6 364 379
84 Veřejná správa a obrana; povinné sociální zabezpečení	451 118	104,5	471 433	104,5	480 926	106,6	4 960 101
85 Vzdělávání	304 500	104,4	317 767	104,4	346 179	113,7	514 611 807
86 Zdravotní péče	329 665	112,3	370 231	112,3	420 112	127,4	1 164 115 394
87 Bytové služby sociální péče	43 766	111,6	48 822	111,6	52 763	120,6	9 429 791
88 Ambulantní nebo terénní sociální služby	16 160	111,0	17 933	111,0	20 661	127,9	55 546 248
94 Činnosti organizací sdružujících osoby za účelem prosazování společných zájmů	36 417	104,3	37 997	104,3	39 800	109,3	226 910 057
							9 846 907 764

Zdroj: vypracoval NKÚ dle údajů ČSÚ (indikátor produkce TB0001P1a) a odpovědi MPSV na žádost o doklady (výše vyplacených příspěvků zaměstnavatelům).

Pozn.: Byla zohledňována hlavní hospodářská činnost podpořených zaměstnavatelů dle údajů v *Registru ekonomických subjektů*.



Příloha č. 11

Poskytování podpory v rámci Programu Antivirus – odvětví 62 Činnosti v oblasti informačních technologií

Hospodářská produkce (v mil. Kč) (rok 2021 vs. rok 2019)		Počet odpracovaných hodin (v tis. hod.) (rok 2021 vs. rok 2019)		Počet zaměstnanců (rok 2021 vs. rok 2019)		Celková výše příspěvku (v Kč)
2021	Rozdíl 2019 vs. 2021	2019	2021	2019	2021	
244 978	+ 17,5 %	171 853	188 983	81 221	88 893	278 395 647
Nárůst počtu volných pracovních míst v hospodářské sekci J – Informační a komunikační činnosti v období březen 2020 až únor 2022 ze 3 749 na 5 613 (tj. + 66,8 %).						

Zdroj: vypracoval NKÚ dle odpovědi MPSV na žádost o doklady a dle údajů ČSÚ (indikátory TB0001P1a, TB0001PHR, TB0001ZPS).

Příloha č. 12

Přehled plnění indikátorů v kontrolovaných projektech ÚP ČR realizovaných v rámci PO 1 OPZ

Název projektu	Plnění hodnot závazných monitorovacích indikátorů v projektech										Průměrné náklady na podporu jednoho účastníka v projektu k 31. 3. 2023
	6 00 00		6 26 00		9 95 00		Počet osob podpořených v rámci boje nebo působení proti účinkům pandemie COVID-19		Průměrné náklady na podporu jednoho účastníka v projektu k 31. 3. 2023		
	Cílová hodnota	Dosažená hodnota - k 31. 3. 2023	Cílová hodnota	Dosažená hodnota - k 31. 3. 2023	Cílová hodnota	Dosažená hodnota - k 31. 3. 2023	Cílová hodnota	Dosažená hodnota - k 31. 3. 2023	Cílová hodnota	Dosažená hodnota - k 31. 3. 2023	
Podpora zaměstnanosti dlouhodobě evidovaných uchazečů o zaměstnání	10 510	12 490	12 971	450	273	303	x	x	x	x	118 678 Kč
Podpora forem flexibilního zaměstnávání	2 398	1 082	1 365	x	x	x	x	x	x	x	156 166 Kč
Outplacement	6 140	3 617	4 619	1 402	379	565	8 800	5 388	5 742	5 742	94 433 Kč
Podpora zaměstnanosti prostřednictvím cíleného programu Antivirus A	x	x	x	x	x	x	x	150 000	146 240	Projekt ukončen	x
Podpora zaměstnanosti prostřednictvím cíleného programu Antivirus A II	x	x	x	x	x	x	89 000	141 179	Projekt ukončen	Projekt ukončen	x

Zdroj: odpověď MPSV na žádost NKÚ o doklady; údaje ze zpráv o realizaci projektů dostupné v informačním systému MS2014+.

Pozn.: Cílové hodnoty monitorovacích indikátorů vychází z posledního uzavřeného právního aktu; dosažené hodnoty monitorovacích indikátorů vychází z posledních zpráv o realizaci (ZoR) a z předložených statistik MPSV k 31. 3. 2023.

¹ Údaje dle poslední zprávy o realizaci projektů PDU a FLEXI (tj. k datu 31. 12. 2022) a OUT (tj. k datu 30. 11. 2022). Údaje u projektů Antivirus A a Antivirus A II jsou konečné.

Příloha č. 13

Kontrolovaný vzorek účastníků projektů OPZ a jejich vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání ÚP ČR

Projekt	Z 30 prověřovaných účastníků každého projektu:					
	Nebyli evidováni v evidenci uchazečů o zaměstnání ÚP ČR po ukončení své účasti v projektu	Byli bezprostředně po ukončení účasti v projektu v evidenci uchazečů o zaměstnání ÚP ČR		Dostali se po určité době od ukončení své účasti v projektu do evidence uchazečů o zaměstnání ÚP ČR		Zatím neukončili svou účast v projektu, a nelze tak u nich posoudit návratnost do evidence uchazečů o zaměstnání ÚP ČR
		Celkem	- z toho dosud v evidenci uchazečů o zaměstnání ÚP ČR*	Celkem	- z toho dosud v evidenci uchazečů o zaměstnání ÚP ČR*	
OUT	21	2	0	5	2	2
FLEXI	21	5	1	3	2	1
PDU	11	9	5	10	3	0

Zdroj: vypracoval NKÚ dle odpovědi ÚP ČR na žádost o doklady.

* Zahrnuje i opakované záznamy v evidenci uchazečů o zaměstnání, přičemž jejichž vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání trvalo do data ověření (tj. k 19. 6. 2023).

Kontrolní závěr z kontrolní akce

22/29

Peněžní prostředky státu určené na přípravu, výstavbu a provozování dálnice D4 formou partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP)

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2022 pod číslem 22/29. Kontrolní akci řídil člen NKÚ Ing. Jan Málek, kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Roman Procházka¹.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky určené na přípravu, výstavbu a provozování dálnice D4 formou projektu PPP vynaloženy účelně, hospodárně, efektivně a v souladu s právními předpisy.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“),
Ředitelství silnic a dálnic ČR, Praha (dále také „ŘSD“).

Kontrolováno bylo období od roku 2013 do roku 2023, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrola byla u kontrolované osoby prováděna v době od listopadu 2022 do června 2023.

Kolegium NKÚ na svém XV. jednání, které se konalo dne 16. října 2023,
schválilo usnesením č. 12/XV/2023
kontrolní závěr v tomto znění:

¹ Dne 17. července 2023 došlo k předání kontrolní akce Ing. Romanu Procházkovi z důvodu jmenování Ing. Jana Mála viceprezidentem Nejvyššího kontrolního úřadu.

PPP projekt D4

21 let

Doba přípravy výstavby
úseků dálnice D4



5 let

z toho doba přípravy PPP projektu D4

364,2 mil. Kč

Peněžní prostředky, které ŘSD
vynaložilo do doby ukončení kontroly
na přípravu nových úseků dálnice D4

40,4 mil. Kč

Peněžní prostředky, které vynaložilo
MD na přípravu PPP projektu D4

29,5 mld. Kč

Předpokládaná platba státu za
výstavbu, provoz a údržbu 49 km
dálnice D4 formou PPP odsouhlasená
PSP ČR



33,7 mld. Kč

Předpokládaná platba státu za
výstavbu, provoz a údržbu 49 km
dálnice D4 formou PPP odsouhlasená
PSP ČR dle skutečné inflace v letech
2020–2022 a predikce ČNB a ECB na
roky 2023–2049

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu, jejímž cílem bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky určené na přípravu, výstavbu a provozování dálnice D4 formou projektu PPP vynaloženy účelně, hospodárně, efektivně a v souladu s právními předpisy.

V době ukončení kontroly NKÚ zatím probíhala stavba dálnice D4 dle projektu PPP, kterou plně financuje Koncesionář. NKÚ upozorňuje na nedostatky v podkladech, které MD předalo Poradci. Tyto nedostatky mohou mít negativní dopad na stanovení výhodnosti PPP projektu. NKÚ dále upozorňuje na rizika, která se mohou promítnout do plateb, které bude stát hradit po dokončení stavby.

MD vynaložilo na přípravu PPP projektu 40,4 mil. Kč, ŘSD na přípravu vybraných úseků dálnice D4 vynaložilo 364,2 mil. Kč. U těchto peněžních prostředků NKÚ nezjistil jejich nevhodné, neúčelné a neefektivní vynaložení. NKÚ nezjistil ani nesoulad s právními předpisy.

Výše uvedené celkové vyhodnocení vyplývá z následujících zjištění:

1. Zahájení výstavby vybraných úseků² dálnice D4 formou PPP projektu se téměř o čtyři roky opozdilo oproti předpokladům usnesení vlády³. Důvodem byly zejména chyby v zadávacím řízení na výběr Poradce⁴ a časová náročnost výběru Koncesionáře⁵.

2. Dálnice D4 není součástí sítě TEN-T⁶ a její dostavba byla opakovaně hodnocena jako neprioritní. Schválení dostavby úseků dálnice D4 formou PPP urychlilo její majetkoprávní přípravu⁷. Příprava vybraných úseků dálnice D4 trvala 21 let (z toho příprava PPP projektu posledních pět let) a při podpisu Koncesionářské smlouvy⁸ nebyla zcela dokončena.

² Výstavba pěti nových úseků a rekonstrukce čtyř stávajících úseků dálnice D4 v oblasti Skalka – Krašovice, blíže v části II. tohoto kontrolního závěru.

³ Usnesení vlády ČR ze dne 13. ledna 2016 č. 4, k odůvodnění významné veřejné zakázky Projekt PPP D4.

⁴ Poradcem PPP projektu je na základě provedeného zadávacího řízení konsorcium společností White & Case (Europe) LLP (IČO: 24191281), Česká spořitelna, a. s., (IČO: 45244782) a OBERMEYER HELIKA, a. s., (IČO: 60194294).

⁵ Společnost VIA SALIS, s. r. o, blíže v kapitole II. tohoto kontrolního závěru.

⁶ TEN-T: transevropská dopravní síť. Politika transevropské dopravní sítě má za cíl zajišťovat dopravní infrastrukturu nezbytnou pro řádné fungování vnitřního trhu a dosažení dlouhodobých strategických cílů EU zejména v oblasti konkurenceschopnosti. Má rovněž pomoci zabezpečit dostupnost a posílit hospodářskou, sociální a územní soudržnost. Podporuje právo všech občanů EU na volný pohyb v rámci území členských států. Navíc zahrnuje požadavky na ochranu životního prostředí a podporuje tak udržitelný rozvoj.

⁷ Majetkoprávní příprava zahrnuje přípravu území pro stavbu (výkupy pozemků, zajištění věcných břemen, pronájmů pozemků apod.) a získání stavebních povolení.

⁸ Koncesionářská smlouva na zajištění projektování, výstavby, financování, provozování a údržby dálnice D4 v úseku Háje – Mirovice a na zajištění provozování a údržby přiléhajících úseků Skalka – Háje a Mirovice – Krašovice ze dne 15. února 2021 (dále také „Koncesionářská smlouva“).

3. **MD nedodrželo termíny vyplývající z Koncesionářské smlouvy pro předání dílčích stavebních povolení u dvou úseků.** Důsledkem je riziko zpoždění výstavby a riziko finančních kompenzací, které může Koncesionář na základě Koncesionářské smlouvy po státu požadovat.

4. V době vyhodnocování výhodnosti PPP projektu MD, resp. ŘSD provozovalo a udržovalo 1 276 km dálnic⁹, avšak nebylo schopno stanovit výdaje na provoz, obnovu a údržbu dálnic pro potřeby PPP projektu. Proto musel tyto výdaje odhadnout Poradce převážně na základě svých zkušeností ze zahraničí. **NKÚ upozorňuje, že nedostatečné podklady od Zadavatele představují významné riziko pro stanovení výše výdajů na provoz, obnovu a údržbu dálnic, které se může projevit nesprávným vyhodnocením výhodnosti PPP projektu.**

5. Se závazkem státu z PPP projektu ve výši 29,5 mld. Kč¹⁰ vyslovila souhlas¹¹ svým usnesením PSP ČR¹², a to včetně mechanismu úprav dle podmínek zadávacího řízení¹³ a inflace. **Při započtení inflace v letech 2020 až 2022 a predikce ČNB a ECB do roku 2049 by podle výpočtu NKÚ platba za dostupnost činila 33,7 mld. Kč.**

6. **Celý závazek PPP projektu představuje kvazimandatorní výdaj, který bude muset stát dalších 25 let financovat.**

7. Při přípravě PPP projektu využívalo MD služeb poradců, za jejichž činnost uhradilo do doby ukončení kontroly NKÚ celkem 40,4 mil. Kč. Poradenské služby se týkaly zejména nastavení podmínek a smluvní dokumentace projektu PPP, posouzení výhodnosti PPP projektu, výběru Koncesionáře a implementace BIM. ŘSD vynaložilo 364,2 mil. Kč za přípravu dokumentací pro zajištění územního a stavebního řízení včetně majetkoprávního vypořádání.

⁹ Délka dálnic dle ČSÚ v roce 2019; komparátor veřejného sektoru byl sestavován v roce 2020; dostupné na https://www.czso.cz/csu/czso/dopravni_infrastruktura_casove_rady.

¹⁰ Pro přepočítání eur byl použit kurz 24 Kč/€.

¹¹ Souhlas je nutný na základě ustanovení § 18c zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

¹² Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR (dále také „PSP ČR“).

¹³ Tyto podmínky zajistily, aby se s ohledem na vývoj finančního trhu nezhoršila ani nezlepšila pozice Koncesionáře vůči MD v mezidobí od podání nabídky do podpisu „smlouvy o finančním uzavření“.

II. Informace o kontrolované oblasti

Ministerstvo dopravy je ústřední orgán státní správy zodpovědný za rozvoj dopravních sítí v České republice, odpovídá za tvorbu dopravní politiky, zpracovává její koncepce a strategii. V jeho působnosti je Státní fond dopravní infrastruktury (dále také „SFDI“) a je zřizovatelem Ředitelství silnic a dálnic ČR. Schvaluje záměry projektů týkajících se výstavby a obnovy pozemních komunikací a doporučuje jejich zařazení do rozpočtu SFDI. Vykonává funkci správního úřadu a speciálního stavebního úřadu. MD je účetní jednotkou a organizační složkou státu. V projektu PPP D4 zajišťuje MD jeho realizaci, společně s Poradcem se podílelo na přípravě veškeré smluvní dokumentace, vypsallo zadávací řízení na Koncesionáře, dohlíží na průběh stavby dálnice D4, v době provozu a údržby bude kontrolovat činnost Koncesionáře a bude kontrolovat výši tzv. „platby za dostupnost“, kterou bude primárně hradit Státní fond dopravní infrastruktury.

Ředitelství silnic a dálnic ČR je příspěvkovou organizací zřízenou Ministerstvem dopravy. Je příjemcem finančních prostředků z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury a z fondů EU v rámci operačních programů. Dle zřizovací listiny ŘSD je základním účelem ŘSD mj. hospodaření s dálnicemi a silnicemi I. třídy, zabezpečení výstavby, modernizace a pořízování staveb silnic a dálnic, zabezpečení údržby a oprav dálnic a silnic I. třídy a zajišťování podkladů pro stanovení koncepcí v oblasti silnic a dálnic. ŘSD zabezpečuje realizaci schválené dopravní politiky a koncepce v oblasti silnic a dálnic, zajišťuje veškeré činnosti pro přípravu a realizaci stavby a výkon majetkové správy. Je účetní jednotkou. V projektu PPP D4 mělo ŘSD na starost kompletní majetkoprávní přípravu nových úseků dálnice D4.

Koncesionář je subjekt, který zajišťuje a bude zajišťovat projektování, výstavbu, financování, provozování a údržbu dálnice D4 v úseku Háje – Mirovice a zajišťuje provoz a údržbu přiléhajících úseků Skalka – Háje a Mirovice – Krašovice. Koncesionář byl vybrán na základě zadávacího řízení realizovaného Zadavatelem a je jím společnost DIVia D4, s. r. o. Dne 9. června 2021 došlo ke změně názvu Koncesionáře z DIVia D4, s. r. o., na VIA SALIS, s. r. o.

Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) je dlouhodobý smluvní vztah mezi soukromým a veřejným sektorem, na základě kterého soukromý sektor zajišťuje veřejnou infrastrukturu nebo službu. V projektu PPP D4 na základě smluvního vztahu soukromý sektor zajišťuje výstavbu dálnice D4 v úseku Skalka – Krašovice a dále její provoz a údržbu do roku 2049. Po dobu provozu a údržby náleží soukromému sektoru smluvní odměna, která bude vyplácena měsíčně formou tzv. platby za dostupnost. Po uplynutí smluvního vztahu v roce 2049 přejde provoz a údržba do rukou státu, dálnice má být dle smlouvy předána v bezvadném stavu.

Koncesionář postaví pět nových úseků (č. 2–6) v délce 31,8 km a čtyři stávající zrekonstruuje (č. 1, 7–9). Nové úseky mají být uvedeny do provozu nejpozději 29. prosince 2024, od té doby je bude Koncesionář spravovat a provozovat do uplynutí koncesní lhůty, tedy do 28. dubna 2049. Stávající úseky spravuje a provozuje Koncesionář od 1. července 2021. Součástí výstavby

nových úseků dálnice D4 je v úseku č. 4 středisko správy a údržby dálnice a v úseku č. 5 oboustranná dálniční odpočívka. Pro ně ŘSD zajišťovalo pouze územní rozhodnutí, získání stavebního povolení bylo převedeno na Koncesionáře. Stávající úseky zůstávají v majetku státu po celou dobu platnosti Koncesionářské smlouvy, nové úseky se stanou majetkem státu okamžikem kolaudace.

Tabulka č. 1: Úseky dálnice D4 dotčené Koncesionářskou smlouvou

Číslo	Název úseku	Typ	Délka (v km)
1	Skalka – II/118 (Háje)	Stávající úsek	4,8
2	II/118 – Milín	Nový úsek	5,5
3	Milín – Lety	Nový úsek	11,6
4	Lety – Čimelice	Nový úsek	2,6
5	Čimelice – Mirovice	Nový úsek	8,5
6	Mirovice, rozšíření	Nový úsek	3,6
7	Mirovice – Třebkov	Stávající úsek	5,9
8	MÚK D4 s I/20 Nová Hospoda	Stávající úsek	2,15
9	MÚK Nová Hospoda – MÚK Krašovice	Stávající úsek	4,1
	Celkem		48,75

Zdroj: Koncesionářská smlouva.

Komparátor veřejného sektoru (dále také „PSC“) slouží ke stanovení výhodnosti projektu, tj. ke stanovení, zda je forma PPP výhodnější oproti realizaci projektu klasickým způsobem¹⁴. PSC pro určení výhodnosti PPP zpracoval pro MD Poradce. Z porovnání PSC a nejuvhodnější nabídky vyplynulo, že výhodnost (hodnota za peníze) realizace projektu formou PPP je ve výši 5 268 mil. Kč, tedy že projekt PPP je o 25,3 % výhodnější oproti realizaci klasickým způsobem.

Čistá současná hodnota plateb za dostupnost činí na základě finančního uzavření¹⁵ 17 832 mil. Kč. Platby za dostupnost budou vypláceny měsíčně v českých korunách a eurech. Částka v každé měně obsahuje indexovanou a neindexovanou část. Skutečná výše platby za dostupnost bude závislá na výši indexace (zjednodušeně řečeno indexace bude probíhat podle výše inflace) a podle nastavených pravidel se na ni budou aplikovat srážky za omezení dostupnosti či za nedostupnost a srážky za nekvalitu.

Bližší informace o stanovení výhodnosti PPP, uzavření Koncesionářské smlouvy a platbách za dostupnost jsou uvedeny v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

¹⁴ Klasický způsob realizace znamená zadávací řízení na stavební práce. Provoz, údržbu a náklady životního cyklu dálniční sítě poté zajišťuje ŘSD.

¹⁵ Smlouva o finančním uzavření ze dne 29. dubna 2021, blíže popsáno v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru v části *Uzavření Koncesionářské smlouvy*.

Obrázek č. 1: Úseky dálnice D4 dotčené projektem PPP

Zdroj: webová prezentace www.pppd4.cz.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontroly u MD a ŘSD bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky určené na přípravu, výstavbu a provozování dálnice D4 formou projektu PPP vynaloženy účelně, hospodárně, efektivně a v souladu s právními předpisy.

Kontrola byl u MD podroben proces výběru koncesionáře pro PPP projekt D4, nastavení smluvních vztahů mezi MD a koncesionářem a výhodnost PPP projektu D4. Dále byly kontrole podrobeny výdaje na související poradenské služby a vliv PPP projektu D4 na státní rozpočet.

U ŘSD byl kontrole podroben proces přípravy stavby nových úseků dálnice D4 včetně souvisejících objektů. Dále byly kontrole podrobeny výdaje související s majetkoprávní přípravou dálnice D4 v rozsahu projektu PPP D4.

Kontrolovaný objem u MD byl stanoven jako výše čisté současné hodnoty „plateb za dostupnost“ dle Koncesionářské smlouvy ve výši 17 832 595 367 Kč. Tato hodnota představuje závazky státu dle Koncesionářské smlouvy k datu finančního uzavření diskontované na cenovou úroveň k 1. lednu 2020 bez započtení inflace. Výdaje MD na poradenské služby pro projekt PPP D4 jsou ve výši 40 636 853 Kč s DPH. Kontrolovaný objem u ŘSD byl stanoven jako výdaje na přípravu v celkové výši 364,2 mil. Kč včetně DPH. V době ukončení kontroly NKÚ nebyla zcela dokončena majetkoprávní příprava.

V rámci kontroly účelnosti NKÚ ověřoval, zda peněžní prostředky vynaložené na přípravu dálnice D4 formou PPP projektu zajistily plnění cílů stanovených v usnesení vlády ČR ze dne 13. ledna 2016 č. 4 a v dalších koncepčních a strategických dokumentech zpracovaných MD a schválených vládou ČR.

Při kontrole hospodárnosti se NKÚ zaměřil na posouzení vynaložených peněžních prostředků na přípravu dálnice D4. Dále NKÚ prověřoval, zda bylo dosaženo optimálního rozdělení rizik mezi stát a Koncesionáře a zda výběr a následně uzavřená smlouva s Koncesionářem proběhly v dostatečně konkurenčním a transparentním prostředí.

Při kontrole efektivnosti posuzoval NKÚ stanovení výhodnosti projektu PPP a použitého způsobu zadání oproti klasickému modelu zadání veřejné zakázky na stavební práce.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2013 až 2023, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Zahájení výstavby vybraných úseků dálnice D4 formou PPP projektu se téměř o čtyři roky opozdilo oproti předpokladům usnesení vlády. Důvodem byly zejména chyby v zadávacím řízení na výběr Poradce a časová náročnost výběru Koncesionáře.

Dostavbu dálnice D4 projektem PPP schválila vláda ČR svým usnesením ze dne 13. ledna 2016 č. 4. Usnesením bylo schváleno odůvodnění významné veřejné zakázky „PPP projekt D4“ a nastaveny základní termíny realizace PPP projektu (viz tabulka č. 2).

Tabulka č. 2: Harmonogram PPP projektu D4

Fáze projektu	Usnesení vlády ČR ze dne 13. ledna 2016 č. 4	Smlouva o finančním uzavření ze dne 25. května 2021
Zahájení přípravných stavebních prací a výstavby	6/2017	4/2021
Uvedení prvních úseků do provozu	6/2019	12/2024
Uvedení všech úseků do provozu / vydání povolení k předčasnému užívání	11/2021	12/2024 ¹⁶
Ukončení provozování koncesionářem	10/2046	4/2049 ¹⁷

Zdroj: usnesení vlády ČR ze dne 13. ledna 2016 č. 4, smlouva o finančním uzavření.

Zahájení přípravných stavebních prací a výstavby se oproti harmonogramu zpozdilo téměř o čtyři roky. Důvodů tohoto zpoždění bylo několik:

- První zpoždění nastalo při výběru poradce pro projekt PPP D4. Výběr poradce začal zahájením zadávacího řízení v září 2015. Dle *analýzy proveditelnosti*, jež byla součástí materiálu¹⁸ k usnesení vlády ČR ze dne 13. ledna 2016 č. 4, měl být výběr poradce ukončen do prosince roku 2015. Toto zadávací řízení MD v červenci roku 2016 zrušilo na základě rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, neboť Úřad pro ochranu hospodářské soutěže konstatoval, že MD nevymezilo minimální úroveň kvalifikačních předpokladů tak, aby odpovídala druhu, rozsahu a složitosti předmětu plnění veřejné zakázky, a tím porušilo zásadu zákazu diskriminace. Opakované zadávací řízení na výběr poradce vyhlásilo MD v prosinci 2016 a v listopadu 2017 poradce pro PPP projekt D4 vybralo. Toto zpoždění posunulo zahájení zadávacího řízení na výběr koncesionáře z února roku 2016 na květen roku 2018.
- Výběr koncesionáře probíhal formou soutěžního dialogu. Ten byl ukončen výzvou k podání nabídek až v březnu 2020, původně byla výzva k podání nabídek plánována na říjen roku 2016, tedy o 3,5 roku dříve. Finální termín k podání nabídek byl dále několikrát posunut

¹⁶ Provozní období je v Koncesionářské smlouvě počítáno od prvního dne měsíce následujícího po měsíci, ve kterém nabylo právní moci první povolení k předčasnému užívání (včetně) do dne ukončení (včetně). Vydání povolení k předčasnému užívání je shodně pro všechny nové úseky předpokládáno na 29. prosince 2024.

¹⁷ Den ukončení je datum uplynutí koncesní lhůty. Datum uplynutí koncesní lhůty znamená den, který nastane po uplynutí 28 let po dni účinnosti smlouvy. Den účinnosti smlouvy znamená den splnění všech tzv. odkládacích podmínek. Ke splnění všech odkládacích podmínek došlo dne 29. dubna 2021 (jak dokládá „*potvrzení o splnění odkládacích podmínek*“ ze dne 25. května 2021). Den ukončení je tedy 28. dubna 2049.

¹⁸ Materiál čj. 1548/15, který byl předložen na jednání vlády ministrem dopravy.

z důvodu pandemie covidu-19, a to téměř o čtyři měsíce, na 17. září 2020. Následně byly podané nabídky vyhodnoceny, byla vybrána nejvýhodnější nabídka a Koncesionářská smlouva byla projednána vládou ČR v lednu 2021 a v únoru roku 2021 vyslovila PSP ČR souhlas se závazky vyplývajícími z Koncesionářské smlouvy. Koncesionářská smlouva byla podepsána dne 15. února 2021 a dne 29. dubna 2021 byla podepsána smlouva o finančním uzavření. Následně mohly začít přípravné práce a první fáze výstavby dálnice D4.

Zpoždění zahájení výstavby dálnice D4 o téměř čtyři roky bylo způsobeno zejména opakovaným zadávacím řízením na výběr poradce, nerealisticky krátkým odhadem doby trvání soutěžního dialogu a ovlivnila ho také pandemie covidu-19.

2. Dálnice D4 není součástí sítě TEN-T a její dostavba byla opakovaně hodnocena jako neprioritní. Schválení dostavby úseků dálnice D4 formou PPP urychlilo její majetkoprávní přípravu. Příprava vybraných úseků dálnice D4 trvala 21 let (z toho příprava PPP projektu posledních pět let) a při podpisu Koncesionářské smlouvy nebyla zcela dokončena.

Dostavba pěti úseků dálnice D4, které jsou zahrnuty v PPP projektu, je plánována nejméně od 90. let 20. století. Souhlasné stanovisko EIA k záměru vedení trasy předmětných úseků dálnice D4 bylo vydáno v roce 2000, resp. pro jeden úsek v roce 2004. Do schválení dostavby úseků dálnice D4 formou PPP usnesením vlády ČR ze dne 13. ledna 2016 č. 4 byla získána všechna územní rozhodnutí, avšak stavební povolení měl v té době pouze jeden úsek. Dostavba dálnice D4 byla do té doby hodnocena jako neprioritní a není ani zařazena v síti TEN-T, takže ani majetkoprávní příprava nových úseků dálnice D4 neměla potřebnou prioritu. Zařazením dostavby dálnice D4 jako PPP projektu se zvýšila priorita pro dokončení majetkoprávní přípravy jednotlivých úseků, kterou mělo kompletně na starost ŘSD. V souvislosti se změnou legislativy týkající se procesu EIA¹⁹ nechalo ŘSD nově zpracovat hodnocení EIA a souhlasné stanovisko obdrželo dne 9. listopadu 2018. Následně podle dokončenosti majetkoprávní přípravy zahájilo ŘSD stavební řízení a posléze získalo příslušná stavební povolení (viz tabulka č. 3). Pro úseky č. 5 a 6 získalo ŘSD stavební povolení až po podpisu Koncesionářské smlouvy, resp. smlouvy o finančním uzavření. Doba přípravy výstavby do nabytí právní moci stavebních povolení na hlavní trasu nových úseků dálnice D4 trvala 21 let, příprava PPP projektu pak posledních pět let této doby.

¹⁹ Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Dostavba D4 nebyla zahrnuta do prioritních dopravních záměrů dle nařízení vlády č. 283/2016 Sb., o stanovení prioritních dopravních záměrů, které nemusely projít na základě této novely novým hodnocením EIA.

Tabulka č. 3: Nové úseky dálnice D4, data ze správních rozhodnutí

Číslo	Název úseku	Souhlasné stanovisko EIA	Zahájení územního řízení	Získání územního rozhodnutí (nabytí právní moci)	Zahájení stavebního řízení	Získání stavebního povolení (nabytí právní moci)	Nové souhlasné stanovisko EIA
2	II/118 – Milín	15. 10. 2004 ²⁰	16. 11. 2009	3. 8. 2010	10. 5. 2019	8. 10. 2019	9. 11. 2018
3	Milín – Lety	7. 3. 2000	25. 5. 2007	10. 11. 2007	30. 3. 2020	20. 11. 2020	
4	Lety – Čimelice	26. 1. 2000	28. 12. 2006	11. 4. 2007	26. 5. 2011	15. 9. 2012	
5	Čimelice – Mirovice	26. 1. 2000	5. 12. 2007	13. 6. 2009	2. 9. 2020	9. 7. 2021	
6	Mirovice, rozšíření	26. 1. 2000	24. 10. 2012	8. 7. 2014	19. 5. 2020	9. 7. 2021	

Zdroj: dokumentace územního a stavebního řízení jednotlivých úseků, dokumentace procesu EIA.

Pozn.: Jedná se o stavební povolení, která zahrnují hlavní trasu dálnice D4. U každého úseku pak bylo vydáno několik dílčích stavebních povolení potřebných pro celkovou realizaci dostavby dálnice D4.

3. MD nedodrželo termíny vyplývající z Koncesionářské smlouvy pro předání dílčích stavebních povolení u dvou úseků. Důsledkem je riziko zpoždění výstavby a riziko finančních kompenzací, které může Koncesionář na základě Koncesionářské smlouvy po státu požadovat.

V Koncesionářské smlouvě bylo stanoveno, že ŘSD prostřednictvím MD předá Koncesionáři potřebná stavební povolení do 30. června 2021. Dílčí stavební povolení v úseku č. 5 mělo být předáno do 28. února 2022. Bylo ale zrušeno rozhodnutím soudu na základě žaloby jednoho z účastníků stavebního řízení. V době provedení kontroly NKÚ (ke dni 2. června 2023) bylo toto dílčí stavební povolení vydáno, avšak nenabylo právní moci. Toto stavební povolení přímo souvisí s kritickou cestou stavby²¹ a jeho nepředání je předmětem tzv. kompenzační události²². Dílčí stavební povolení pro úsek č. 6 nabylo právní moci až dne 5. října 2021 a jeho pozdní předání založilo kompenzační událost, na základě které bylo v době ukončení kontroly NKÚ signalizováno na příslušném úseku stavby zpoždění výstavby 105 dní. V důsledku neplnění uvedených závazků ze strany státu je Koncesionář oprávněn kromě prodloužení termínů stavby požadovat po státu i úhradu s tím souvisejících nákladů. Do doby ukončení kontroly NKÚ oznámil Koncesionář celkem 14 kompenzačních událostí (dále také „KU“), které se týkaly

²⁰ Souhlasné stanovisko EIA pro úsek II/118 – Milín (3921-8-28990/04/OŽP-Zem) prodloužené do 15. 10. 2008 pozbylo platnosti. V roce 2010 byl záměr stavby úseku II/118 – Milín podroben zjišťovacímu řízení, jehož závěr konstatoval, že není nutné znovu podrobovat záměr stavby úseku procesu EIA a je ho možné realizovat za předpokladu splnění definovaných podmínek v závěru zjišťovacího řízení (Krajský úřad Středočeského kraje – 145444/2010/KUSK – 11. 11. 2010).

²¹ Kritická cesta jakožto základní metoda síťové analýzy se skládá ze seznamu činností, které jsou nezbytné pro dokončení projektu dle nastavených termínů a pravidel. Každý projekt se skládá nejméně z jedné kritické cesty.

²² Kompenzační událost definuje Koncesionářská smlouva, zjednodušeně se jedná o komplikaci, za kterou je odpovědný Zadavatel a na základě které náleží Koncesionáři příslušná úleva. Nejčastěji jde o možnost posunutí termínu dokončení výstavby v principu den za den anebo finanční kompenzace podle prokázaných nákladů přímo souvisejících s kompenzační událostí. O potvrzení kompenzační události rozhoduje nezávislý dozor, kterým je společnost bez právní odpovědnosti složená ze setec international a SGS Czech Republic, s.r.o.

nedodání příslušných územních rozhodnutí nebo stavebních povolení a pozemků ze strany Zadavatele (šest KU), výskytu nebezpečných materiálů v lokalitě stavby (čtyři KU), zpoždění realizací přeložky vybrané inženýrské sítě (dvě KU), objevení neočekávané inženýrské sítě (jedna KU) a rozšíření archeologické lokality (jedna KU). Jedna KU byla již vyřešena bez nároku na kompenzaci, ostatní byly v době ukončení kontroly NKÚ řešeny postupy uvedenými v Koncesionářské smlouvě.

V době ukončení kontroly NKÚ nebyla majetkoprávní příprava zcela dokončena, mimo výše uvedené případy však tato skutečnost nemá vliv na postup stavebních prací. Jedná se o majetkoprávní vypořádání s čerpací stanicí ležící vedle trasy dálnice, kterou chce ŘSD rozšířit na plnohodnotnou odpočívku (její úprava není zahrnuta v PPP projektu), a uzavření dílčích nájemních smluv na využití pozemků. V době ukončení kontroly NKÚ předpokládalo ŘSD dokončení přípravy v roce 2024. ŘSD za přípravu vynaložilo celkem 364,2 mil. Kč a předpokládá do konce roku 2024 vynaložit dalších 55 mil. Kč. Jedná se zejména o dokončení přeložek vybraných inženýrských sítí v závislosti na průběhu stavby dálnice D4, komplexní pozemkové úpravy a dokončení majetkoprávního vypořádání s čerpací stanicí z důvodu vybudování plnohodnotné odpočívky. U vynaložených prostředků ŘSD nezjistil NKÚ nevhodné, neúčelné nebo neefektivní využití.

4. V době vyhodnocování výhodnosti PPP projektu MD, resp. ŘSD provozovalo a udržovalo 1 276 km dálnic, avšak nebylo schopno stanovit výdaje na provoz, obnovu a údržbu dálnic pro potřeby PPP projektu. Proto musel tyto výdaje odhadnout Poradce převážně na základě svých zkušeností ze zahraničí. NKÚ upozorňuje, že nedostatečné podklady od Zadavatele představují významné riziko pro stanovení výše výdajů na provoz, obnovu a údržbu dálnic, které se může projevit nesprávným vyhodnocením výhodnosti PPP projektu.

Výhodnost PPP projektu se posuzuje prostřednictvím tzv. komparátoru veřejného sektoru. Komparátor veřejného sektoru sestavil Poradce Ministerstva dopravy a na základě tohoto komparátoru konstatoval, že projekt PPP je o 25 % výhodnější než standardní způsob stavby. Tím byla překročena 3% hranice výhodnosti, kterou stanovilo Ministerstvo financí ve své metodice²³. Stěžejní pro stanovení výhodnosti a hodnoty za peníze jsou náklady stavební, provozní a náklady na obnovu a údržbu. MD disponovalo různými studiemi a analýzami využitelnými pro posouzení výhodnosti PPP projektu, ale nebylo schopno stanovit výši nákladů na provoz, obnovu a údržbu dálnic za účelem výpočtu komparátoru veřejného sektoru. Přestože MD prostřednictvím ŘSD provozuje a udržuje 1 276 km dálnic, výši nákladů na provoz, obnovu a údržbu dálnic pro výpočet výhodnosti PPP projektu musel stanovit Poradce převážně na základě znalostí ze zahraničí.

Pro stanovení stavebních nákladů disponovalo MD podklady, které odpovídají 90,6 % hodnoty stavebních nákladů odhadnutých Poradcem. Pro výpočet výhodnosti PPP projektu disponovalo Ministerstvo dopravy podklady pro doložení výše provozních nákladů jen u 60,3 % jejich hodnoty a u nákladů na obnovu a údržbu jen u 9,5 % jejich hodnoty. Přestože ŘSD jakožto

²³ Metodika *Hodnota za peníze*, dostupné na: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Methodika_2011-07_Metodika-Hodnota-za-penize-PPP-projekty.pdf.

podřízená organizace MD provozuje rozsáhlou síť dálnic, nesledoval ani jeden z těchto subjektů skutečnou výši nákladů na provoz, obnovu a údržbu dálnic. Při výpočtu výhodnosti PPP projektu stanovil Poradce výši nákladů na provoz, obnovu a údržbu dálnic na základě dílčích dat od MD a na základě zkušeností ze zahraničí. Nedostatečnost dat MD dokládá i skutečnost, že náklady na provoz, obnovu a údržbu dálnic byly stanoveny paušálně na 1 km dálnice bez rozlišení, zda se jedná např. o most či mimoúrovňovou křižovatku, nebo že v nákladech na obnovu a údržbu uvažuje MD pouze s položkou „tekutý asfaltový koberec“, přestože obnova a údržba dálnice se týká celého tělesa dálnice.

Pro stanovení výhodnosti je nutné znát ohodnocení rizik projektu PPP a jejich rozdělení mezi zadavatele a koncesionáře (blíže vysvětleno v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru). Rozdělení rizik mezi Zadavatele a Koncesionáře odpovídá nastaveným metodickým pravidlům a vyjednaným smluvním závazkům.

NKÚ považuje rozdělení rizik za správné, avšak nedostatečné podklady pro ohodnocení výdajů na provoz, údržbu a obnovu dálnic mohou negativně ovlivnit výhodnost PPP projektu.

Na kvalitě vstupních údajů závisí celý výpočet a v konečném důsledku také celkové vyhodnocení výhodnosti PPP, neboť i menší změna ve vstupních údajích má významný vliv na hodnotu za peníze.

Důležitost přesného stanovení vstupních údajů do komparátoru veřejného sektoru, na základě kterého je pak posuzována výhodnost PPP, ukazuje i ilustrativní výpočet, který NKÚ provedl na základě předložených dokladů od MD.

Poradce sestavil komparátor veřejného sektoru. MD mu k tomu mimo jiné poskytlo podklady pro odhad stavebních nákladů, provozních nákladů a nákladů životního cyklu. Podklady pro výši provozních nákladů byly na úrovni 60 % odhadu Poradce a podklady pro náklady životního cyklu byly na úrovni 9,5 % odhadu Poradce. NKÚ dosadil do výpočtu komparátoru veřejného sektoru hodnoty nákladů dle podkladů MD a takto vypočtený komparátor veřejného sektoru porovnal s nejuvýhodnější nabídkou uchazeče. Výsledná hodnota za peníze pouze podle podkladů MD činí 10 %, což je výrazně méně než hodnota za peníze 25 % dle výpočtu Poradce. Překročení 3% hranice výhodnosti dle metodiky MF je zachováno.*

* V zájmu zachování objektivity použil NKÚ pro náklady životního cyklu hodnotu v úrovni 60 % odhadu Poradce.

5. Se závazkem státu z PPP projektu ve výši 29,5 mld. Kč²⁴ vyslovila souhlas svým usnesením Poslanecká sněmovna, a to včetně mechanismu úprav dle podmínek zadávacího řízení a inflace. Při započtení inflace v letech 2020 až 2022 a predikce ČNB a ECB do roku 2049 by podle výpočtu NKÚ platba za dostupnost činila 33,7 mld. Kč.

Hlavním kritériem pro výběr koncesionáře byla tzv. čistá současná hodnota plateb za dostupnost. Vítězný uchazeč nabídl čistou současnou hodnotu plateb za dostupnost ve výši 16,554 mld. Kč, což je dle výpočtu Poradce o 25 % výhodnější, než kdyby projekt PPP realizoval stát. Před podpisem Koncesionářské smlouvy vyjádřila PSP ČR souhlas s finančními závazky státu vyplývajícími z Koncesionářské smlouvy v nominální výši 18 761 377 912 Kč a 446 191 297 €, vyplácenými dle návrhu Koncesionářské smlouvy. Nominální částky odpovídají nabídnuté čisté současné hodnotě plateb za dostupnost a počítají s roční inflací dle predikce ČNB a ECB v krátkodobém a dlouhodobém horizontu ve výši 2 %. V souladu se zadávacími podmínkami byla nabídnutá čistá současná hodnota plateb za dostupnost v rámci tzv. finančního uzavření upravena na 17,833 mld. Kč. NKÚ spočítal, že po této úpravě, po započtení skutečného vlivu inflace v letech 2020 až 2022 a po zohlednění aktuálních inflačních cílů ČNB a ECB do roku 2049 dosáhne nominální výše plateb za dostupnost 22 159 mil. Kč a 481 mil. €, což je o 3 398 mil. Kč (18 %) a 35 mil. € (8 %) více, než byla Poslaneckou sněmovnou odsouhlasená výše finančních závazků státu. NKÚ do výpočtu nezahrnul případné srážky za nedostupnost, které Poradce odhadl na 2 až 3 % z nominální hodnoty platby za dostupnost. Ani při aplikaci takovéto srážky však nedojde ke snížení plateb za dostupnost pod částku, se kterou vyslovila svým usnesením souhlas PSP ČR. NKÚ upozorňuje na riziko, že výše finančních závazků pro PPP projekt D4, se kterou vyslovila souhlas PSP ČR, není dostatečná a k jejímu dosažení dojde před datem uplynutí koncesní lhůty.

6. Celý závazek PPP projektu představuje kvazimandatorní výdaj, který bude muset stát dalších 25 let financovat.

Jedním z předpokladů projektu PPP při schválení vládou ČR bylo zajištění takového způsobu financování, který nebude zvyšovat deficit státního rozpočtu ani dluh vládního sektoru, jak ho definují pravidla ESA 2010. Tento cíl nebude zcela naplněn. Výdaje státu reprezentované platbou za dostupnost budou při aplikaci pravidel dle Koncesionářské smlouvy a pravidel ESA 2010 vedeny mimo dluh vládního sektoru v CZK z 96 % a v EUR z 92 %. Evidovaný dluh vládního sektoru vůči projektu PPP D4 v celkové výši 862,2 mil. Kč a 36,5 mil. €, tj. v přepočtu²⁵ cca 1,74 mld. Kč, dosáhne svého maxima koncem roku 2024 (po dokončení stavby). Tato část platby za dostupnost odpovídá stavebním nákladům stávajících úseků. NKÚ upozorňuje na skutečnost, že i když jsou výdaje vyplývající z Koncesionářské smlouvy vedeny mimo dluh vládního sektoru²⁶, jedná se o závazek státu, který musí být finančně kryt po celou koncesní lhůtu, tj. do roku 2049.

²⁴ Přepočteno kurzem 24 Kč/€.

²⁵ Přepočteno kurzem 24 Kč/€.

²⁶ Závazek z projektu PPP bude zařazen do rozpočtu SFDI, který není kapitolou státního rozpočtu.

7. Při přípravě PPP projektu využívalo MD služeb poradců, za jejichž činnost uhradilo do doby ukončení kontroly celkem 40,4 mil. Kč. Poradenské služby se týkaly zejména nastavení podmínek a smluvní dokumentace projektu PPP, posouzení výhodnosti PPP projektu, výběru Koncesionáře a implementace BIM. ŘSD vynaložilo 364,2 mil. Kč za přípravu dokumentací pro zajištění územního a stavebního řízení včetně majetkoprávního vypořádání.

MD uzavřelo v souvislosti s PPP projektem několik poradenských smluv. Stěžejní byla poradenská smlouva na komplexní poradenské služby pro výběr koncesionáře, která zahrnovala zejména právní, finanční, ekonomické a technické poradenství. MD do doby ukončení kontroly NKÚ na základě zmíněné smlouvy uhradilo 37,6 mil. Kč. Dalšími pořízenými službami bylo vypracování analýzy proveditelnosti PPP projektu, služby související s problematikou BIM, se zřízením a provozem tzv. dataroomu²⁷ a webových stránek projektu. Celkem za tyto služby MD uhradilo 40,4 mil. Kč. U těchto peněžních prostředků nezjistil NKÚ nevhodné, neúčelné nebo neefektivní využití.

Úspěšná příprava a realizace PPP projektu včetně dohledu nad závazky Koncesionáře po dobu 25 let vyžaduje odborné zajištění projektu na straně státu. Stěžejní roli v projektu zaujímal Poradce, který ve spolupráci s úzkým týmem zaměstnanců MD a SFDI celý projekt připravil a dovedl k finančnímu uzavření. Výstupem činnosti Poradce byly zejména výzvy k podání nabídek, Koncesionářská smlouva, smlouvy s ní související a stanovení výhodnosti PPP projektu. MD uvedlo, že projekt PPP je pilotním projektem a že MD, ŘSD a SFDI vyčlenily kapacity pro projekt, ale že se jednalo o provizorní řešení, které neodpovídalo plnohodnotně potřebám projektového řízení. V souvislosti s usnesením vlády ČR ze dne 16. srpna 2023 č. 577²⁸, které schválilo realizaci kroků k přípravě dalších PPP projektů, považuje NKÚ za nezbytné věnovat pozornost dostatečnému odbornému a personálnímu zajištění řízení projektů partnerství veřejného a soukromého sektoru.

²⁷ Dataroom je zabezpečené datové úložiště zpřístupněné Koncesionáři Zadavatelem v průběhu zadávacího řízení, umožňuje Koncesionáři po přihlášení a ověření identity online přístup k poskytnutým údajům. Poskytnuté údaje jsou veškeré údaje předané Zadavatelem Koncesionáři, které přímo souvisejí s projektem PPP a územím stavby.

²⁸ Usnesení vlády ČR ze dne 16. srpna 2023 č. 577, o vyhodnocení využití metody spolupráce veřejného a soukromého sektoru na projektech železniční a dálniční infrastruktury.

Seznam zkratk

BIM	Building Information Modelling, soubor informací uspořádaných v multidimenzionální digitální databázi, jejímž základem je digitální model projektu PPP D4 a nástroj k jeho plánování a monitorování
CAPEX	Capital Expenditure (kapitálové investice – zjednodušeně řečeno stavební náklady)
CZK	česká koruna, měnová jednotka České republiky
ČNB	Česká národní banka
ČSÚ	Český statistický úřad
DPH	daň z přidané hodnoty
ECB	Evropská centrální banka
EIA	Environmental Impact Assessment (posouzení vlivu na životní prostředí)
ESA 2010	evropský systém národních a regionálních účtů, nový evropský standard ESA 2010 byl schválen v roce 2013
EUR	euro, společná evropská měna
finanční uzavření	den, kdy byly splněny odkládací podmínky smluv o financování, tj. 29. dubna 2021
Koncesionář	společnost DIVia D4, s. r. o., od 9. června 2021 přejmenována na VIA SALIS, s. r. o.
Koncesionářská smlouva	koncesionářská smlouva na zajištění projektování, výstavby, financování, provozování a údržby dálnice D4 v úseku Háje – Mirovice a na zajištění provozování a údržby přiléhajících úseků Skalka – Háje a Mirovice – Krašovice ze dne 15. února 2021
koncesní lhůta	období, po které bude dostávat Koncesionář platbu za dostupnost
KU	kompenzační událost
LCC	Life Cycle Cost (náklady životního cyklu – tj. výdaje na obnovu a údržbu)
MD	Ministerstvo dopravy
MÚK	mimoúrovňová křižovatka
nezávislý dozor	společnost bez právní odpovědnosti složená ze setec international a SGS Czech Republic, s. r. o.
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NPV PPP	čistá současná hodnota projektu PPP
NPV PSC	čistá současná hodnota komparátoru veřejného sektoru
OPEX	Operational Expenditure (provozní výdaje – tj. výdaje spojené s provozem infrastruktury a poskytováním služeb)

platba za dostupnost	pravidelná platba Koncesionáři od Zadavatele vypočítaná v souladu se vzorcem uvedeným v příloze č. 11 Koncesionářské smlouvy
Poradce	společnosti White & Case (Europe) LLP (IČO: 24191281), Česká spořitelna, a. s., (IČO: 45244782) a OBERMEYER HELIKA, a. s., (IČO: 60194294) mající smlouvu s MD ev. č. MD: S-284-520/2016
PPP	Public Private Partnership (partnerství veřejného a soukromého sektoru)
PPP projekt	projekt partnerství veřejného a soukromého sektoru na zajištění projektování, výstavby, financování, provozování a údržby dálnice D4 v úseku Háje – Mirovice a na zajištění provozování a údržby přiléhajících úseků Skalka – Háje a Mirovice – Krašovice
PSC	komparátor veřejného sektoru
PSP ČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
ŘSD	Ředitelství silnic a dálnic ČR
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
TEN-T	Trans-European Transport Network (transevropská dopravní síť)
VfM	Value for Money (hodnota za peníze)
Zadavatel	Ministerstvo dopravy

Příloha č. 1: Rozšířená informace o kontrolované oblasti

Postup pro zjištění výhodnosti PPP

Před realizací projektu formou PPP je nejprve nutné zjistit, zda je forma PPP výhodnější oproti realizaci klasickým způsobem²⁹. Stěžejní pro posouzení výhodnosti je rozdělení rizik projektu mezi stát a koncesionáře a ohodnocení těchto rizik. K tomu slouží tzv. „komparátor veřejného sektoru“. Jedná se o komplexní finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu pořízení formou tradiční veřejné zakázky na stavbu s následným provozem ve vlastní režii veřejného sektoru a zohledňuje ocenění rizik podstupovaných veřejným sektorem. Je zpracován ve stejném členění a ve stejném rozsahu jako projekt PPP, aby byla zajištěna vzájemná porovnatelnost. Výstupní hodnotou komparátoru je čistá současná hodnota diskontovaných budoucích peněžních toků (dále také „NPV PSC“). Porovnáním PSC a předložených nabídek PPP, které také vyjadřují svou nabídku prostřednictvím čisté současné hodnoty diskontovaných budoucích peněžních toků (dále také „NPV PPP“), lze stanovit hodnotu za peníze (dále také „VfM“). Budoucí peněžní toky v tomto případě reprezentuje tzv. platba za dostupnost. Jedná se o platbu, kterou bude od dokončení výstavby a zahájení provozu nových úseků dálnice D4 pravidelně hradit stát (SFDI, případně MD) Koncesionáři za dostupnost dálnice D4 v souladu s pravidly uvedenými v Koncesionářské smlouvě. V případě, že NPV PPP je nižší než NPV PSC, je hodnota za peníze kladná, a tedy je pro stát výhodnější projekt realizovat formou PPP. Pokud je hodnota za peníze nižší než cca 3 %, tak se podle příslušné metodiky Ministerstva financí jedná spíše o statistickou chybu a projekt hodnoty za peníze nedosahuje³⁰.

Pro výpočet PSC je nutné stanovit tzv. hrubý PSC a hodnotu přenesených a ušetřených rizik. Hrubý PSC je součet diskontovaných³¹ stavebních nákladů (CAPEX), provozních nákladů (OPEX) a výdajů na obnovu a údržbu (LCC). Přenesená a ušetřená rizika se stanoví prostřednictvím analýzy rizik projektu, resp. zpracované matice rizik s vypočtenými dopady jednotlivých rizik a jejich alokací mezi zadavatele a koncesionáře, příp. jejich rozdělení mezi oba. Do výpočtu dopadů jednotlivých rizik vstupují tzv. cost drivery, tedy hodnoty, ze kterých je pak vypočtena hodnota rizika. Mezi nejvýznamnější cost drivery patří náklady stavební, provozní, na obnovu a údržbu, dále jsou to např. náklady financování finančních produktů, socioekonomické benefity, výnos z mýta nebo dálničních známek. Tyto hodnoty jsou diskontované. Samotné rozdělení jednotlivých rizik (resp. jejich hodnot) pak vychází z legislativního prostředí a zejména z vyjednané koncesionářské smlouvy. Přenesená a ušetřená rizika jsou ta rizika, která jsou prostřednictvím koncesionářské smlouvy přenesena částečně nebo úplně na koncesionáře, který je zohledňuje ve své nabídkové ceně. Jedná se o rizika, která by v případě realizace projektu standardním způsobem zůstala na straně státu.

²⁹ Klasický způsob realizace znamená veřejnou zakázku na stavbu. Provoz, údržbu a náklady životního cyklu dálniční sítě poté zajišťuje ŘSD.

³⁰ Metodika *Hodnota za peníze*, dostupné na: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2011-07_Metodika-Hodnota-za-penize-PPP-projekty.pdf.

³¹ Diskontovaná hodnota je současná hodnota zohledňující faktor času (např. vliv inflace).

PSC pro určení výhodnosti PPP zpracoval pro MD Poradce³². Z porovnání PSC a nejuvýhodnější nabídky vyplynulo, že výhodnost (hodnota za peníze) realizace projektu formou PPP je ve výši 5 268 748 tis. Kč, tedy že PPP je o 25,3 % výhodnější oproti klasické veřejné zakázce. Při výpočtu PSC aplikoval Poradce teoretické srážky za tzv. konkurenční neutralitu³³ a předpokládané srážky za dostupnost, resp. nedostupnost dálnice D4, jak je definuje Koncesionářská smlouva.

Tabulka č. 1: Výhodnost PPP (v tis. Kč)

	Výstup Poradce ze dne 29. 10. 2020
Hrubý PSC, v tom:	16 933 890
– CAPEX	11 382 713
– OPEX	2 197 341
– LCC	3 353 836
Přenesená a ušetřená rizika	3 915 234
Celková hodnota PSC po srážkách	20 849 124
Nabídka DIVia D4 – čistá současná hodnota plateb za dostupnost	16 554 520,24
Nabídka DIVia D4 po srážkách	15 580 376,00
VfM	5 268 748,00
VfM (v %)	25,27

Zdroj: nabídka společnosti DIVia D4, s. r. o., výstup Poradce ze dne 29. října 2020.

Uzavření Koncesionářské smlouvy

Dne 4. prosince 2020 MD oznámilo, že nejuvýhodnější nabídku podala společnost DIVia D4, s. r. o. Dne 4. ledna 2021 schválila vláda ČR svým usnesením ze dne 4. ledna 2021 č. 4 návrh Koncesionářské smlouvy. Dne 9. února 2021 Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR svým usnesením č. 1508 vyslovila souhlas s finančními závazky státu obsaženými v návrhu Koncesionářské smlouvy v nominální výši 18 761 377 912 Kč a 446 191 297 €, vyplácenými dle návrhu Koncesionářské smlouvy. Částka počítá s roční inflací dle predikce ČNB a ECB v krátkodobém a dlouhodobém horizontu ve výši 2 %. Na základě těchto dvou souhlasů ministr dopravy dne 15. února 2021 podepsal Koncesionářskou smlouvu se společností DIVia D4, s. r. o. Vznik práv a povinností z Koncesionářské smlouvy byl podmíněn tzv. odkládacími podmínkami, které bylo nutno splnit. Jednalo se zejména o uveřejnění Koncesionářské smlouvy v registru smluv, uzavření smlouvy o nezávislém dozoru a jmenování nezávislého dozoru, předložení časového harmonogramu výstavby, uzavření třístranné smlouvy upravující financování úhrad Koncesionáři a smlouvy o převodu práv a povinností stavebníka na Koncesionáře.

Splnění odkládacích podmínek bylo stvrzeno „*potvrzením splnění odkládacích podmínek zadavatele*“ dne 25. května 2021. Výstavba nových úseků dle Koncesionářské smlouvy, resp.

³² Poradcem PPP projektu je na základě veřejné zakázky konsorcium společností White & Case (Europe) LLP (IČO: 24191281), Česká spořitelna, a. s., (IČO: 45244782) a OBERMEYER HELIKA, a. s., (IČO: 60194294).

³³ Konkurenční neutralita – nabídky účastníků zahrnují mimo jiné zaplacenou daň z příjmu na úrovni koncesionáře; tato daň je výdajem, který se státu v případě PPP vrátí a v případě PSC nevznikne, je proto nutné jej z nabídek účastníků odečíst.

smlouvy o finančním uzavření byla zahájena dne 30. dubna 2021. Smlouva o finančním uzavření ze dne 29. dubna 2021 uzavřená mezi MD a Koncesionářem popisuje proces nákupu finančních produktů ze strany Koncesionáře sloužících k financování výstavby, provozu a údržby dálnice D4 formou PPP. Dále touto smlouvou došlo k aktualizaci některých příloh Koncesionářské smlouvy. Na základě této smlouvy byl aktualizován termín zahájení výstavby nových úseků dálnice D4 na 30. duben 2021, termín uvedení do předčasného užívání na 29. prosinec 2024 a termín kolaudace na 30. říjen 2025.

Platba za dostupnost

Stát (SFDI, případně MD) se v Koncesionářské smlouvě zavázal, že bude platit Koncesionáři za výstavbu, provoz a údržbu předmětných úseků dálnice D4 od doby uvedení všech nových úseků do předčasného užívání pravidelnou měsíční částku, tzv. platbu za dostupnost, a to až do uplynutí koncesní lhůty dne 28. dubna 2049. Čistá současná hodnota³⁴ plateb za dostupnost činila na základě finančního uzavření 17 832 595 367 Kč.

Platba za dostupnost bude vyplácena měsíčně v českých korunách a eurech. Částka v každé měně obsahuje indexovanou a neindexovanou část.

Tabulka č. 2: Základ platby za dostupnost

	Aktualizace dle „smlouvy o finančním uzavření“ ze dne 29. 4. 2021
BAP_I_CZK	265 530 993
BAPF_CZK	458 722 873
BAP_I_EUR	160 000
BAPF_EUR	19 417 807

Vysvětlivky:

BAP_I_CZK = roční základní výše indexované platby za dostupnost v CZK.

BAPF_CZK = roční základní výše neindexované platby za dostupnost v CZK.

BAP_I_EUR = roční základní výše indexované platby za dostupnost v EUR.

BAPF_EUR = roční základní výše neindexované platby za dostupnost v EUR.

Skutečná výše platby za dostupnost bude závislá na výši indexace příslušné části platby za dostupnost. Indexace pro část v českých korunách je součet poloviny meziroční změny indexu nominálních mezd a poloviny meziroční změny indexu cen stavebních prací, jak je zveřejňuje ČSÚ. Indexace pro platbu v eurech odpovídá meziroční změně indexu cen výrobců, který zveřejňuje Eurostat. Pro výpočet budoucích plateb se pro indexaci používají prognózy inflace a inflační cíle ČNB, resp. ECB. Výchozím datem indexace je 1. leden 2020, pro rok 2020 jsou hodnoty indexů rovny 1, první indexace tak bude spočítána pro rok 2021. V tabulce č. 3 je uvedena indexace podle výše popsaných pravidel.

³⁴ Čistá současná hodnota je částka, kterou by stát zaplatil v době podpisu smlouvy; v tomto projektu PPP je čistá současná hodnota vztažena k cenové hladině roku 2020.

Tabulka č. 3: Indexy pro navýšení indexovaných částí plateb za dostupnost

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026–2049
Meziroční změna indexu dle Koncesionářské smlouvy (CZK)	1	1,061	1,09				
Prognóza inflace dle ČNB ze dne 3. 5. 2023				1,108	1,021		
Inflační cíl ČNB						1,02	1,02
Meziroční změna indexu cen výrobců (říjen–říjen; EUR)	1	1,217	1,312				
Prognóza inflace dle ECB ze dne 16. 3. 2023				1,053	1,029	1,021	
Inflační cíl ECB							1,02

Zdroj: Česká národní banka, Evropská centrální banka, Český statistický úřad, Eurostat.

Na platbu za dostupnost podle nastavených pravidel se budou aplikovat srážky za omezení dostupnosti či za nedostupnost příslušných půlkilometrových úseků dálnice D4 a srážky za nekvalitu prostřednictvím tzv. „pokutových bodů“. Koncesionář má dle Koncesionářské smlouvy k dispozici kredit nedostupnosti ve výši 200 časových období měsíčně (délka časového období je 20 minut) na všechny půlkilometrové úseky (kredit není převoditelný); je-li čerpán tento kredit, neuplatňují se srážky z platby za dostupnost. Kredit lze využít pro provádění běžné i hlavní údržby. Pokutové body budou udělovány za konkrétní situace specifikované v Koncesionářské smlouvě a jsou oceněny pevnou částkou.

Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu

Ročník 31.

Vydavatel:

Nejvyšší kontrolní úřad, Komunardů 1634/44, 170 00 Praha 7

Redakce:

Odbor komunikace NKÚ; tel.: 233 045 430

E-mail: vestnik@nku.cz

Částka 6/2023 vyšla dne 2. ledna 2024

ISSN 1210-9703 (Print)

ISSN 1804-0608 (On-line)



