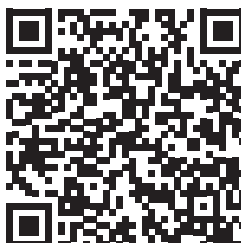


EU REPORT 2019

ZPRÁVA O FINANČNÍM ŘÍZENÍ PROSTŘEDKŮ EVROPSKÉ UNIE V ČR



Nejvyšší kontrolní úřad
Jankovcova 2
170 04 Praha 7
tel.: +420 233 045 111
fax: +420 220 808 094
www.nku.cz



OBSAH

Úvodní slovo prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu	5
Seznam použitých zkratk	6
Shrnutí	10
ODDÍL I.	
Kontrolní činnost NKÚ a dalších orgánů v oblasti rozpočtových prostředků EU vyčleněných pro ČR	13
A. Kontrolní činnost NKÚ ve sledovaném období	14
A.1 Přehled o schválených kontrolních závěrech	14
A.2 Kontroly v oblasti příjmů	17
A.3 Kontroly v oblasti výdajů	22
A.4 Finanční audity s vazbou na rozpočtové prostředky EU	40
A.5 Monitorovací činnost NKÚ	44
A.5.1 Rozpočtové příjmy	44
A.5.2 Výdaje na bezpečnost a spravedlnost	45
A.5.3 Výdaje v oblasti průmyslu	47
A.5.4 Výdaje v oblasti dopravy	47
A.5.5 Výdaje na zemědělství a lesnictví	48
A.5.6 Výdaje na regionální politiku	50
A.5.7 Pohledávky a závazky z prostředků EU	51
A.6 Opatření přijímaná vládou k nápravě nedostatků zjištěných kontrolami NKÚ	52
B. Auditní činnost dalších orgánů v roce 2018	55
B.1 Výsledky činnosti Auditního orgánu za rok 2018	55
B.2 Auditní činnost EÚD ve vztahu k ČR	58
B.2.1 Zvláštní zprávy EÚD ve sledovaném období	58
B.3 Auditní mise Evropské komise ve vztahu k ČR	65
C. Významné úspěchy i přetrvávající překážky v boji proti podvodům ...	66

ODDÍL II.

Finanční řízení prostředků EU v ČR v evropském kontextu	71
D. Rozpočet EU a jeho vztah k České republice	72
D.1 Rozpočet EU pro rok 2017	72
D.1.1 Schválení rozpočtu	72
D.1.2 Rozpočtové priority rozpočtu EU na rok 2017	73
D.1.3 Opravné rozpočty	73
D.1.4 Plnění rozpočtu EU	74
<i>D.1.4.1 Příjmy rozpočtu EU</i>	<i>74</i>
<i>D.1.4.2 Výdaje rozpočtu EU</i>	<i>76</i>
<i>D.1.4.3 Členské státy ve vztahu k rozpočtu EU</i>	<i>77</i>
D.1.5 Audit rozpočtu EU	79
D.2 Rozpočet 2018	81
D.2.1 Rozpočtové priority rozpočtu EU na rok 2018	81
D.2.2 Opravné rozpočty na rok 2018	82
D.3 Rozpočet EU a jeho vztah k České republice	83
D.3.1 Finanční vztahy rozpočtu EU a ČR do roku 2017	83
D.3.2 Vývoj čisté pozice ČR ve vztahu k rozpočtu EU do roku 2018	84
D.4 Ochrana finančních zájmů EU v roce 2017	85
D.5 Opatření k plnění rozpočtu EU 2018	89
D.5.1 Koordinovaná opatření hospodářské politiky EU	89
D.5.2 Posouzení pokroku ČR ve strukturálních reformách a v předcházení a nápravě makroekonomické nerovnováhy za rok 2018	92
E. Sektorové záležitosti 2018	97
E.1 Příjmy se vztahem ke zdrojům rozpočtu EU	97
E.1.1 Vývoj v oblasti zdrojů příjmů EU	97
E.1.2 Vývoj v oblasti rozpočtových příjmů v ČR	100
E.2 Výdaje spolufinancované z evropských strukturálních a investičních fondů	101
E.2.1 Vývoj politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti, programu rozvoje venkova a společné rybářské politiky v ČR	101
<i>E.2.1.1 Uzavírání programového období 2007–2013</i>	<i>102</i>
<i>E.2.1.2 ESIF – programové období 2014–2020</i>	<i>104</i>
E.2.2 Čerpání alokace vyčleněné pro ČR a stav v plnění milníků programového období 2014–2020	106

E.3	Výdaje na společnou zemědělskou politiku	112
E.3.1	Aktuální vývoj SZP.....	112
E.3.2	Stav čerpání prostředků SZP přidělených ČR	113
<i>E.3.2.1</i>	<i>Přímé platby</i>	<i>113</i>
<i>E.3.2.2</i>	<i>Společná organizace trhu</i>	<i>114</i>
<i>E.3.2.3</i>	<i>Program rozvoje venkova</i>	<i>114</i>
E.3.3	Aktuální vývoj v oblasti společné rybářské politiky	117
E.4	Ostatní finanční nástroje EU	118
E.4.1	Ostatní finanční nástroje v EU-28 v roce 2017	118
E.4.2	Ostatní finanční nástroje v ČR v roce 2017	121
F.	Další aktivity v oblasti finančního řízení	123
F.1	Právní otázky	123
F.1.1	Doporučení NKÚ ke změnám právního prostředí v roce 2018	123
F.1.2	Doporučení NKÚ ke změnám právního prostředí za období 2014–2017	123
F.1.3	Implementace a transpozice práva Evropské unie	125
<i>F.1.3.1</i>	<i>Přebírání legislativních závazků v ČR</i>	<i>125</i>
<i>F.1.3.2</i>	<i>Hodnocení prováděná vládou České republiky</i>	<i>129</i>
<i>F.1.3.3</i>	<i>Plnění oznamovací povinnosti podle daňového řádu a přehled trestních oznámení</i>	<i>129</i>
F.2	Mezinárodní aktivity NKÚ v rámci EU	130
	Prameny a literatura	131
	Příloha č. 1: Přehled auditních misí Evropského účetního dvora provedených v České republice v letech 2017 a 2018.....	134
	Příloha č. 2: Přehled auditních a ověřovacích misí Evropské komise provedených v České republice v letech 2017 a 2018.....	135

Redakční poznámka:

Redakční uzávěrka *EU reportu 2019* byla stanovena na 31. březen 2019. Proto tato publikace uvádí především údaje a informace, které byly autorům dostupné do stanoveného termínu. Data publikovaná po termínu redakční uzávěrky jsou v textu uváděna jen výjimečně, nejsou předmětem analýz či srovnávání a mají pouze doplňující charakter.

Jádrem oddílu I. *EU reportu 2019* jsou komplexní informace o poznatcích Nejvyššího kontrolního úřadu z jeho kontrolních akcí tematicky zaměřených na prostředky rozpočtu Evropské unie, jejichž kontrolní závěry byly schváleny ve sledovaném období, tj. od 1. dubna 2018 do 31. března 2019. Součástí tohoto oddílu jsou rovněž postřehy a hodnocení Mgr. Petra Klementa, člena dozorčího výboru Evropského úřadu pro boj proti podvodům nominovaného za Českou republiku.

V oddíle II. jsou soustředěny informace týkající se finančního řízení prostředků EU v České republice příslušnými exekutivními orgány, a to jak na úrovni Evropské unie, tak v rámci národní implementační struktury. Informace vyžádané od věcně příslušných orgánů České republiky se týkají především rozpočtového roku 2018. Informace týkající se finančního řízení na úrovni Evropské unie a jejích členských států byly převzaty z oficiálních souhrnných či výročních zpráv Evropské komise, jejích orgánů a dalších evropských institucí včetně dat umístěných na jejich webových stránkách. Tyto informace se týkají převážně rozpočtového roku 2017.

Úvodní slovo prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

držíte v rukou EU report, každoroční zprávu, ve které Nejvyšší kontrolní úřad shrnuje a komentuje finanční řízení prostředků z EU v České republice.

Rok 2018 byl v současném programovém období prvním rokem, za který EU hodnotila Českou republiku, jak se jí dařilo naplňovat pravidlo n+3, a ČR jej nakonec splnila. Stejně tak se podařilo dosáhnout i většiny milníků, které měla stanoveny ke konci roku 2018.

Méně pozitivní však je, že se České republice stále nedaří nastavit plynulé čerpání prostředků, které má od EU k dispozici. Podle údajů Evropské komise je spolu s Belgií, Slovinskem a Řeckem na 19. až 22. místě v čerpání alokace. To je podprůměrný výsledek. Jedná se přitom o dlouhodobý problém, na který NKÚ upozorňoval již v minulosti, stejně jako na rizika, která s sebou zpožděné čerpání nese.

Již v předešlém programovém období se ukázalo, že zpožděné čerpání peněz na začátku vyústí ve snahu o překotné čerpání na konci programového období. Prioritou pro použití prostředků z rozpočtu EU by ale mělo být to, aby projekty, které získají podporu, přinesly skutečně efekty, které se od nich očekávají, a dosáhlo se tak zlepšení v oblastech, kde je to potřeba. Zrychlení čerpání ke konci programového období však nahrává tomu, aby prostředky získávaly i projekty, jejichž přínos není zcela jasný anebo nejde vůbec vyhodnotit. I taková zjištění přinášejí opakovaně kontroly NKÚ. Ukazují se tím rezervy především v systému rozdělování evropských peněz v ČR.

Příkladem takových nedostatků mohou být zjištění z kontroly zaměřené na snižování energetické náročnosti. ČR si od podpory do této oblasti slibovala celkem 20 petajoulů nových úspor energie do roku 2020. Ukázalo se ale, že na konci roku 2017 byly úspory jen minimální, nedosáhly ani 1 %. Investované evropské prostředky tedy zlepšení nepřinesly. Za takovými výsledky podpory stojí často celá řada faktorů. Mohou to být nereálné, příliš obecné nebo obtížně měřitelné cíle či dlouhé lhůty při rozhodování. Například u zmíněné kontroly prostředků na úspory energií byla průměrná délka hodnocení a schvalování projektů více než 1 rok. Mezi další nedostatky, které při kontrolách zjišťujeme, patří nezpůsobilé výdaje, špatné nastavení a fungování řídicího a kontrolního systému nebo porušování pravidel u veřejných zakázek.

Jak je vidět, stále je co napravit a čas v tomto programovém období se krátí. Doufám proto, že i tato publikace, která mimo jiné ukazuje, kde jsou v rozdělování evropských peněz v ČR rezervy, bude především pro odpovědné osoby užitečnou zpětnou vazbou.

Miloslav Kala,
prezident NKÚ

Seznam použitých zkratek

AMIF	<i>Azylový, migrační a integrační fond</i>	EP	Evropský parlament
Analýza růstu 2018	<i>Roční analýza růstu na rok 2018</i>	EPPO	Úřad evropského veřejného žalobce
AO	Ministerstvo financí – odbor 52 Auditní orgán	ESF	<i>Evropský sociální fond</i>
API	Agentura pro podnikání a inovace	ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
BRH	Spolkový účetní dvůr Spolkové republiky Německo	EU	Evropská unie
CKB AFCOS	Centrální kontaktní bod sítě AFCOS	EU-28	28 členských států EU
ČD	České dráhy, a.s.	EÚD	Evropský účetní dvůr
ČHMÚ	Český hydrometeorologický ústav	EZFRV	<i>Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova</i>
ČNB	Česká národní banka	EZZF	<i>Evropský zemědělský záruční fond</i>
ČR	Česká republika	FA	Finanční audit
ČS	Členské státy EU	FADN	Zemědělská účetní datová síť
DAS	Prohlášení o věrohodnosti účetní závěrky	FS	<i>Fond soudržnosti</i>
DoP	Dohoda o partnerství	FS ČR	Finanční správa České republiky
DPH	Daň z přidané hodnoty	FSEU	<i>Fond solidarity Evropské unie</i>
DPPO	Daň z příjmů právnických osob	FVB	<i>Fond pro vnitřní bezpečnost</i>
E-commerce	Elektronické obchodování	GBER	Blokové výjimky
E-tržiště	Elektronické tržiště	GFŘ	Generální finanční ředitelství
EFRR	<i>Evropský fond pro regionální rozvoj</i>	GŘ	Generální ředitelství Komise
EHP	Evropský hospodářský prostor	GŘ AGRI	GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova
ENRF	<i>Evropský námořní a rybářský fond</i>	GŘ COMP	GŘ pro hospodářskou soutěž

GŘ EMLP	GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování	MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
GŘ GROW	GŘ pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a MSP	MOSS	Zjednodušený systém jednoho správního místa
GŘ MARE	GŘ pro námořní záležitosti a rybolov	MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
GŘ REGIO	GŘ pro regionální a městskou politiku	MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
HDP	Hrubý domácí produkt	MSP	Malý a střední podnik
HMP	Hlavní město Praha	MSp	Ministerstvo spravedlnosti
HND	Hrubý národní důchod	MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
ICT	Informační a komunikační technologie	MV	Ministerstvo vnitra
INTERREG ČR–PL	<i>Interreg V-A Česká republika – Polsko</i>	MZd	Ministerstvo zdravotnictví
IZM	<i>Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí</i>	MZe	Ministerstvo zemědělství
IROP	<i>Integrovaný regionální operační program</i>	MŽP	Ministerstvo životního prostředí
IS	Informační systém	NAPEE	<i>Národní akční plán energetické účinnosti ČR</i>
Jiné zdroje	Výdaje kapitoly <i>Správa</i> , náklady decentralizovaných agentur Komise a přímé zemědělské platby	Národní program	<i>Národní program reformy České republiky 2018</i>
KA	Kontrolní akce NKÚ	NF	MF – odbor 55 Národní fond
KIS	<i>Kontrolní informační systém NKÚ</i>	NKI	Nejvyšší kontrolní instituce
KO	Kontrolovaná osoba	NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
Komise	Evropská komise	NOK	MMR – Národní orgán pro koordinaci
Konvergenční program	Konvergenční program České republiky	NPSE	<i>Národní program snižování emisí České republiky</i>
KV	Kontaktní výbor	NSZ	Nejvyšší státní zastupitelství
MD	Ministerstvo dopravy	OFN	Ostatní finanční nástroje EU
MF	Ministerstvo financí	OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům

OP	Operační program	Politika soudržnosti	Politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti EU
OP PIK	<i>OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i>	PRV	<i>Program rozvoje venkova na období 2014–2020</i>
OP PPR	<i>OP Praha – pól růstu ČR</i>	PRV7+	<i>Program rozvoje venkova ČR na období 2007–2013</i>
OP VaVpl	<i>OP Věda a výzkum pro inovace</i>	PSP	Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR
OPD	<i>OP Doprava</i>	PU	Priorita Unie
OPD7+	<i>OP Doprava pro PO7+</i>	Rada	Rada Evropské unie
OPPA	<i>OP Praha – Adaptabilita</i>	ROP	Regionální OP
OPPK	<i>OP Praha – Konkurenceschopnost</i>	ŘKS	Řídicí a kontrolní systém
OPR	<i>OP Rybářství 2014–2020</i>	ŘO	Řídicí orgán
OPTP	<i>OP Technická pomoc</i>	SAPS	Jednotná platba na plochu zemědělské půdy
OPZ	<i>OP Zaměstnanost</i>	SDEU	Soudní dvůr EU
OPŽP	<i>OP Životní prostředí</i>	SEU	<i>Smlouva o Evropské unii</i>
OPŽP7+	<i>OP Životní prostředí pro PO7+</i>	SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
OP VVV	<i>OP Výzkum, vývoj a vzdělávání</i>	SFEU	<i>Smlouva o fungování Evropské unie</i>
OSS	Organizační složka státu	SFŽP	Státní fond životního prostředí
Ostatní nesrovnalosti	Nesrovnalosti nepodvodného charakteru	SGEI	Služby obecného hospodářského zájmu
PCO	Platební a certifikační orgán (MF – odbor 55 Národní fond)	Sledované KA	KA, které se týkaly prostředků rozpočtu EU a byly ukončeny ve sledovaném období
PČR	Policie ČR	Sledované období	1. duben 2018 až 31. březen 2019
PO	Prioritní osa	SMS	Single Market Scoreboard
PO4+	Programové období 2004–2006	SOT	Společná organizace trhu
PO7+	Programové období 2007–2013	SRP	Společná rybářská politika EU
PO14+	Programové období 2014–2020		

Stát identifikace	Stát, ve kterém se dodavatel zaregistroval do režimu MOSS	VR	Výkonnostní rámec
Stát usazení	Stát, ve kterém má osoba povinná k dani sídlo nebo provozovnu	Výroční zpráva	<i>Výroční zpráva o ochraně finančních zájmů Evropské unie v roce 2017</i>
Strategie	<i>Národní strategie na ochranu finančních zájmů EU</i>	VZ	Veřejná zakázka
SZIF	Státní zemědělský intervenční fond	WHO	Světová zdravotnická organizace
SZP	Společná zemědělská politika EU	Zákon o NKÚ	Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu
SŽDC	Správa železniční dopravní cesty, s.o.	Zpráva 2019	<i>Zpráva o České republice 2019</i>
TVZ	Tradiční vlastní zdroje	Zpráva o přejímání	<i>Zpráva vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za rok 2018</i>
TZ	Trestní zákoník	ZZ	Zvláštní zpráva EÚD
VFR	Víceletý finanční rámec	ŽKV	Železniční kolejová vozidla
VLS	Vojenské lesy a statky ČR, s.p.		

Zkratky členských států EU /EU-28/ použité v grafech

AT	Rakousko	IE	Irsko
BE	Belgie	IT	Itálie
BG	Bulharsko	LT	Litva
CY	Kypr	LU	Lucembursko
CZ	Česká republika	LV	Lotyšsko
DE	Německo	MT	Malta
DK	Dánsko	NL	Nizozemsko
EE	Estonsko	PL	Polsko
EL	Řecko	PT	Portugalsko
ES	Španělsko	RO	Rumunsko
FI	Finsko	SE	Švédsko
FR	Francie	SI	Slovinsko
HR	Chorvatsko	SK	Slovensko
HU	Maďarsko	UK	Spojené království Velké Británie a Severního Irska

Shrnutí

ODDÍL I.

Kontrolní a monitorovací činnost NKÚ

- Ve sledovaném období od dubna 2018 do března 2019 **Kolegium Nejvyššího kontrolního úřadu /NKÚ/ schválilo kontrolní závěry 15 kontrolních akcí /KA/ zaměřených na prostředky rozpočtu EU, z toho tři KA byly typu finanční audit /FA/.**
- Bez zahrnutí údajů z **FA bylo kontrolováno 96 kontrolovaných osob /KO/, zjištěny nedostatky vyčíslené v úhrnu na 88,59 mil. Kč, z toho v součtu 28,37 mil. Kč představovalo 13 oznámení podaných správcům daně.**
- **V rámci FA byly kontroly podrobeny tři KO, zjištěny nedostatky v úhrnné částce 81 104,11 mil. Kč, z toho 13,80 mil. Kč představovala dvě oznámení podaná správci daně.**
- **Celkem bylo ve schválených kontrolních závěrech popsáno 474 zjištěných nedostatků ze všech typů provedených auditů (audity výkonnosti, finanční audity a kontroly legality).**
- **Nejčastěji byly porušovány právní předpisy upravující oblast způsobilosti výdajů, následovala skupina předpisů pro nastavení a fungování řídicího a kontrolního systému /ŘKS/ a dále předpisy upravující zadávání veřejných zakázek.**
- **Od roku 2015 do března 2019 projednala vláda celkem 63 kontrolních závěrů tematicky zaměřených na prostředky rozpočtu EU, v nichž bylo obsaženo 550 kontrolních zjištění. Řídicí orgány /ŘO/ u 82 zjištěných nedostatků do data redakční uzávěrky EU reportu 2019 žádná opatření nepřijaly nebo přijatá opatření nebyla dostatečná.**

Auditní činnost dalších orgánů externí kontroly v České republice

- **Auditní orgán /AO/ v roce 2018 provedl 373 auditů operací, 11 auditů systémů a jeden audit účetních závěrek u 10 operačních programů /OP/. U osmi OP vydal výrok bez výhrad a u zbývajících dvou výrok s výhradou.**
- **Evropský účetní dvůr /EÚD/ v souvislosti s prohlášením o věrohodnosti za rok 2017 vykonal v České republice /ČR/ devět auditních misí. Ve sledovaném období byly subjekty z ČR zahrnuty do auditovaného vzorku šesti výkonnostních auditů EÚD.**

Úspěchy a překážky v boji proti podvodům

- **Mgr. Petr Klement, člen dozorčího výboru Evropského úřadu pro boj proti podvodům /OLAF/, prezentuje v kapitole C. informace týkající se legislativních a institucionálních kroků přijatých na úrovni EU ke zlepšení úspěšnosti v boji proti podvodům.**

ODDÍL II.

Rozpočtové záležitosti a ochrana finančních zájmů Evropské unie

- **Rozpočet Evropské unie /EU/ 2017** tvořily celkové příjmy ve výši **139,02 mld. €** a výdaje ve výši **137,38 mld. €**. Čistá pozice ČR se blížila částce **2,31 mld. €**.
- Podle informace Ministerstva financí /MF/ činila čistá pozice ČR za rok **2018** téměř **1,77 mld. €**.
- ČR za rok **2017** nahlásila **41 nesrovnalostí podvodného charakteru** a **307 případů nesrovnalostí nepodvodného charakteru /ostatní nesrovnalosti/** při čerpání výdajů rozpočtu EU. Ve srovnání s předchozím obdobím ČR zaznamenala pokles ve všech sledovaných kategoriích.
- **Evropský semestr 2018**, představující koordinaci hospodářské, fiskální a sociální politiky, zahájila Evropská komise /Komise/ vydáním *Roční analýzy růstu na rok 2018 /Analýza růstu 2018/*, v níž vymezila své priority. ČR v intencích doporučených priorit předložila *Národní program reform České republiky 2018 /národní program/* a *Konvergenční program České republiky /konvergenční program/* Komisi, která je postoupila s doporučeními Radě Evropské unie /Rada/. Rada doporučila ČR zlepšit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí s ohledem na stárnutí obyvatelstva, snížit administrativní zátěž pro investice, mj. zrychlením povolovacích řízení u infrastrukturních projektů, a zvýšit inovační kapacitu podniků.
- Plnění strategických dokumentů ČR společně s plněním doporučení Rady prošetřila Komise a vydala *Zprávu o České republice 2019 /Zpráva 2019/*. Komise konstatovala, že ve zlepšení udržitelnosti veřejných financí dosáhla ČR omezeného pokroku a ve snížení administrativní zátěže určitého pokroku.

Sektorové záležitosti

Oblast příjmů

- Komise v roce 2018 pokračovala v reformě rozpočtu EU předložením návrhu reformy systému vlastních zdrojů. Dále navrhla rušení oprav a slev pro jednotlivé členské státy EU /ČS/ a zvýšení stropu pro odvody vlastních zdrojů jednotlivých ČS. Rovněž navrhla nová pravidla v oblasti zdanění digitálních aktivit.
- Vláda ČR připravila v roce 2018 vládní daňový balíček obsahující změny v daních z příjmů, dani z přidané hodnoty /DPH/ i spotřebních daních.

Oblast výdajů spolufinancovaných z evropských strukturálních a investičních fondů /ESIF/

- Alokace z ESIF pro ČR v programovém období **2014–2020 /PO14+/,** která oproti předchozímu PO7+ zahrnuje rovněž financování programu rozvoje venkova, představuje **24,07 mld. €**, což společně s veřejnými prostředky ČR vytváří disponibilní zdroje ve výši **33,64 mld. €**.
- V aktuálním přepočtu činí celková alokace **616,8 mld. Kč**, z toho tzv. výkonnostní rezerva představuje **36,9 mld. Kč**. Čerpání alokace se i v roce 2018 potýkalo s problémy, což je zřejmé ze srovnání s ostatními ČS. Hodnota finančních prostředků vyúčtovaných v žádostech o platbu činila pouze **25 %** alokace.

- **Pravidlo n+3 se podařilo** u všech programů do konce roku 2018 **splnit**.
- **V rámci plnění výkonnostního rámce** pro možnost čerpání výkonnostní rezervy ve výši 6 % bylo do konce roku 2018 z **celkových 134 milníků splněno 95 milníků**. **Hodnocení Komise zatím neuzavřela**, neboť ŘO mohly ještě v roce 2019 zahrnout do plnění milníků hodnotu všech způsobilých výdajů vynaložených příjemci v roce 2018.

Oblast společné zemědělské politiky EU /SZP/

- **V roce 2018 bylo v ČR v rámci SZP vyplaceno v přepočtu téměř 36,61 mld. Kč**, z toho **prostředky EU činily 30,36 mld. Kč**. **Nejvíce** se na výplatách podílely **přímé platby s částkou převyšující 22,34 mld. Kč** (více než 61 %).
- **K 31. prosinci 2018 vyčerpala ČR z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova /EZFRV/ skoro 1,01 mld. €**, což činí **43,72 % z alokovaných zdrojů EU**.

Další aktivity v oblasti finančního řízení

- **Transpoziční deficit ČR i počet řízení pro nesplnění povinností přebírání legislativních závazků zůstávaly v letech 2017 a 2018 nad průměrem EU**.

ODDÍL I.

**KONTROLNÍ ČINNOST NKÚ A DALŠÍCH ORGÁNŮ
V OBLASTI ROZPOČTOVÝCH PROSTŘEDKŮ EU
VYČLENĚNÝCH PRO ČR**

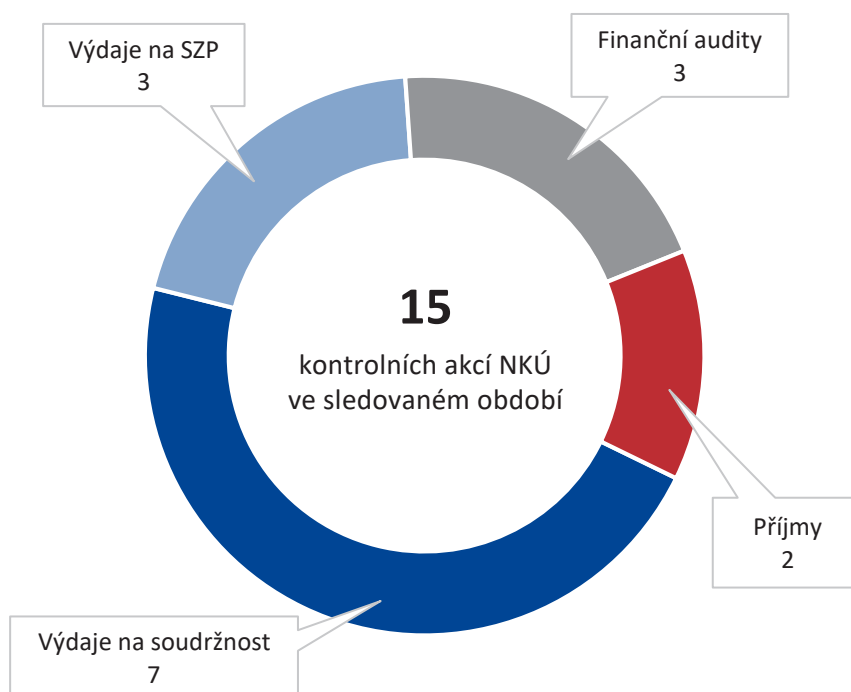
A. Kontrolní činnost NKÚ ve sledovaném období

Nejvyšší kontrolní úřad každoročně vykoná v souladu se zákonem o NKÚ¹ kolem 35 kontrolních akcí různého typu a s nejrůznějším zaměřením. *EU report 2019* se v této kapitole věnuje těm KA, které byly zcela nebo alespoň z části zaměřeny na prostředky týkající se rozpočtu EU a které byly ukončeny v období od 1. dubna 2018 do 31. března 2019.

A.1 Přehled o schválených kontrolních závěrech

Ve sledovaném období schválilo Kolegium NKÚ kontrolní závěry celkem **15 kontrolních akcí**, které se týkaly **prostředků rozpočtu EU** /sledované KA/.

Graf č. 1: Rozdělení sledovaných KA podle jejich zaměření



1 Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Tabulka č. 1: Přehled sledovaných KA

Číslo KA	Název kontrolní akce	Zveřejněno ve Věstníku NKÚ (částka/rok)
17/12	<i>Správa daně z přidané hodnoty</i>	4/2018
17/21	<i>Správa daně z příjmů právnických osob</i>	1/2019
17/23	<i>Opatření ke zvyšování energetické účinnosti realizovaná v rámci prioritní osy 3 operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014–2020</i>	4/2018
17/26	<i>Peněžní prostředky určené na opatření Spolupráce v rámci Programu rozvoje venkova ČR na období 2014–2020</i>	3/2018
17/31	<i>Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo zemědělství za rok 2017, účetní závěrka Ministerstva zemědělství za rok 2017 a údaje předkládané Ministerstvem zemědělství pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2017</i>	4/2018
17/33	<i>Zajištění bezpečnosti železničního provozu a cestujících</i>	6/2018
17/35	<i>Pořízení a obnova železničních kolejových vozidel</i>	6/2018
18/01	<i>Podpora podnikatelských nemovitostí a podnikatelské infrastruktury</i>	6/2018
18/04	<i>Peněžní prostředky určené na podporu zlepšování kvality ovzduší</i>	1/2019
18/05	<i>Účetnictví Ministerstva financí za rok 2017</i>	3/2019
18/06	<i>Podpora rozvoje výzkumu a vývoje pro inovace poskytovaná z operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i>	1/2019
18/08	<i>Peněžní prostředky vynakládané na podpory v sektoru živočišné výroby</i>	3/2019
18/10	<i>Majetek státu, s nímž má právo hospodařit státní podnik Vojenské lesy a statky ČR</i>	1/2019
18/13	<i>Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo zdravotnictví za rok 2017, účetní závěrka Ministerstva zdravotnictví za rok 2017 a údaje předkládané Ministerstvem zdravotnictví pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2017</i>	1/2019
18/33	<i>Podpora z operačního programu Praha – pól růstu ČR poskytnutá na sociální začleňování a na boj proti chudobě</i>	3/2019

Pozn.: Barevné označení sledovaných KA odpovídá jejich zaměření dle předchozího grafu.

V deseti případech byly KA zaměřeny na výdaje poskytované z rozpočtu EU do ČR. Z těchto kontrol byla **jedna** provedena jako **výkonnostní audit** (KA č. 18/04) a **čtyři KA zahrnovaly prvky auditu výkonnosti i kontroly legality** (KA č. 17/33, č. 17/35, č. 18/01 a č. 18/33). Zbývajících **pět KA bylo kontrolami legality** (KA č. 17/23, č. 17/26, č. 18/06, č. 18/08 a č. 18/10).

Z těchto deseti KA zaměřených na výdaje EU celkem **čtyři KA** podrobily kontrole i **nastavení ŘKS příslušných programů** (KA č. 17/23, č. 17/26, č. 18/01 a č. 18/08).

Fungováním ŘKS se zabývala i jedna ze dvou KA provedených v **oblasti příjmů** (KA č. 17/12), zatímco **druhá z nich obsahovala rovněž prvky auditu výkonnosti** (KA č. 17/21).

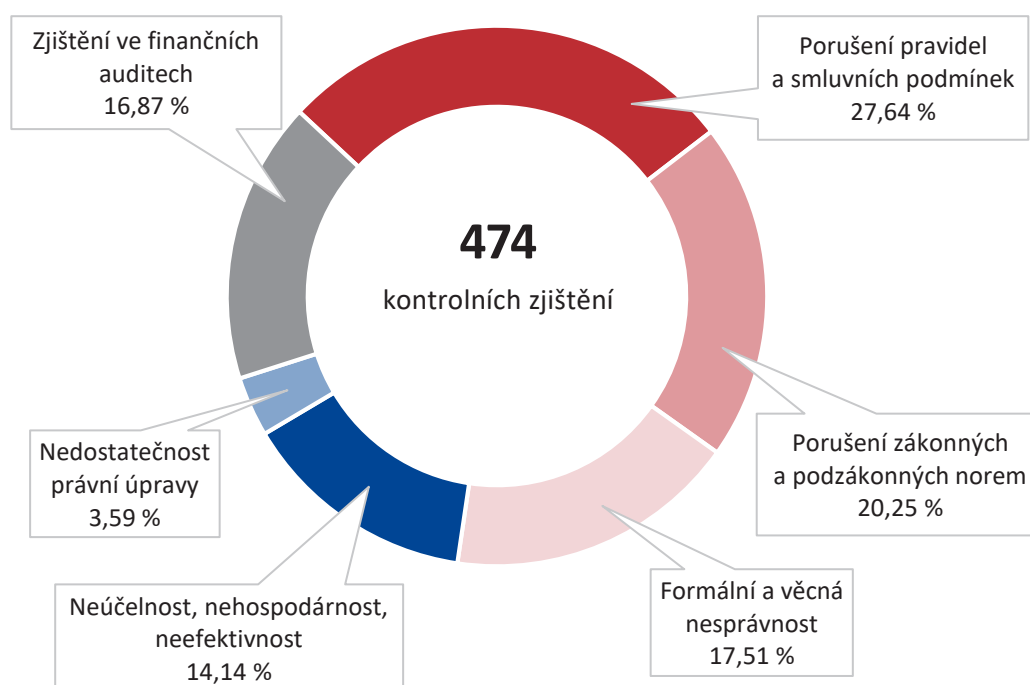
Zbývajících **tři KA byly tzv. finanční audit** (KA č. 17/31, č. 18/05 a č. 18/13). Věcné zaměření FA je vesměs směřováno na závěrečný účet rozpočtové kapitoly a účetní závěrku správce příslušné rozpočtové kapitoly. Z tohoto důvodu jsou objemy prostředků zahrnutých do FA mnohonásobně vyšší než v případech auditů výkonnosti nebo legality a správnosti operací. Rovněž nedostatky zjištěné při FA v oblasti účetnictví a výkaznictví se týkají nesrovnatelně vyšších částek, což by dále zkreslilo prezentované statistické výsledky ve vztahu k ostatním typům auditů. Z tohoto důvodu jsou objemy nedostatků zjištěných FA dále uváděny odděleně; ostatní údaje za FA jsou již zahrnuty do společných hodnot.

Celkem bylo kontrole podrobena **97 subjektů, tzv. kontrolovaných osob**, avšak řada z nich byla kontrolována při více KA, proto jsou tyto KO započteny do celkového součtu vícekrát.² NKÚ zjistil **nedostatky u 50 kontrolovaných osob**, tj. u 51,55 % (i zde je řada KO započítána opakovaně).

Ve sledovaných KA učinil NKÚ dohromady **474 kontrolních zjištění**, z nichž bylo **80 vyčíslitelných**. **Objem zjištěných nedostatků vyčíslil NKÚ na 88,59 mil. Kč**. Dalšíh **81 104,11 mil. Kč** představuje hodnotu **vyčíslených nesprávností zjištěných ve finančních auditech**. Z těchto hodnot byla část shledána vymahatelnou, proto NKÚ předložil **správcům daně celkem 15 oznámení k dalšímu řešení**. **Celková částka těchto podání činila téměř 42,17 mil. Kč**.

V důsledku tří kontrolních zjištění učiněných při KA č. 17/33 **bylo podáno jedno trestní oznámení**.

Graf č. 2: Podíly jednotlivých kategorií kontrolních zjištění



Pozn.: Všechna kontrolní zjištění učiněná při FA jsou zahrnuta v kategorii *zjištění ve finančních auditech*, ačkoliv typově spadají do jiných kategorií (v absolutní většině případů jsou porušením zákonů či vyhlášek v oblasti účetnictví). Tato zjištění jsou zde vykazována odděleně, protože se svým charakterem významně liší od zjištění učiněných v jiných typech kontrol.

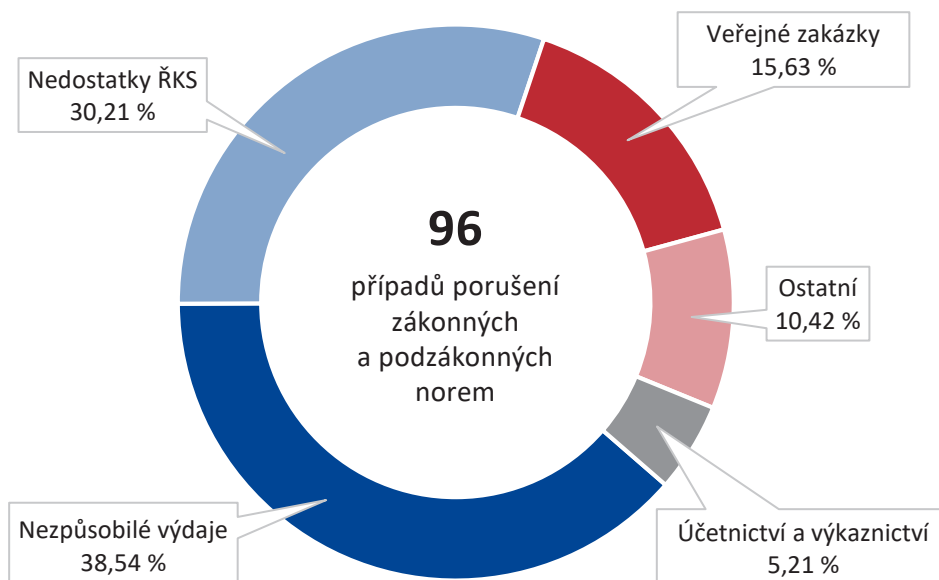
Do kategorie *formální a věcná nesprávnost* jsou zahrnuta zjištění týkající se např. neprovedení aktualizace řídicích dokumentů, nestanovení limitů jednotkových nákladů / způsobilých výdajů u pořizovaných investic nebo jde o chybějící méně významné údaje v právních aktech, případně jejich nejednoznačnost apod.

Z celkového počtu 394 kontrolních zjištění učiněných **mimo FA** bylo **96** zařazeno do kategorie **porušení zákonných a podzákonných norem** (do této kategorie jsou zahrnuta porušení evropských závazných právních norem, zákonů, vyhlášek a nařízení vlády ČR). V rámci této kategorie zjištění byla **správcům daně podána oznámení v úhrnné výši téměř 28,37 mil. Kč**. V případě 80 zjištění v KA typu **FA** byly zákonné a podzákonné normy porušeny v **71 případech** (zahrnuto v kategorii *zjištění ve finančních auditech*) a **správcům daně podána oznámení ve výši 13,80 mil. Kč**.

² Mezi takové KO patří především ministerstva v roli ŘO jednotlivých programů spolufinancovaných z rozpočtu EU.

Rozdělení kontrolních zjištění z kategorie *porušení zákonných a podzákonných norem* (bez FA) v členění do jednotlivých skupin těchto porušení³ zobrazuje graf č. 3.

Graf č. 3: Charakter a míra výskytu porušení právních předpisů ve sledovaných KA mimo KA typu FA



Nejčastějším kontrolním zjištěním z oblasti porušení právních předpisů byly **nezpůsobilé výdaje** (tato kategorie zahrnuje i nezpůsobilé projekty a nezpůsobilé příjemce podpory), dále následovaly **nedostatky v ŘKS**. Tyto dvě kategorie představují **téměř 70 % všech zjištěných případů porušení právních předpisů** při nezapočítání FA. Kategorie *ostatní* zahrnovala především porušení ustanovení stavebního zákona⁴ a s ním souvisejících předpisů.

V případě FA byla situace odlišná. V **70 %** se jednalo o **porušení zákona o účetnictví**⁵ a souvisejících předpisů. Svým charakterem spadala jednotlivá zjištění nejčastěji do kategorie **chyb v účetnictví a výkaznictví** nebo do kategorie **nedostatků v ŘKS**.

A.2 Kontroly v oblasti příjmů

Kontroly NKÚ týkající se oblasti příjmů se vztahem k rozpočtu EU se zaměřují jak na daně harmonizované v rámci EU (DPH), tak na daně, které harmonizované s EU nejsou (např. daně z příjmů).

KA č. 17/12 – Správa daně z přidané hodnoty

Daňová politika EU cílí na hladké fungování jednotného evropského trhu a na boj proti daňovým únikům. **Vzhledem k vysokému riziku daňových úniků je opakovaným předmětem kontrol NKÚ správa DPH.** Rozdíl mezi skutečně vybranou DPH a teoretickou daní, která by

³ Zjištění jsou zařazena podle primárně porušeného předpisu; pokud došlo např. k porušení zákona o veřejných zakázkách a v důsledku toho k nezpůsobilému výdaji s kvalifikací porušení rozpočtových pravidel, je toto zjištění zařazeno jen v kategorii *veřejné zakázky*.

⁴ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁵ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

mohla být vybrána po splnění všech povinností daňových subjektů, činil v roce 2016 v ČR cca 14 % a v rámci EU jako celku 12 %⁶. Tato „daňová mezera“ představuje výpadek příjmů rozpočtu ČR, ale i rozpočtu EU. V předchozích letech se této problematice věnovaly především KA č. 14/17⁷ a č. 11/07⁸.

NKÚ se problematice DPH aktivně věnuje také jako člen pracovní skupiny pro DPH v rámci EUROSAI. V průběhu monitorování této oblasti **byla identifikována rizika daňových úniků při přeshraničním obchodování, přičemž zejména riziko u elektronického obchodování /e-commerce/ se jeví jako velmi významné.**

KA č. 17/12 si kládla za cíl posoudit legislativní úpravu DPH zejména v oblasti e-commerce, postup finančních a celních orgánů při správě této daně a účinnost kontrolního systému včetně dopadů na příjmy státního rozpočtu. Tato KA byla provedena jako kontrola legality, přičemž šlo o kontrolu koordinovanou dle *smlouvy o spolupráci mezi Nejvyšším kontrolním úřadem České republiky a Spolkovým účetním dvorem Spolkové republiky Německo*.

Kontrolovány byly nastavení a fungování zjednodušeného systému jednoho správního místa /MOSS/⁹ pro zdanění vybraných přeshraničních služeb a systém zdanění přeshraničního zasílání zboží.

Kontrolní zjištění NKÚ

E-commerce je specifickou, dynamicky se rozvíjející oblastí obchodu, jejíž finanční objem v ČR přesahuje hodnotu 100 mld. Kč¹⁰ ročně. Umožňuje přímý přeshraniční nákup zboží nebo přijetí a následnou spotřebu vybraných služeb spotřebitelem, který nemá povinnost takové transakce oznámit správci daně. V těchto případech musí dodavatel jako osoba povinná k dani přiznat a zaplatit DPH ve státě spotřeby. Proto kontrolní činnost i realizovaná opatření správců daně v jednom ČS mohou mít přímý vliv na výběr DPH v jiných ČS.

NKÚ zjistil, že právní předpisy EU upravující správu a správní spolupráci v oblasti DPH mají nedostatky, které významně omezují účinnost správy této daně. Systém negarantuje, že přeshraniční transakce budou řádně zdaněny. Příčinou je především nevhodné rozdělení pravomocí mezi jednotlivé ČS a nedostatečná vzájemná součinnost mezi správci daně států EU.

Nařízení Rady o správní spolupráci v oblasti DPH¹¹ umožňuje a za určitých okolností i vyžaduje vzájemnou součinnost mezi ČS. Ve zvláštním režimu MOSS probíhala tato součinnost automaticky. V oblasti zasílání zboží a poskytování vybraných služeb mimo režim MOSS probíhala pouze v ojedinělých případech. Příčinou je skutečnost, že správci daně u transakcí mimo režim MOSS nemají k dispozici data, která by si mohli vzájemně vyměňovat. Důsledkem je nedostatečná kontrola správnosti přiznání daně.

S rostoucím objemem přeshraničního obchodu bude dopad zjištěných nedostatků narůstat. Zjištěné nedostatky jsou rizikem pro provádění správy DPH v režimu MOSS po jeho rozšíření na další druhy transakcí v podobě, kterou navrhuje Komise¹².

6 *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report*, TAXUD/2015/CC/131.

7 KA č. 14/17 – *Správa daně z přidané hodnoty a dopady legislativních změn na příjmy státního rozpočtu*; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2015 *Věstníku NKÚ*.

8 KA č. 11/07 – *Správa daně z přidané hodnoty při dovozu zboží ze třetích zemí*; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2012 *Věstníku NKÚ*.

9 *Mini One Stop Shop*, tj. zvláštní režim jednoho správního místa pro zdanění vybraných přeshraničních transakcí – viz dále.

10 Kvalifikovaný odhad NKÚ.

11 Nařízení Rady (EU) č. 904/2010 ze dne 7. října 2010, o správní spolupráci a boji proti podvodům v oblasti daně z přidané hodnoty.

12 Směrnice Rady (EU) 2017/2455 ze dne 5. prosince 2017, kterou se mění směrnice 2006/112/ES a směrnice 2009/132/ES, pokud jde o určité povinnosti v oblasti daně z přidané hodnoty při poskytování služeb a prodeji zboží na dálku.

NKÚ na základě spolupráce se Spolkovým účetním dvorem Spolkové republiky Německo /BRH/ konstatoval, že zavedení režimu MOSS naplnilo stanovené cíle, avšak stále existuje prostor pro zvýšení efektivity správy daně. Některé postupy postrádají oporu v právních předpisech, případně jsou ponechány na státu spotřeby, který je však může provádět jen omezeně nebo obtížně.

Právní úprava a postupy orgánů celní správy při dovozu malých zásilek zajišťují účinnou a přiměřenou kontrolu správnosti deklarovaného základu pro výpočet daně. Řízení směřující ke správnému zjištění základu pro výpočet cla je však administrativně zdlouhavé a náročné na zdroje. NKÚ nezjistil nedostatky v postupech celních orgánů.

Finanční objemy ověřené kontrolou

(v mil. Kč)

Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové úrovni	Cca 100 000,00	z toho z rozpočtu EU	Nelze vyčíslit
Vyčíslitelné nedostatky na systémové úrovni	0,00	z toho z rozpočtu EU	0,00

Na základě svých zjištění NKÚ na úrovni právní úpravy EU doporučil:

- posílit odpovědnost a pravomoci státu, ve kterém má osoba povinná k dani sídlo nebo provozovnu /stát usazení/ nebo ve kterém se dodavatel zaregistroval do režimu MOSS /stát identifikace/, tak, aby maximum postupů při správě DPH u transakcí B2C¹³ zajišťoval především tento stát za všechny státy spotřeby;
- v případě rozšíření pravomocí státu usazení zavést pro tento stát odměnu za správu daně vykonávanou za státy spotřeby;
- posílit oprávnění správce daně ve vztahu k získávání informací od třetích osob, zejména: poskytovatelů platebních služeb, poskytovatelů poštovních a kurýrních služeb, provozovatelů elektronických tržišť /e-tržiště/ a podobných platforem;
- stanovit odpovědnost provozovatelů e-tržišť za správné zdanění u transakcí uzavřených jejich prostřednictvím;
- nastavit koordinované vyhledávání osob povinných k dani zejména z pozice státu usazení a sdílení výsledků tohoto vyhledávání;
- zrušit omezení využití režimu MOSS pro provozovny v jiných ČS;
- neomezovat povinnou výměnu informací ve smyslu čl. 7 odst. 1 nařízení Rady č. 904/2010¹⁴ pouze na konkrétní případy.

Na základě svých zjištění NKÚ na úrovni národní právní úpravy doporučil:

- zanalyzovat možnost úpravy ustanovení § 148 daňového řádu¹⁵ a případně navrhnout jeho změnu zajišťující zastavení běhu lhůty pro stanovení daně v režimu MOSS v případě zahájení kontroly správcem daně jiného ČS;
- zavést povinnost neusazených osob periodicky sdělovat správci daně informace o transakcích uskutečněných do tuzemska ve prospěch osob nepovinných k dani a pro osoby neusazené v EU stanovit povinnost mít daňového zástupce.

¹³ *Business to customer* – označení pro obchodní vztahy mezi obchodními společnostmi a koncovými zákazníky.

¹⁴ Nařízení Rady (EU) č. 904/2010 ze dne 7. října 2010, o správní spolupráci a boji proti podvodům v oblasti daně z přidané hodnoty.

¹⁵ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

Návrhy a realizace nápravných opatření

Ke zjištěním NKÚ přijaly MF a Generální finanční ředitelství /GFŘ/ řadu opatření. Např. pokud finanční úřad zjistí, že osoba povinná k dani je registrována v režimu MOSS a ČR je státem spotřeby, pak od 1. ledna 2019 ověřuje, zda tato osoba nemá v ČR provozovnu. V případě, že je ČR státem spotřeby, správce daně nově ověřuje nahlášené daňové identifikační číslo (DIČ) provozovny, které přiděluje finanční správa v jiném ČS (VAT ID). **U daňových subjektů registrovaných v MOSS, které vykazují plnění do států s nejnižší sazbou DPH, lze vyžádat předložení záznamů ke kontrole místa plnění.**

Finanční správa České republiky /FS ČR/ přijala v návaznosti na změny legislativy v kontrolované oblasti opatření dlouhodobého charakteru. Např. s rozšířením režimu MOSS na organizační složky státu /OSS/ bude do 30. dubna 2021 vyvinut nový informační systém /IS/ a správa daně bude rozdělena na všechny kraje, v důsledku čehož bude mít správce daně přístup k oběma daňovým přiznáním. GFŘ zadalo požadavek na porovnávání řádku 26 daňového přiznání k DPH a daňového přiznání v MOSS do *Automatizovaného daňového informačního systému* (ADIS) tak, aby toto porovnávání bylo od 1. ledna 2021 funkční.

KA č. 17/21 – Správa daně z příjmů právnických osob

Jako riziková oblast při správě daně z příjmů právnických osob /DPPO/ byla identifikována oblast převodních cen, resp. transakce realizované mezi personálně či kapitálově propojenými osobami. V EU není DPPO harmonizována, což umožňuje poplatníkům provádět nežádoucí optimalizaci prostřednictvím spojených osob v zahraničí nebo tzv. daňových rájů. V oblasti správy DPPO by mělo na evropské úrovni postupně docházet k zavádění nových opatření směřujících proti využívání mezer mezi daňovými systémy ČS a zemí mimo EU a k zajištění ochrany proti vyhýbání se daňovým povinnostem. DPPO a její správa nebyly ze strany NKÚ dlouhodobě kontrolovány.

Cílem kontroly bylo posoudit nastavení systému DPPO a postup orgánů FS ČR při správě této daně. KA č. 17/21 byla provedena jako kontrola legality s využitím prvků auditu výkonnosti.

V rámci EU bylo vypracováno pět směrnic, které se týkaly především výměny informací pro účely ověřování skutečností rozhodných pro správné zjištění a stanovení daně. **Tři směrnice implementovala ČR do národní úpravy s několikaměsíčním zpožděním oproti lhůtám stanoveným ze strany Komise** (v případě směrnice DAC 5 se jednalo dokonce o šestiměsíční zpoždění). Na pozdní implementaci Komise Českou republiku formálně upozornila, neudělila však žádnou finanční ani jinou sankci. **GFŘ sledovalo dopady výměny informací z pohledu doměřené daně a snížení daňové ztráty, přičemž v kontrolovaném období let 2013–2016 byla za přímé daně doměřena daň ve výši 102,6 mil. Kč. GFŘ nedokázalo vyčíslit dopady samostatně pro DPPO.**

Jednou z možností odhadu míry daňových úniků je sledování daňové mezery. MF pro rok 2012 vyčíslilo daňovou mezeru u DPPO ve dvou variantách, které se lišily podle použité metody výpočtu, přičemž první odhad úniků činil 8,3 mld. Kč a druhý 15 mld. Kč. MF odhad daňové mezery u DPPO v kontrolovaném období let 2013–2016 neprovedlo.

V letech 2013–2016 ukončila FS ČR celkem 9 012 daňových kontrol, na jejichž základě došlo ke změně daňové povinnosti nebo snížení daňové ztráty vykázané v přiznáních k DPPO. **Fiskální dopad ukončených daňových řízení po uplatnění řádných a mimořádných opravných prostředků FS ČR souhrnně nesledovala a zveřejňovala informace o výsledcích své kontrolní činnosti, které byly z hlediska dopadu na státní rozpočet nadhodnoceny. Rozdíl mezi publikovanými statistickými údaji o daňových kontrolách a doměřenou daní evidovanou na účtech daňových poplatníků činil 1,5 mld. Kč.** Důvodem tohoto rozdílu může být kromě

snížení nebo zrušení předpisu daně z důvodu využití opravných prostředků také zaúčtování v rozdílném období (zejména při ukončení kontroly a zaúčtování doměřené daně na přelomu kalendářního roku).

Efektivnost kontrolní činnosti z pohledu příjmů negativně ovlivňovala nesprávná rozhodnutí správců daně, která byla na základě uplatněných opravných prostředků zrušena. V důsledku toho docházelo ke snížení doměřené daně. **Za období let 2013–2016 došlo z důvodu chybně doměřené daně ke vzniku vratitelných přeplatků poplatníkům ve výši 180 mil. Kč. Úroky z těchto vratitelných přeplatků, které zatížily státní rozpočet, činily dalších cca 61 mil. Kč.**

Od roku 2014 jsou poplatníci povinni přiložit k daňovému přiznání přehled transakcí se spojenými osobami včetně vyčíslení těchto transakcí. Přes velký význam těchto údajů zavedlo MF pro jejich zjišťování pouze přílohu (tiskopis) k daňovému přiznání. GFŘ ani MF nedoložily, že by se při zavádění tohoto tiskopisu zabývaly otázkou, zda jsou požadované údaje nezbytné pro správu daně. Tuto podmínku je nutné pro zavedení tiskopisu splnit, v opačném případě je nutné požadovat údaje pouze na základě zákona.

Kontrolou zdanění korunových dluhopisů emitovaných v roce 2012 se FS ČR začala zabývat až v roce 2017, a to na základě informací z médií, od veřejnosti nebo informací, které vyplývaly z jednání rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR /PSP/. Oblast zneužití zákona při zdaňování korunových dluhopisů totiž v letech 2013–2016 nedetekovala FS ČR jako rizikovou. **NKÚ konstatoval, že FS ČR nereagovala na riziko zneužití institutu korunových dluhopisů u všech emitentů včas. Minimálně u 15 poplatníků došlo k uplynutí tříleté prekluzivní lhůty pro stanovení daně. Uplatnění finančních nákladů z vydaných dluhopisů za rok 2013 minimálně ve výši 46,3 mil. Kč nemohlo být kontrolováno.**

Finanční objemy ověřené kontrolou

(v mil. Kč)

Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové úrovni	2 333,97	z toho z rozpočtu EU	Nelze vyčíslit
Vyčíslitelné nedostatky na systémové úrovni	0,00	z toho z rozpočtu EU	0,00

Návrhy a realizace nápravných opatření

MF souhlasí se závěrem NKÚ v tom, že legislativní proces je v ČR dlouhý. MF bude i nadále usilovat o co nejrychlejší předkládání implementačních novel parlamentu při dodržení současné kvality umožňující úspěšné zapojení do výměny informací. **MF bude dále průběžně sledovat indikátory naznačující změnu v objemu úniků u DPPO a zároveň bude od roku 2019 periodicky, tj. jednou za dva až tři roky, provádět odhad výše daňové mezery.** GFŘ navrhuje doplnit od 1. ledna 2020 doplnit zveřejňované „informace o činnosti Finanční správy“, resp. „zprávu o činnosti Finanční správy a Celní správy“, o tabulku obsahující údaje o změnách daně zohledňující výsledek následných řízení, tj. výsledky daňových kontrol po uplatnění řádných a mimořádných prostředků.

Chybovost údajů v příloze k daňovému přiznání byla odstraněna úpravou systému ADIS v roce 2016, kdy byl zadán požadavek na zavedení kontrolního hlášení, které při zadávání údajů z daňového přiznání, příloh a výkazů upozorní na případné nesrovnalosti.

A.3 Kontroly v oblasti výdajů

Kontroly výdajů představují každoročně nejpočetnější skupinu KA v rámci plánu kontrolní činnosti NKÚ.

KA č. 17/23 – Opatření ke zvyšování energetické účinnosti realizovaná v rámci prioritní osy 3 operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014–2020

Tato KA byla zařazena do *plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2017* na základě výsledků pravidelného monitoringu oblasti naplňování vnitrostátního cíle energetické účinnosti, ke kterému se ČR zavázala v rámci svého příspěvku k naplnění cílů strategie *Evropa 2020*, a dále na základě výsledků předchozích KA¹⁶ zaměřených na podporu zvyšování energetické účinnosti a podporu využití obnovitelných zdrojů energie.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda kontrolované osoby poskytují, resp. čerpají peněžní prostředky na realizaci vybraných opatření v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně. Kontroloři rovněž ověřovali dosahování cílů vybraných projektů prioritní osy /PO/ 3 OP *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* /OP PIK/ a zjišťovali, zda tyto projekty přispívají k dosažení cílů zvyšování energetické účinnosti podle strategie *Evropa 2020*. KA č. 17/23 byla provedena jako kontrola legality, přičemž bylo ověřováno nastavení a fungování řídicího a kontrolního systému OP PIK a kontroly byly podrobeny i vybrané projekty.

Kontrola dále prověřila, zda KO postupují tak, aby bylo mj. dosaženo cílů energetické účinnosti uvedených v *Národním akčním plánu energetické účinnosti ČR¹⁷ /NAPEE/*. NKÚ za tímto účelem provedl kontrolu u Ministerstva průmyslu a obchodu /MPO/, u Agentury pro podnikání a inovace /API/ a rovněž prověřil u příjemců podpory 15 projektů, které mají dosaženými úsporami energie přispět k naplnění specifického cíle 3.2 *Zvýšit energetickou účinnost podnikatelského sektoru*.

Kontrolní zjištění NKÚ

NKÚ prověřil nakládání s prostředky EU, konkrétně s prostředky z *Evropského fondu pro regionální rozvoj /EFRR/*, které byly poskytnuty malým, středním i velkým podnikům na dosažení plánovaných úspor energie. Projekty v OP PIK by měly dle NAPEE generovat v roce 2020 celkem 20 petajoulů (tj. 20 000 000 gigajoulů) nových úspor energie. **Úspory energie dosažené k 31. prosinci 2017 v rámci OP PIK jsou však zatím minimální, nedosáhly ani 1 % z plánované hodnoty. Finanční náročnost projektů, které NKÚ prověřil, je nadto více než dvojnásobná oproti odhadu MPO z roku 2014.** To znamená, že průměrná výše měrné dotace, tj. průměrné náklady na 1 gigajoule dosažených úspor u kontrolovaných projektů, dosáhla 2 181 Kč místo odhadovaných 1 000 Kč na 1 gigajoule úspor energie.

O projekty OP PIK, které podporují dosahování energetické účinnosti prostřednictvím úspor energie, není ze strany podniků velký zájem. Nedostatek vhodných projektů byl zjištěn u dotačních výzev i u výzvy, která byla vyhlášena pro tzv. finanční nástroj, jenž by měl podnikatelům k dosažení energetických úspor poskytnout zvýhodněné úvěry. V rámci výzvy

¹⁶ Zejména KA č. 15/02 – *Peněžní prostředky státu poskytované na podporu úspor energie*; kontrolní závěr byl zveřejněn v části 1/2016 *Věstníku NKÚ*.

¹⁷ Národní akční plán energetické účinnosti/efektivity popisuje plánovaná opatření zaměřená na zvýšení energetické účinnosti a očekávané nebo dosažené úspory energie, včetně úspor při dodávkách, přenosu či přepravě a distribuci energie, jakož i v konečném využití energie. ČS jsou povinny předkládat Komisi vnitrostátní akční plány energetické účinnosti v tříletých intervalech na základě požadavku směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012, o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES.

pro finanční nástroj nebyl v době ukončování kontroly (únor 2018) poskytnut ani jeden úvěr. **MPO navíc nepostupovalo při nastavování podmínek a při zavádění finančního nástroje Úspory energie dle požadavků předpisů EU, neboť v dohodě o financování tohoto nástroje nestanovilo očekávané výsledky, kterých má být dosaženo.**

Schvalování projektů předkládaných v rámci PO 3 trvá velice dlouho. **Průměrná délka hodnocení a schválení projektu je více než 1 rok, konkrétně 404 dnů.** V oblasti hodnocení, výběru a schvalování projektů u výzev v PO 3 byl do konce roku 2017 používán **nedostatečný postup rozkrývání vlastnické struktury žadatelů při posuzování statusu malého a středního podniku /MSP/,** který je určující pro stanovení míry poskytnuté podpory. MPO jako poskytovatel dotace nedisponovalo při hodnocení projektů informacemi, které by potvrzovaly údaje o vlastnické struktuře žadatele až do úrovně tzv. skutečného konečného vlastníka.

U schválených projektů prakticky nelze vyhodnotit, jaký je jejich skutečný přínos k naplnění cíle energetické účinnosti v průmyslu. Výsledné hodnoty týkající se konečné spotřeby energie v průmyslu jsou totiž sledovány statistickým ukazatelem a tyto hodnoty jsou do značné míry ovlivněny i vnějšími faktory mimo působení OP PIK.

NKÚ zjistil, že téměř jedna třetina kontrolovaných příjemců jednala v rozporu s pravidly OP PIK. **Příjemci chybovali zejména při zadávání veřejných zakázek a rovněž nárokovali v žádostech o platbu nezpůsobilé výdaje.** Některá pochybení představovala **porušení rozpočtové kázně, a proto je NKÚ oznámil správci daně.**

NKÚ rovněž ověřil řídicí a kontrolní systém OP PIK – jeho nastavení a zejména jeho spolehlivost a účinnost. Vybrané prvky tohoto systému byly posouzeny zejména ve vztahu k PO 3. **NKÚ vyhodnotil ŘKS na základě skutečností zjištěných u MPO, API a u příjemců jako „částečně účinný“.**

Výsledky kontroly poukázaly mj. na **dvě problémové oblasti:**

- **naplňování predikovaných hodnot úspor energie,** ke kterým se ČR zavázala do roku 2020;
- **nastavování podmínek pro zavedení a využití finančních nástrojů** jako alternativní formy podpory v PO14+.

NKÚ ověřoval rovněž realizaci nápravných opatření přijatých na základě výsledků předchozích KA a zjistil, že odpovídající opatření byla přijata ke zjištěním z KA č. 14/06¹⁸ a č. 15/02¹⁹, **nebyla však v plné míře realizována opatření k nedostatkům zjištěným v KA č. 16/01²⁰ a č. 13/17²¹.**

18 KA č. 14/06 – Peněžní prostředky určené na podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2014 Věstníku NKÚ.

19 KA č. 15/02 – Peněžní prostředky státu poskytované na podporu úspor energie; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2016 Věstníku NKÚ.

20 KA č. 16/01 – Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování opatření v rámci operačního programu Podnikání a inovace z hlediska dosažení cílů; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2017 Věstníku NKÚ.

21 KA č. 13/17 – Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu Podnikání a inovace; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2014 Věstníku NKÚ.

Finanční objemy ověřené kontrolou**(v mil. Kč)**

Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové úrovni	606,90	z toho z rozpočtu EU	606,90
Vyčíslitelné nedostatky na systémové úrovni	0,00	z toho z rozpočtu EU	0,00
Kontrolovaný objem finančních prostředků na projektové úrovni	69,98	z toho z rozpočtu EU	69,98
Vyčíslitelné nedostatky na projektové úrovni	0,24	z toho z rozpočtu EU	0,24
Vymahatelné nedostatky na projektové úrovni	0,24	z toho z rozpočtu EU	0,24
Oznámení nedostatků na projektové úrovni (finanční objem a počet) správcům daně	0,24	3 z toho nesrovnalosti (finanční objem a počet)	0,24 3

Návrhy a realizace nápravných opatření

MPO zpracovalo a předložilo již v průběhu kontroly zprávu o odstranění zjištěných nedostatků. Konkrétní nápravná opatření se týkala např. zjednodušení hodnotících kritérií v nových výzvách zaměřených na úspory energie, posuzování vlastnické struktury žadatelů o podporu nebo doplnění kontrolních listů o klíčová kritéria ke kontrole výběru dodavatelů a plnění ze smluv. Předmětem dalšího monitorování ze strany NKÚ bude např. opatření k nápravě nedostatků v oblasti komunikace mezi MPO a API.

KA č. 17/26 – Peněžní prostředky určené na opatření Spolupráce v rámci Programu rozvoje venkova ČR na období 2014–2020

NKÚ monitoruje oblast poskytování evropských dotací do zemědělství se zřetelem k nastavení podmínek pro poskytování těchto dotací ze strany jejich poskytovatele, kterým je Ministerstvo zemědělství /MZe/. Na základě poznatků z monitoringu, výsledků auditů provedených EÚD, ale zejména na základě výsledků předešlých KA zaměřených na ŘKS v oblasti SZP byla předmětná KA zařazena do plánu kontrolní činnosti.

Důvodem pro zahájení přípravy kontroly byly výsledky rizikové analýzy a také skutečnost, že opatření *Spolupráce* je novým prvkem podpory výzkumu, technologického rozvoje a inovace v zemědělství v rámci *Programu rozvoje venkova na období 2014–2020 /PRV/*, na jehož realizaci je alokováno z veřejných prostředků cca 3,8 mld. Kč. **NKÚ identifikoval rizika v oblasti nastavení účelu a cílů podpory, dotačních podmínek z pohledu výběru a kontroly projektů a z pohledu zajištění způsobilosti a hospodárnosti výdajů. Další rizika NKÚ spatřoval v systému monitorování a vyhodnocování pokroku a dosahování výsledků projektů a cílů opatření.**

Ambicí této KA bylo identifikovat slabá místa a problematické části implementace daného opatření v době před termínem hodnocení výkonnostního rámce (naplnění hodnot tzv. milníků k datu 31. prosince 2018), jehož splnění je podmínkou pro uvolnění finančního bonusu (výkonnostní rezervy). Současně vyhodnotit, zda implementace opatření zaručuje financování potřebných a účelných inovativních projektů.

KA č. 17/26 měla za cíl prověřit, zda ŘKS a podmínky nastavené pro poskytování peněžních prostředků EU a státního rozpočtu na opatření M16 – *Spolupráce* v rámci PRV mají schopnost zajistit účelné, hospodárné a efektivní vynakládání veřejných prostředků, a ověřit, zda jsou vybírány a financovány účelné a potřebné projekty přispívající k dosažení cílů. Tato KA byla uskutečněna jako kontrola legality.

Kontrola byla provedena na úrovni systému u MZe a Státního zemědělského intervenčního fondu /SZIF/ a byl vyhodnocen stav realizace opatření v polovině programového období.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2014 až 2017. Na úrovni systému byly zkontrolovány prostředky v částce vyšší než 2,9 mld. Kč, které byly alokovány k 31. prosinci 2017 na opatření *Spolupráce* v rámci pěti vyhlášených výzev.

Kontrolní zjištění NKÚ

NKÚ kontrolou zjistil řadu zásadních nedostatků v řídicím systému a v oblasti nastavení podmínek pro poskytování dotací, které měly negativní vliv na účelnost a hospodárnost vynakládání finančních prostředků. **Chyby byly zjištěny především v nesprávném zaměření podpory a zvýhodnění určitého typu žadatelů, v nerovných a mnohdy složitých podmínkách pro žadatele, v oblasti hodnocení a výběru projektů k financování.**

Kontrolou bylo zjištěno, že **realizace opatření *Spolupráce* je od počátku provázena značným zpožděním**, ke konci čtvrtého roku programového období (k 31. prosinci 2017) bylo ukončeno a proplaceno jenom pět projektů v celkové částce 186 mil. Kč. U tří ze šesti podopatření/operací byla realizace neúspěšná. Opatření *Spolupráce* je **prováděno převážně prostřednictvím jediné operace zaměřené na vývoj při zpracování zemědělských produktů. V rámci této operace, kde je alokováno 74 % rozpočtu celého opatření *Spolupráce*, tvoří většinu příjemců velké potravinářské podniky. Jde zpravidla o podniky, které vykazují zisky, a přesto pobírají dotace opakovaně.**

Výdaje na vědu a výzkum, které jsou v opatření *Spolupráce* považovány za klíčové, jsou ve skutečnosti zanedbatelné, tvoří zhruba 1 % způsobilých výdajů. Žadatelé vynakládají téměř všechny výdaje na nákup strojů, zařízení a na stavební úpravy. Kontrola prokázala, že **nedochází k podpoře MSP**, přestože to bylo jedním z hlavních cílů opatření *Spolupráce*. Důvodem tohoto neúspěchu jsou zejména **složitě a nepříznivě dotační podmínky, kvůli kterým nemají o dotace žadatelé z řad mikropodniků a MSP zájem nebo jejich žádosti MZe neschválilo.**

MZe rovněž chybovalo v oblasti výběru projektů. Při posuzování a hodnocení projektů **neexistovala dostatečná auditní stopa, rozhodnutí hodnotitelů bylo nepřezkoumatelné a výběr projektů netransparentní.** Problematické je i to, že **odvolání některých neúspěšných žadatelů o dotace posuzovala stejná komise, která původně rozhodla o tom, že na dotaci nemají nárok.**

Kontrolou bylo rovněž zjištěno, že **MZe nebylo schopno doložit a vysvětlit zvolený předmět a účel podpory.** MZe vybralo k realizaci sedm oblastí podpory, přičemž výrazně upřednostnilo oblast *Vývoj nových produktů, postupů, procesů a technologií v odvětvích zemědělství, potravinářství a lesnictví*, kam alokovalo 86 % prostředků přidělených na opatření *Spolupráce*. Přitom evropské předpisy umožňovaly podporovat i jiné oblasti, které by více odpovídaly potřebám rozvoje českého zemědělství a venkova a požadavkům potenciálních žadatelů.

Výsledky kontroly prokázaly existenci většiny předpokládaných rizik. Potvrdila se například rizika nesprávně zvolených témat podpor, neodůvodněného poskytování podpory, zvýhodnění určitých příjemců a typů projektů, případně nesprávného nastavení kritérií výběru projektů. Částečně se potvrdila rizika týkající se nedostatečného monitorování a vyhodnocení pokroku a cílů opatření nebo riziko neexistence limitů způsobilých výdajů.

Naopak se nepotvrdilo riziko překryvu činností hrazených z opatření *Spolupráce* a činností podporovaných z *Technické pomoci PRV*.

Vzhledem k tomu, že v době realizace kontroly bylo proplaceno pouze pět projektů, byla kontrola realizována na systémové úrovni. Z tohoto důvodu nebyla **kontrolní zjištění vyčíslitelná, ačkoliv se jednalo o závažné nedostatky.**

Finanční objemy ověřené kontrolou**(v mil. Kč)**

Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové úrovni	2 637,78	z toho z rozpočtu EU	1 463,33
Vyčíslitelné nedostatky na systémové úrovni	0,00	z toho z rozpočtu EU	0,00

Návrhy a realizace nápravných opatření

Ze stanoviska MZe a SZIF ke kontrolnímu závěru z KA č. 17/26 vyplývá, že MZe a SZIF akceptovaly většinu kontrolních zjištění NKÚ a k většině zjištění přijaly nápravná opatření, a to nejen pro současné programové období, ale v relevantních případech i pro budoucí programové období.

V současném programovém období došlo nebo by mělo dojít k úpravě pravidel pro poskytování dotací tak, aby byl o dotace větší zájem, aby byla pravidla jednodušší a přístupnější pro žadatele z kategorie MSP, dále by mělo být zavedeno transparentnější hodnocení projektů, a mělo by dojít k realokaci prostředků mezi operacemi v rámci opatření *Spolupráce* a rovněž k přesunu výkonnostní rezervy mezi prioritami, aby byly splněny věcné a finanční milníky. Nápravná opatření se však nemohou promítnout do finančně nejvýznamnější operace, kde je v současné době alokace vyčerpána, a další kola příjmu žádostí nebudou vyhlašována.

V budoucím programovém období by dle vyjádření MZe mělo dojít k lepšímu nastavení dotačních opatření a podmínek pro žadatele ve smyslu větší podpory MSP a podpory projektů, které odpovídají potřebám a prioritám ČR. Dále by MZe mělo zlepšit hodnocení projektů a zlepšit zaměření podpory a nastavení cílů a milníků, aby více odpovídaly předpokládané absorpční kapacitě a skutečným potřebám.

Nápravná opatření bude NKÚ nadále monitorovat. Vhodnost a dostatečnost opatření navržených pro příští programové období bude NKÚ moci posoudit až v dalších KA.

KA č. 17/33 – Zajištění bezpečnosti železničního provozu a cestujících

NKÚ průběžně monitoruje oblast bezpečnosti železničního provozu. V předchozích letech se této problematice věnovala především KA č. 07/25²². Analýzou náleží z průběžného monitoringu a zjištění z výše uvedené KA identifikoval NKÚ především tato rizika:

- Absence aktuální analýzy rizik v bezpečnosti železničního provozu a cestujících neumožňuje systémově co nejefektivnější alokaci finančních prostředků na akce, které by odstranily nejpodstatnější rizika v oblasti bezpečnosti železničního provozu a cestujících.
- K realizaci jsou vybírány i akce méně důležité nebo nedostatečně zdůvodněné z hlediska deklarovaného účelu.
- Při realizaci nejsou dodržovány časové a finanční parametry.
- Stavby nejsou dostatečně připraveny, projekty obsahují chyby.

Jako nejvýznamnější se jeví první riziko, tedy absence aktuální analýzy rizik, která by zejména ve vztahu k zabezpečení železničních přejezdů stanovila prioritu jednotlivých navrhovaných akcí.

Cílem KA č. 17/33 bylo zjistit, jak poskytování prostředků na bezpečnost železničního provozu a cestujících přispělo k odstranění rizikových míst a zda byly při realizaci akcí dosaženy stanovené cíle účelně a hospodárně. Tato KA byla provedena jako kontrola legality s prvky auditu výkonnosti.

²² KA č. 07/25 – *Finanční prostředky určené na zajištění bezpečnosti železničního provozu a cestujících*; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2008 *Věstníku NKÚ*.

Kontrola byla zaměřena na akce charakteru rekonstrukcí a modernizací železničních přejezdů realizované Správou železniční dopravní cesty, s. o. /SŽDC/. Cílem těchto akcí byla eliminace rizik vznikajících na úrovňovém křížení železniční dopravní cesty s pozemní komunikací. Kontrole tak byly podrobeny peněžní prostředky vynakládané na zvýšení bezpečnosti na železničních přejezdech s ohledem na to, zda:

- byla přednostně odstraňována nejrizikovější místa;
- byly v přípravě akcí vytvářeny předpoklady pro jejich hospodárnou a účelnou realizaci;
- byly realizací akcí dosaženy stanovené cíle a finanční, časové a věcné parametry s odpovídajícími náklady.

Kontrolováno bylo období od roku 2013 do roku 2017, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Akce rekonstrukcí a modernizací železničních přejezdů byly financovány z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury /SFDI/, přičemž část z nich byla spolufinancována i z prostředků EU prostřednictvím OP *Doprava* /OPD/. Jednotlivé akce financoval SFDI v rámci tří globálních položek, nejednalo se tedy o jmenovité akce zařazené do rozpočtu SFDI. K podrobné kontrole přípravy a realizace bylo vybráno deset investičních akcí ukončených v letech 2015–2017 s celkovými náklady 730,9 mil. Kč. Cílem akcí bylo zvýšení bezpečnosti na železničních přejezdech, u některých i odstranění trvalých omezení traťových rychlostí. V rámci kontrolovaných akcí bylo rekonstruováno nebo modernizováno 77 železničních přejezdů.

Kontrolní zjištění NKÚ

Žádný z materiálů Ministerstva dopravy /MD/ a SŽDC zabývajících se bezpečností železničních přejezdů neřešil problematiku komplexně. Nebyly řešeny konkrétní přejezdy, nebyl stanoven časový harmonogram odstraňování vad nejrizikovějších přejezdů a nebyly definovány potřebné finanční prostředky. Výjimkou byla jediná analýza, která se však zabývala pouze některými přejezdy na tranzitních železničních koridorech.

Počet nehod na železničních přejezdech se v kontrolovaném období let 2013–2017 významněji neměnil. V tomto období bylo na zvýšení bezpečnosti na železničních přejezdech vynaloženo téměř 2 637,79 mil. Kč, z toho z prostředků SFDI bezmála 1 729,56 mil. Kč a z prostředků EU 908,23 mil. Kč.

V přípravné fázi stavebních akcí docházelo k věcným změnám projektové dokumentace a k problémům při získávání stavebních povolení, což vedlo k prodloužení předpokládaných termínů realizace akcí o jeden až tři roky.

Hospodárnost nákladů na realizaci akcí mohly ovlivnit některé skutečnosti, které NKÚ zjistil v zadávacích řízeních na výběr dodavatelů stavebních prací. **Zadávacích řízení se zúčastňoval nízký počet uchazečů** (v průměru se účastnili pouze tři uchazeči), **což mohlo ovlivnit výše nabídkových cen v neprospěch SŽDC**. U tří ze čtyř veřejných zakázek kontrolovaných u SŽDC – Stavební správy západ bylo zjištěno, že nabídkové ceny některých uchazečů zjevně vycházely z nabídkové ceny vybraného (vítězného) uchazeče (bid-rigging). **Tato zjištění vyústila v podání trestního oznámení.**

Výsledky kontroly prokázaly existenci předpokládaných rizik spočívajících v absenci analýzy rizik, která by umožnila identifikovat nejnebezpečnější železniční přejezdy, a díky tomu zaměřit následné vynakládání prostředků právě na jejich odstranění/modernizaci. Rovněž se potvrdilo riziko nedodržování časových parametrů akcí, které bylo způsobeno nedostatečnou přípravou akcí.

Finanční objemy ověřené kontrolou**(v mil. Kč)**

Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové úrovni	2 637,79	z toho z rozpočtu EU	908,23
Vyčíslitelné nedostatky na systémové úrovni	0,00	z toho z rozpočtu EU	0,00
Kontrolovaný objem finančních prostředků na projektové úrovni	346,79	z toho z rozpočtu EU	118,03
Vyčíslitelné nedostatky na projektové úrovni	0,77	z toho z rozpočtu EU	0,00
Vymahatelné nedostatky na projektové úrovni	0,00	z toho z rozpočtu EU	0,00
Podání trestního oznámení za nedostatky na projektové úrovni (počet)	1	z toho se rozpočtu EU týká (počet)	1

Návrhy a realizace nápravných opatření

SŽDC bude v rámci nápravných opatření pokračovat v rušení málo využívaných železničních přejezdů zejména na účelových komunikacích. Dále SŽDC navrhne nová technická řešení pro „závory otevírané na požádání“ určená pro málo využívané přejezdy na regionálních a místních tratích.

MD ani SŽDC však nepřijaly žádná opatření k identifikaci železničních přejezdů, které například z historických důvodů nesplňují požadavky norem či předpisů a které by z důvodu kombinace více rizikových faktorů (např. blízkost křižovatky pozemních komunikací, vyšší dopravní moment apod.) mohly představovat riziková místa v provozu železniční dopravy.

NKÚ dále doporučuje pokračovat v zavádění kamerových systémů monitorujících železniční přejezdy za účelem prevence rizikového jednání účastníků provozu na pozemních komunikacích.

KA č. 17/35 – Pořízení a obnova železničních kolejových vozidel

NKÚ se průběžně věnuje sledování oblasti obnovy a modernizace železničních kolejových vozidel /ŽKV/. V předchozích letech se této problematice věnovala především KA č. 10/24²³. Analýzou údajů a informací z průběžného monitoringu a zjištění z výše uvedené KA identifikoval NKÚ především tato rizika:

- nestanovení indikátorů a parametrů tak, aby bylo možné vyhodnotit splnění stanovených cílů a předpokladů;
- značná odchylka realizace programu od schválených finančních podmínek, MD se přitom hodnocením naplňování cílů a časových a finančních parametrů chtělo zabývat až při závěrečném vyhodnocení OPD;
- nedodržení pravidla efektivnosti a účelnosti vynaložených prostředků ze strany příjemce dotace;
- nižší účinnost poskytované podpory, nedosažení stanovených cílů a s tím související riziko neúčelného a neefektivního vynakládání veřejných prostředků.

Cílem KA č. 17/35 bylo prověřit účelnost, hospodárnost a efektivnost podpory poskytované železničním dopravcům na pořízení a obnovu ŽKV. Tato KA byla provedena jako kontrola legality s prvky auditu výkonnosti.

²³ KA č. 10/24 – Peněžní prostředky určené na pořízení a obnovu železničních kolejových vozidel; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2011 Věstníku NKÚ.

Kontrola byla zaměřena na poskytování, čerpání a použití prostředků státního rozpočtu a EU určených na podporu projektů pořízení a modernizace ŽKV realizovaných v rámci programů v působnosti MD a v rámci čtyř regionálních OP.

Kontrola prověřila zejména:

- stanovení cílů v oblasti pořízení a modernizace ŽKV;
- vytvoření systému ukazatelů umožňujícího objektivně vyhodnocovat míru dosažení cílů;
- stanovení postupu řešení problematiky zastaralého vozového parku;
- účelnost a efektivnost použitých postupů;
- transparentnost poskytování podpory;
- vyhodnocení účinků poskytnuté podpory;
- hospodárnost a legalitu postupů při pořizování a modernizaci ŽKV.

Kontrolní zjištění NKÚ

NKÚ identifikoval riziko nedostatečné efektivnosti a účinnosti podpory poskytované na obnovu a modernizaci ŽKV. MD stanovilo v koncepčních a na ně navazujících materiálech cíle pro obnovu ŽKV jen obecně, bez věcně, finančně a časově vymezených konkrétních systémových opatření účinně řešících problém obnovy zastaralého vozového parku ŽKV v ČR. **MD nenavrhl žádný závazný dlouhodobý ukazatel, který by umožnil objektivně měřit míru pokroku v této oblasti.** Více než třetinu vozového parku Českých drah, a.s., /ČD/ tvoří ŽKV starší 30 let, tzn. za hranicí své morální a technické životnosti. **Podíl železniční osobní dopravy na osobní dopravě, k jehož nárůstu měla přispět mj. i obnova ŽKV, se dlouhodobě nedaří navyšovat.**

Objem podpory poskytnuté z programů v působnosti MD byl výrazně nižší, než MD původně předpokládalo. V letech 2009–2013 měla být poskytnuta podpora ve výši 4 mld. Kč, v důsledku úsporných opatření však MD poskytlo dotace jen ve výši 400 mil. Kč. Pro PO14+ počítalo MD s částkou 19,1 mld. Kč, vyčlenilo však jen 7,7 mld. Kč.

Vliv podpory MD na změnu nevyhovující věkové struktury ŽKV v ČR byl nevýznamný. ČD v období let 2008–2018 modernizovaly nebo nově pořídily ŽKV v celkové hodnotě 44,5 mld. Kč bez DPH. Z toho podpora poskytnutá z dotačních programů v působnosti MD činila 1,5 mld. Kč, tj. 3,4 %, a z regionálních OP (mimo působnost MD) činila 3,1 mld. Kč, tj. 7,0 %. Převážnou část obnovy ŽKV ve výši 39,9 mld. Kč (tj. 89,6 %) financovaly ČD z vlastních a externích zdrojů.

Financování obnovy ŽKV z různých zdrojů bez dostatečné koordinace a vyhodnocení účinků je spojeno s rizikem neúčelného, nehospodárného a neefektivního vynakládání veřejných prostředků. Není dořešena koordinace postupu při pořizování ŽKV určených pro nadregionální dopravu (v působnosti MD) a pro regionální dopravu (v působnosti krajů). Podmínky pro poskytování dotací v působnosti MD a jednotlivých krajů se významně lišily.

MD kromě ČD poskytlo podporu na modernizaci dvou ŽKV dalšímu příjemci. Tento **příjemce porušil podmínky poskytnutí dotace, a dopustil se tak porušení rozpočtové kázně, neboť neoprávněně použil peněžní prostředky v celkové výši 2,09 mil. Kč.**

Výběr dodavatele ŽKV neprobíhal v dostatečně konkurenčním prostředí. Veřejné zakázky /VZ/ na dodávku ŽKV zadaly ČD ve čtyřech zadávacích řízeních, v nichž vybraly dodavatele 28 kusů ŽKV za celkem 4,3 mld. Kč **vždy na základě posouzení jen jediné nabídky. Tímto postupem nebyla ověřena výhodnost ceny a podmínek dodávek tak, jako je tomu při soutěži více dodavatelů, což mohlo mít vliv na hospodárnost realizace projektů.**

Výsledky kontroly prokázaly existenci předpokládaných rizik spočívajících ve stanovení nedostatečných indikátorů a parametrů, v neplnění předpokladů stanovených pro realizaci programu, v nižší účinnosti podpory a v nedosažení stanovených cílů.

Finanční objemy ověřené kontrolou

(v mil. Kč)

Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové úrovni	4 319,00	z toho z rozpočtu EU	2 118,00		
Vyčíslitelné nedostatky na systémové úrovni	1 174,00	z toho z rozpočtu EU	1 174,00		
Vymahatelné nedostatky na systémové úrovni	0,00	z toho z rozpočtu EU	0,00		
Kontrolovaný objem finančních prostředků na projektové úrovni	4 319,00	z toho z rozpočtu EU	2 118,00		
Vyčíslitelné nedostatky na projektové úrovni	2,09	z toho z rozpočtu EU	0,00		
Vymahatelné nedostatky na projektové úrovni	2,09	z toho z rozpočtu EU	0,00		
Oznámení nedostatků na projektové úrovni (finanční objem a počet) správcům daně	0,00	0	z toho nesrovnalosti (finanční objem a počet)	0,00	0

Návrhy a realizace nápravných opatření

MD navrhlo opatření spočívající ve vytvoření materiálu, který by obsahoval návrhy postupu objednatelů veřejných služeb (MD a kraje) při řešení problematiky obnovy vozidlového parku v rámci veřejných služeb v přepravě cestujících. Účinnost tohoto opatření bude moci NKÚ ověřit až následnou kontrolou.

KA č. 18/01 – Podpora podnikatelských nemovitostí a podnikatelské infrastruktury

Oblast podpory podnikání v průmyslu monitoruje NKÚ trvale. **Kontrola měla za cíl prověřit systém poskytování a použití peněžních prostředků určených na podporu podnikatelských nemovitostí a podnikatelské infrastruktury, a to s ohledem na plnění deklarovaných přínosů.** Část těchto aktivit, na které se kontrola zaměřila přednostně, byla podporována v rámci programů financovaných **výhradně ze státního rozpočtu (12 076 mil. Kč)** a část z **OP PIK (14 788 mil. Kč, z toho ze státního rozpočtu 2 019 mil. Kč)**. Tato KA byla provedena jako kontrola legality s prvky auditu výkonnosti.

Kontrola se zaměřila na nastavení a fungování systému hodnocení přínosů podpory poskytované z prostředků EU na podnikatelské nemovitosti a podnikatelskou infrastrukturu. Kontrola rovněž posoudila, zda podpora přináší očekávané přínosy a zda jsou tyto přínosy průkazně vyhodnocovány.

Kontrolní zjištění NKÚ

- Přínosem podpory podnikatelských nemovitostí a podnikatelské infrastruktury z programu *Nemovitosti* z OP PIK má být přechod malých a středních podnikatelů na výrobu zajišťující konkurenceschopnost, snížení provozních nákladů, vysokou přidanou hodnotu a lepší uplatnění na zahraničních trzích. Po realizaci projektů MPO nesledovalo, zda podniky vykazují očekávané přínosy. **U poloviny z kontrolovaného vzorku 12 projektů se zatím nepotvrdilo, že by podnikatelé byli v důsledku podpory více konkurenceschopní, měli nižší náklady a lepší uplatnění na zahraničních trzích.**

Finanční objemy ověřené kontrolou**(v mil. Kč)**

Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové úrovni	26 864,00	z toho z rozpočtu EU	12 769,00
Vyčíslitelné nedostatky na systémové úrovni	0,00	z toho z rozpočtu EU	0,00
Kontrolovaný objem finančních prostředků na projektové úrovni	4 100,60	z toho z rozpočtu EU	117,37
Vyčíslitelné nedostatky na projektové úrovni	0,00	z toho z rozpočtu EU	0,00

Návrhy a realizace nápravných opatření

MPO přijalo opatření pro sledování přínosů podpory. Tato opatření považuje NKÚ za dostatečná. Jejich účinnost bude možné ověřit následnou kontrolou.

KA č. 18/04 – Peněžní prostředky určené na podporu zlepšování kvality ovzduší

NKÚ průběžně monitoruje oblast národní i nadnárodní podpory zlepšování kvality ovzduší. V předchozích letech se této problematice věnovaly především KA č. 07/02²⁴ a č. 12/10²⁵.

Analýzou údajů a informací z průběžného monitorování a zjištění z výše uvedených KA vykrystalizovala nová i přetrvávající problémová témata a bylo přistoupeno k přípravě předmětné KA. **NKÚ identifikoval rizika především v přetrvávajícím neuspokojivém stavu kvality ovzduší v ČR a v neplnění imisních limitů pro vybrané znečišťující látky. Dále posoudil problémy spojené s vynaložením peněžních prostředků na opatření k podpoře zlepšování kvality ovzduší a jako velmi významné vyhodnotil riziko spojené s nedůslednou implementací prioritních opatření směřujících ke splnění zákonných limitů do roku 2020.**

Cílem KA č. 18/04 bylo prověřit poskytování a použití peněžních prostředků vynakládaných na podporu zlepšování kvality ovzduší a zjistit, zda tyto prostředky přispívají ke zlepšování kvality ovzduší v ČR. Tato KA byla provedena jako audit výkonnosti.

Kontrolovány byly prostředky EU poskytované prostřednictvím OP *Životní prostředí /OPŽP/*, jehož PO 2 – *Zlepšování kvality ovzduší v lidských sídlech* je hlavním zdrojem financování opatření na podporu zlepšování kvality ovzduší. Kontroly byly podrobeny rovněž prostředky Státního fondu životního prostředí /SFŽP/ vyplácené v rámci dotačních titulů *Národního programu Životní prostředí*. Kontrola prověřila nastavení a fungování ŘKS, plošná opatření, vybrané podpořené projekty a vyplacené evropské i národní finanční prostředky na podporu zlepšování kvality ovzduší. Kontrolovaným obdobím byly roky 2015–2017, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolní zjištění NKÚ

V rámci PO 2 je cílem Ministerstva životního prostředí /MŽP/ výměna cca 14 % nevyhovujících zastaralých kotlů na tuhá paliva za nové nízkoemisní zdroje vytápění. Finanční alokace prvních dvou dosud vyhlášených výzev pokryje výměnu pouze cca 10 % zastaralých kotlů. Výrazné zlepšení v sektoru lokálního vytápění domácností lze očekávat až po

²⁴ KA č. 07/02 – *Finanční prostředky v oblasti ochrany ovzduší*; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2007 *Věstníku NKÚ*.

²⁵ KA č. 12/10 – *Peněžní prostředky určené na omezování průmyslového znečištění a environmentálních rizik*; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2012 *Věstníku NKÚ*.

roce 2022, kdy bude provoz zastaralých kotlů plošně zakázán. Výsledný efekt však bude závislý zejména na míře dodržování zákazu provozu těchto kotlů a jeho vymahatelnosti.

Z PO 2 je dále podporována realizace opatření ke snížení resuspenze²⁶ a emisí znečišťujících látek ze stacionárních zdrojů. Kontrolou administrace vybraných projektů na úrovni zprostředkujícího subjektu (SFŽP) bylo zjištěno, že SFŽP nevyžadoval předkládání podkladů k závěrečnému vyhodnocení akcí od příjemců podpory ve stanovených termínech. SFŽP tak nepostupoval v souladu s ustanovením § 25 odst. 1 zákona o finanční kontrole²⁷, neboť nezavedl a neudržoval vnitřní kontrolní systém tak, aby včas upozorňoval na neplnění povinností ze strany příjemců.

V případě věcně ukončených projektů u 7 z 15 kontrolovaných projektů zaměřených na snížení emisí z průmyslu byly stanovené indikátory plněny. Zbylé projekty ještě nebyly v takové fázi realizace, která by umožňovala posouzení plnění stanovených indikátorů.

Z třetí oblasti podpory PO 2 jsou financovány projekty zaměřené na zlepšení systému sledování, hodnocení a předpovídání vývoje kvality ovzduší a počasí, který slouží mj. k vyhodnocování současného stavu, předpovědi budoucího vývoje v krátkodobém i v dlouhodobém horizontu a také k vyhodnocování účinnosti opatření ke zlepšení kvality ovzduší. Finančně nejvýznamnějším příjemcem podpory v rámci tohoto specifického cíle je Český hydrometeorologický ústav /ČHMÚ/. Tato příspěvková organizace MŽP realizuje s pomocí podpory z PO 2 celkem 13 projektů, u nichž celkový příspěvek EU činí 312 mil. Kč. Kontrolou bylo zjištěno, že sedm z těchto projektů s příspěvkem EU v souhrnné výši 147 mil. Kč (46 % z celkového příspěvku EU pro ČHMÚ) je primárně zaměřeno na související meteorologické aspekty, a ne na sledování a vyhodnocování kvality ovzduší, což však nastavení specifického cíle 2.3 umožňuje.

Kvalita ovzduší se v ČR příliš nezlepšuje. U některých prioritních znečišťujících látek dochází dlouhodobě k překračování zákonem stanovených imisních limitů. NKÚ došel k závěru, že některá opatření stanovená ve strategických dokumentech na podporu zlepšování kvality ovzduší nebyla plněna a u dalších opatření nebyly dodrženy stanovené termíny. Kontrolou byla zjištěna významná rizika ohrožující dosažení cílů v oblasti kvality ovzduší k roku 2020:

- Přísné národní nepřekročitelné limity emisí k roku 2020 budou obtížně splnitelné.
- Nejsou dostatečně a včas plněna opatření stanovená ke zlepšení kvality ovzduší.
- K nápravě nedostatků zjištěných národními soudy v oblasti programů zlepšování kvality ovzduší dojde nejdříve po roce 2020.
- Existuje riziko, že ČR nesplní cíl snížení expozice pro jemné částice.
- ČHMÚ nedisponuje aktuální koncepcí pro Státní síť imisního monitoringu.
- V letech 2014–2016 žádný subjekt z ČR nepředložil žádost o podporu na projekt v rámci programu LIFE, který je tematicky zaměřen na kvalitu ovzduší a emise a je řízen přímo Komisí.

Výsledky kontroly prokázaly existenci předpokládaných rizik ohrožujících zejména plnění závazků ČR v oblasti kvality ovzduší do roku 2020.

²⁶ Resuspenze je způsobována částicemi, které jsou opakovaně vynášeny do ovzduší (sekundární prašnost).

²⁷ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

Finanční objemy ověřené kontrolou**(v mil. Kč)**

Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové úrovni	10 603,08	z toho z rozpočtu EU	9 921,98
Vyčíslitelné nedostatky na systémové úrovni	0,00	z toho z rozpočtu EU	0,00
Kontrolovaný objem finančních prostředků na projektové úrovni	4 313,83	z toho z rozpočtu EU	4 288,30
Vyčíslitelné nedostatky na projektové úrovni	2,37	z toho z rozpočtu EU	2,37
Vymahatelné nedostatky na projektové úrovni	0,01	z toho z rozpočtu EU	0,01
Oznámení nedostatků na projektové úrovni (finanční objem a počet) správcům daně	0,01	1	z toho nesrovnalosti (finanční objem a počet) 0,01 1

Návrhy a realizace nápravných opatření

MŽP a ČHMÚ již v průběhu kontroly připravovaly aktualizaci *Národního programu snižování emisí České republiky /NPSE/*. Tato aktualizace by měla být předložena dle směrnice č. 2016/2284²⁸ nejpozději 1. dubna 2019 a má opět definovat dodatečná opatření, jejichž pomocí má být splnění cílů do roku 2020 zajištěno. Dodatečná opatření mají také částečně kompenzovat neúčinnost dříve přijatých opatření. MŽP v návaznosti na aktualizaci NPSE připravuje také aktualizaci programů zlepšování kvality ovzduší. ČHMÚ v současnosti zpracovává novou koncepci státní sítě imisního monitoringu, která by měla být dokončena do konce roku 2019. Pro zajištění včasné implementace nových dodatečných opatření, která vzešla z *Clean Air Dialogue* s Komisí na konci roku 2018, by mělo MŽP zajistit co nejrychlejší předložení návrhu usnesení vlády ukládajícího dodatečná opatření, která podpoří naplnění cílů kvality ovzduší stanovených pro rok 2020. NKÚ bude tento proces nadále monitorovat. NKÚ bude také na základě nejaktuálnějších dat sledovat vývoj snižování emisí a imisí a vyhodnocovat tato data ve vztahu ke stanoveným cílům v oblasti kvality ovzduší.

Vzhledem k významnému vlivu přeshraničního přenosu znečišťujících látek na kvalitu ovzduší v České republice NKÚ také doporučil, aby MŽP při přípravě aktualizace NPSE přikročilo v souladu se směrnicí č. 2016/2284 k přeshraničním konzultacím zejména s Polskem.

KA č. 18/06 – Podpora rozvoje výzkumu a vývoje pro inovace poskytovaná z operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost

NKÚ dlouhodobě monitoruje rozvoj výzkumu a vývoje, který je podporován mj. z OP PIK. V předchozích letech se této problematice věnovaly především KA č. 13/08²⁹, č. 15/27³⁰ a č. 16/01²⁰. Problematice OP PIK se dále věnovala také KA č. 17/23 (viz výše), jejíž kontrolní závěr byl schválen až po zahájení fáze realizace kontroly KA č. 18/06.

²⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016, o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES.

²⁹ KA č. 13/08 – *Peněžní prostředky určené na účelovou podporu zemědělského výzkumu, vývoje a inovací prostřednictvím rozpočtové kapitoly Ministerstva zemědělství*; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2013 *Věstníku NKÚ*.

³⁰ KA č. 15/27 – *Peněžní prostředky státu určené na účelovou podporu výzkumu a vývoje prostřednictvím rozpočtové kapitoly Technologická agentura České republiky*; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2016 *Věstníku NKÚ*.

Analýzou informací a dat z průběžného monitoringu vykrystalizovaly problémové oblasti a NKÚ identifikoval rizika především v oblastech nastavení cílů podpory v rámci prioritní osy 1 OP PIK, pravidel pro poskytování podpory, výběru projektů a čerpání alokace PO 1, přičemž zejména riziko nedostatečného sledování očekávaných a skutečných přínosů podpory se jevílo jako velmi významné.

Úkolem této KA typu kontrola legality bylo **prověřit systém poskytování a použití peněžních prostředků určených na podporu rozvoje výzkumu a vývoje pro inovace z OP PIK, a to s ohledem na plnění deklarovaných přínosů.**

Kontrolovány byly peněžní prostředky EU poskytované prostřednictvím PO 1 – *Podpora rozvoje výzkumu a vývoje pro inovace*. Kontrola ověřila nastavení cílů podpory, sledování přínosů podpory, míru čerpání alokace, nastavení podmínek pro poskytování podpory a její zaměření, administraci realizovaných projektů v rámci PO 1, transparentnost hodnocení a výběru projektů, využití podpořených projektů ke stanovenému účelu, dodržování podmínek podpory, schopnost provozování projektů po dobu udržitelnosti a výběr dodavatelů. Kontrolovaným obdobím byly roky 2014–2018.

Kontrolní zjištění NKÚ

Byly zjištěny nedostatky v nastavení cílů podpory PO 1, kdy oba **specifické cíle PO 1** a většina k nim přiřazených výsledků, kterých chce ČR dosáhnout s podporou EU, **nebyly nastaveny dostatečně konkrétně a neobsahují měřitelné parametry. MPO připravilo soustavu indikátorů pro PO 1, která je pro sledování naplnění specifických cílů nedostatečná a její pomocí nelze sledovat skutečné naplnění jednotlivých výsledků.**

NKÚ dále zjistil, že **MPO doposud neprovedlo vyhodnocení plnění přínosů deklarovaných specifickými cíli PO 1.** MPO plánuje provedení výsledkových evaluací a analýz, které budou podkladem pro vyhodnocení naplnění výsledků obou specifických cílů a přínosů podpory z PO 1, až v následujících letech.

Zájem o podporu ze strany MSP byl výrazně nižší, než MPO předpokládalo. Stav implementace PO 1 byl negativně ovlivněn nejen tímto nízkým zájmem, ale i **dlouhým procesem schvalování projektových žádostí.** Proces hodnocení a schvalování projektů byl transparentní, ale například u výzev s ukončením příjmu žádostí v roce 2016 trval v průměru 345 kalendářních dní. Tato dlouhá doba byla jedním z důvodů pozdního zahájení realizace schválených projektů a v návaznosti na to i nízkého čerpání alokovaných peněžních prostředků.

V oblasti územních integrovaných investic zjistil NKÚ, že ačkoliv MPO vyhlásilo již 16 výzev v celkovém objemu 2 112,11 mil. Kč, bylo do doby ukončení kontroly NKÚ podáno pouze 15 žádostí o podporu s celkovou požadovanou výší podpory 448,49 mil. Kč; **žádný projekt nebyl schválen k realizaci, a čerpání peněžních prostředků tak nebylo zahájeno.**

NKÚ v pravidlech pro poskytování podpory v rámci PO 1 zjistil absenci úpravy problematiky zřízení zástavního práva k předmětu podpory.

V oblasti kontrolní činnosti MPO bylo zjištěno, že ministerstvo jako ŘO nezahájilo u projektů s dokončenou realizací žádnou kontrolu na místě v době udržitelnosti, přestože třetina z 551 projektů byla v době kontroly NKÚ dokončena již déle než jeden rok. **MPO tak neověřovalo, zda je majetek pořízený z dotace stále ve vlastnictví příjemců podpory a zda je užíván v souladu se stanovenými podmínkami podpory.**

U příjemců podpory ověřil NKÚ, že realizované projekty jsou v souladu s požadavky programu podpory *Inovace*. Ve všech případech se jednalo o inovační projekty, které byly zaměřeny na zvýšení technických a užitných hodnot výrobků (produktová inovace) a dále na zvýšení efektivity procesů výroby (procesní inovace). Dílčí nedostatky, které byly zjištěny v oblasti

předkládání žádostí o platbu a zastavení části pořízeného majetku, neměly vliv na realizaci kontrolovaných projektů ani na čerpání peněžních prostředků.

Výsledky kontroly prokázaly existenci předpokládaných rizik v oblasti nastavení cílů podpory, sledování přínosů podpory, nastavení pravidel pro poskytování podpory i riziko nízké míry čerpání peněžních prostředků v rámci realizace PO 1; naopak se nepotvrdilo riziko nezajištění využití inovovaných provozů příjemci podpory.

Finanční objemy ověřené kontrolou

(v mil. Kč)

Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové úrovni	16 685,01	z toho z rozpočtu EU	16 685,01
Vyčíslitelné nedostatky na systémové úrovni	0,00	z toho z rozpočtu EU	0,00
Kontrolovaný objem finančních prostředků na projektové úrovni	218,95	z toho z rozpočtu EU	218,95
Vyčíslitelné nedostatky na projektové úrovni	18,51	z toho z rozpočtu EU	18,51
Vymahatelné nedostatky na projektové úrovni	0,04	z toho z rozpočtu EU	0,04
Oznámení nedostatků na projektové úrovni (finanční objem a počet) správcům daně	0,00	0	z toho nesrovnalosti (finanční objem a počet) 0,00 0

Návrhy a realizace nápravných opatření

NKÚ doporučuje upravit pravidla pro poskytování podpory v rámci PO 1 v oblasti problematiky zřízení zástavního práva k předmětu podpory, a to z důvodu existence rizika nesplnění účelu projektu v případě převodu pořízeného majetku na třetí osobu v důsledku realizace zástavního práva v době udržitelnosti.

NKÚ bude nastavení pravidel pro poskytování podpory v rámci OP PIK nadále monitorovat.

Doporučení úpravy pravidel pro poskytování podpory má přímý dopad na vydávání řídicích dokumentů v rámci realizace OP PIK, konkrétně na doplnění podmínek uvedených v rozhodnutí o poskytnutí dotace.

KA č. 18/08 – Peněžní prostředky vynakládané na podpory v sektoru živočišné výroby

Oblast zemědělství je ze strany NKÚ průběžně monitorována, a to především s ohledem na nastavení podmínek pro poskytování dotací. Na základě poznatků z monitoringu a výsledků předešlých KA (KA č. 15/09 a č. 17/06) zaměřených na poskytování dotací v resortu MZe, zejména výsledků kontroly zaměřené na národní dotace do zemědělství a lesnictví, bylo přistoupeno k předmětné KA.

Důvodem pro přípravu kontroly byly výsledky rizikové analýzy a skutečnost, že do sektoru živočišné výroby směřují vysoké objemy finančních podpor. MZe chovatelům hospodářských zvířat dlouhodobě nabízí značné množství širokospektrálních podpor, a to jak ze státního rozpočtu, tak z rozpočtu EU. Zároveň MZe poskytlo v posledních třech letech chovatelům skotu a prasat nad rámec běžných (dlouhodobých) dotací mimořádné finanční podpory z důvodu krizové situace v odvětví produkce mléka a hovězího a vepřového masa. Situaci, která se projevuje přetlakem těchto komodit na evropském trhu, způsobilo především uvalení ruského embarga na živočišné produkty pocházející ze zemí EU a ukončení mléčných kvót.

Ambicí KA bylo ověřit, zda při vysokém objemu poskytovaných veřejných prostředků směřujících do sektoru je tento sektor soběstačný, systematicky řízený a zda se prostředky investované do produkce masa a mléka vyplatí. Kontrola měla odpovědět na otázku, zda má MZe představu o tom, kam podporu směřovat, co je smyslem podpor, jakých cílů má být dosaženo a jakým způsobem podporu poskytnout, aby měla co nejvyšší přínos.

KA č. 18/08 měla za cíl prověřit systém řízení a poskytování podpory v sektoru živočišné výroby včetně stanovení strategických cílů a zjistit, zda poskytnuté peněžní prostředky přispívají k dosažení předpokládaných přínosů a účinků. Tato KA byla provedena jako kontrola legality a bylo při ní zároveň zkontrolováno nastavení a fungování ŘKS.

Kontrola byla provedena na úrovni systému u MZe a SZIF. Kontrolováno bylo poskytování dotací ze státního rozpočtu, z *Programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013 /PRV7+/*, z PRV, dále poskytování tzv. přímých plateb a mimořádných podpor směřujících do sektoru živočišné výroby. NKÚ se zaměřil na nastavení podmínek těchto podpor, řídicí a kontrolní činnost MZe a SZIF a dále na spolehlivost monitorování a hodnocení dopadů poskytovaných podpor.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2014–2017.

Česká republika patří k zemím EU, které živočišnou výrobu výrazně dotují velkým množstvím různorodých podpor a dotací. Jenom v letech 2015–2017 šlo na tyto podpory 21 mld. Kč, z toho 10 mld. Kč z fondů EU. NKÚ prověřil žádosti o dotaci v celkovém objemu 1,2 mld. Kč a provedl kontrolu u tří příjemců dotací.

Kontrolní zjištění NKÚ

Řídicí systém a podmínky, které MZe nastavilo pro poskytování podpor z evropských zdrojů, byly až na některé dílčí nedostatky shledány funkčními a účinnými. NKÚ zjistil, že **někteří příjemci úmyslně rozdělovali investiční zemědělské projekty do více žádostí o dotaci za účelem získání vyššího celkového objemu dotace.** MZe i SZIF u projektů PRV7+ schvalovaly postupy příjemců, kteří rozdělovali investiční zemědělské projekty do více žádostí o dotaci, čímž příjemci získali vyšší dotaci, než jakou dovozoval stanovený limit.

Například jeden příjemce dotace podal v rámci jednoho kola příjmu žádostí celkem šest žádostí o dotaci na modernizaci výkrmových hal pro prasata, přitom se jednalo o stavebně, technologicky i funkčně propojené výkrmové haly. Projekty byly realizovány ve stejné době, na stejném místě, prostřednictvím jedné stavební firmy, na základě jedné projektové/technické dokumentace, jednoho výběrového řízení a slouží totožnému účelu. Celkově se jednalo o projekty za více než 127,88 mil. Kč. V případě realizace projektu jako jednoho celku (formou jedné žádosti o dotaci) by způsobilé výdaje činily maximálně 30,00 mil. Kč a dotace (35 %) maximálně 10,50 mil. Kč. SZIF však poskytl příjemci dotaci v celkové hodnotě převyšující 26,79 mil. Kč, tedy o 16,29 mil. Kč vyšší, než jakou by poskytl v případě realizace projektu jako jednoho celku. Tím se **SZIF dopustil porušení rozpočtové kázně ve výši 16 293 306 Kč.**

V současném programovém období jsou tyto podmínky již upraveny, limit způsobilých výdajů na jeden projekt byl navýšen na 150,00 mil. Kč.

NKÚ rovněž zjistil, že se **MZe nedaří naplňovat strategické cíle**, které si pro sektor živočišné výroby stanovilo. **Stavy hospodářských zvířat (dojnic a prasat) i soběstačnost ČR v pokrytí spotřeby hovězího i vepřového masa se ke konci roku 2017 oproti roku 2015 snížily, přestože se dotace do živočišné výroby od roku 2012 zvyšují**, například dotace na chov prasat a drůbeže vzrostly mezi lety 2012 a 2016 o 300 %.

NKÚ také analyzoval data ze *Zemědělské účetní datové sítě* (FADN³¹), kterou používá Komise. Tato síť je hlavním informačním zdrojem o reálné ekonomické situaci zemědělských podniků.

31 Z angl. The Farm Accountancy Data Network.

Analýza dat FADN ukázala, že ČR vyplácí do živočišné výroby značné sumy dotací. Při srovnání objemů dotací poskytnutých do živočišné výroby v ČR a v ostatních členských státech vykazuje Česká republika dlouhodobě hodnoty vysoko nad průměrem EU ve všech výrobních zaměřeních, s výjimkou chovu prasat a drůbeže. U tohoto výrobního zaměření je nárůst dotací patrný od roku 2013. Analýzou bylo rovněž zjištěno, že se od roku 2010 významně zvýšily náklady na produkci mléka a smíšenou výrobu.

Finanční objemy ověřené kontrolou

(v mil. Kč)

Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové úrovni	21 106,79	z toho z rozpočtu EU	10 119,26
Vyčíslitelné nedostatky na systémové úrovni	0,00	z toho z rozpočtu EU	0,00
Kontrolovaný objem finančních prostředků na projektové úrovni	1 180,80	z toho z rozpočtu EU	153,32
Vyčíslitelné nedostatky na projektové úrovni	22,74	z toho z rozpočtu EU	18,64
Vymahatelné nedostatky na projektové úrovni	16,42	z toho z rozpočtu EU	12,31
Oznámení nedostatků na projektové úrovni (finanční objem a počet) správcům daně	16,42	1	z toho nesrovnalosti (finanční objem a počet) 12,31 1

Návrhy a realizace nápravných opatření

Výsledky této KA dosud nebyly projednány ve vládě ČR.

KA č. 18/10 – Majetek státu, s nímž má právo hospodařit státní podnik Vojenské lesy a statky

Tato KA se zaměřila především na dopad změn vyplývajících pro státní podnik Vojenské lesy a statky ČR /VLS/ z novely zákona o státním podniku³² a na majetkové změny ve smyslu zákona o hranicích vojenských újezdů³³.

Analýzou rizik vytvořenou na základě monitoringu a zjištění z předchozích KA byly identifikovány klíčové oblasti pro možnou kontrolu. Hlavní rizika spatřoval NKÚ v tom, že podnik VLS čerpal v roce 2017 dotace na pozemky, ke kterým již neměl právo hospodaření, a že na území zrušeného vojenského újezdu žádal o dotaci na nesprávnou kategorii lesa (změna lesa zvláštního určení na les hospodářský).

VLS obdržely v kontrolovaném období z OPŽP dotace ve výši 51,07 mil. Kč na financování 30 projektů a z PRV obdržely ve stejném období dotace v celkové výši 281,99 mil. Kč.

Cílem této KA bylo prověřit, zda VLS hospodaří s majetkem státu v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně, a rovněž prověřit plnění funkcí zakladatele státního podniku. Kromě hlavního cíle se KA zčásti zabývala rovněž kontrolou dotací na projekty VLS spolufinancované z fondů EU.

Ke kontrole NKÚ byly vybrány tři projekty z OPŽP s celkovým příspěvkem EU ve výši 9,87 mil. Kč. Kritériem pro výběr projektů ke kontrole byla jejich finanční významnost a fakt, že projekty nebyly kontrolovány poskytovatelem. KA č. 18/10 byla kontrolou legality.

³² Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění zákona č. 253/2016 Sb.

³³ Zákon č. 15/2015 Sb., o zrušení vojenského újezdu Brdy, stanovení hranic vojenských újezdů, o změně hranic krajů a o změně souvisejících zákonů (zákon o hranicích vojenských újezdů).

Kontrolní zjištění NKÚ

VLS v rámci jednoho z projektů **porušily rozpočtovou kázeň, neboť použily finanční prostředky z poskytnuté dotace na úhradu nezpůsobilého výdaje. VLS neoprávněně uhradily z dotace DPH, přestože byly plátcem DPH a uplatnily nárok na její odpočet. NKÚ tuto skutečnost oznámil příslušnému správci daně.**

Finanční objemy ověřené kontrolou

(v mil. Kč)

Kontrolovaný objem finančních prostředků na projektové úrovni	10,97	z toho z rozpočtu EU	9,05		
Vyčíslitelné nedostatky na projektové úrovni	0,00	z toho z rozpočtu EU	0,00		
Vymahatelné nedostatky na projektové úrovni	0,00	z toho z rozpočtu EU	0,00		
Oznámení nedostatků na projektové úrovni (finanční objem a počet) správcům daně	0,004	1	z toho nesrovnalosti (finanční objem a počet)	0,004	1

Návrhy a realizace nápravných opatření

Ministerstvo obrany většinu zjištěných nedostatků neprodleně odstranilo a změnilo i základní listinu VLS podle novely zákona o státním podniku. Nápravu systémových nedostatků zajistí v koncepci rozvoje státních podniků připravované k přijetí do 31. prosince 2019.

KA č. 18/33 – Podpora z operačního programu Praha – pól růstu ČR poskytnutá na sociální začleňování a na boj proti chudobě

V rámci průběžného monitorování nakládání s rozpočtovými prostředky EU v České republice se NKÚ věnuje také podkapitole *Konkurence pro růst a zaměstnanost*. Jediným regionem v ČR, jehož projekty jsou financovány zejména z této podkapitoly, je region hlavního města Prahy. V programovém období 2014–2020 je v rámci této oblasti prováděna implementace OP *Praha – pól růstu ČR /OP PPR/*. V předchozích letech se této podkapitole rozpočtu EU věnovaly především KA č. 09/09³⁴, č. 11/35³⁵ a č. 14/09³⁶.

Analýzou rizik vytvořenou na základě monitoringu a zjištění z výše uvedených předchozích KA byly identifikovány klíčové oblasti pro možnou kontrolu. NKÚ identifikoval rizika především v:

- chybném nastavení jednotlivých opatření PO 3,
- možném nadhodnocení celkové alokace PO 3,
- absenci důkladného průběžného sledování přínosů projektů,
- obtížném vyhodnocení naplnění cílů PO 3,
- nesprávném nastavení systému pro výběr a hodnocení projektů,
- nedostatečné kontrolní činnosti ŘO,
- neúčelném vynaložení zdrojů na realizované projekty,

34 KA č. 09/09 – Peněžní prostředky určené na realizaci Jednotného programového dokumentu regionu soudržnosti Praha pro Cíl 2; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2010 Věstníku NKÚ.

35 KA č. 11/35 – Peněžní prostředky z Evropského sociálního fondu předfinancované a spolufinancované ze státního rozpočtu určené na projekty realizované na území hlavního města Prahy; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2012 Věstníku NKÚ.

36 KA č. 14/09 – Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu Praha – Konkurenceschopnost; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2014 Věstníku NKÚ.

- nedodržení obecných principů způsobilosti,
- nedodržení pravidla efektivnosti a účelnosti vynakládání prostředků ze strany příjemců podpory.

Cílem této KA bylo prověřit, zda hlavní město Praha /HMP/ v roli řídicího orgánu OP PPR poskytuje a vybraní příjemci čerpají peněžní prostředky na vybraná opatření OP účelně, efektivně a v souladu s právními předpisy. KA č. 18/33 byla provedena jako audit výkonnosti s prvky kontroly legality.

Kontrolováno bylo období 2014–2017, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla provedena na vzorku 22 projektů realizovaných celkem 17 příjemci a byly prověřeny peněžní prostředky ve výši 118,62 mil. Kč.

Kontroloři posuzovali, zda jsou peněžní prostředky poskytovány a čerpány na vybraná opatření PO 3 účelně, tj. zda OP PPR (respektive PO 3) vede k zamýšleným cílům. Vše směřovalo k tomu, aby byla zodpovězena hlavní kontrolní otázka, která zněla: *Poskytují a čerpají kontrolované osoby peněžní prostředky na opatření prioritní osy 3 OP PPR účelně a efektivně a v souladu s právními předpisy?*

Kontrolní zjištění NKÚ

Byla posuzována účelnost projektů vybraných ke kontrole, tedy zda a jak tyto projekty přispívají k sociálnímu začleňování a boji s chudobou v Praze. **Negativní hodnocení dostalo 8 z 22 posuzovaných projektů a zbylé projekty NKÚ posoudil jako spíše účelné.** Zároveň se kontroloři zaměřili na efektivnost jednotlivých projektů, tedy jakého dosáhly rozsahu, kvality a přínosů ve srovnání s objemem vynaložených prostředků. Zde **NKÚ zjistil, že 10 z 22 hodnocených projektů je považováno za problematické. Nejzávažnější chyby byly zjištěny u čtyř projektů, z toho dva projekty prováděly sociální podniky, jeden realizovala příspěvková organizace zřízená HMP a jeden městská část.**

Řada chyb byla zjištěna na úrovni nastavení a řízení OP. Nedostatky byly zjištěny při výběru projektů k podpoře sociálních podniků. Přestože bylo možné realizovat sociální podnikání jen v rámci projektů kulturně komunitních center nebo projektů aktivizace místních komunit, **ze čtyř posuzovaných projektů nesplňovaly tuto podmínku dva.** Navíc HMP jako ŘO o této skutečnosti vědělo již při rozhodování o jejich podpoře, přesto nevhodné projekty vybralo a následně jim i poskytlo peněžní prostředky.

Další nedostatky zjištěné kontrolou spočívaly **v nedostatečném sledování přínosu OP prostřednictvím nastavených ukazatelů.** NKÚ zjistil, že **splnění některých cílových hodnot ukazatelů je nepravděpodobné, neboť průběžné hodnoty jsou velmi nízké.** Rovněž **míru úspěšnosti splnění příspěvku programu k naplnění národních cílů strategie Evropa 2020 bude obtížné vyhodnotit, neboť si HMP nenastavilo vhodný ukazatel pro měření tohoto příspěvku.**

NKÚ konstatoval nedostatky i v souvislosti s nedodržením časových lhůt ze strany ŘO pro hodnocení a výběr projektů a vyhlášení výsledků výzev. Zatímco žadatel o dotaci měl 2,5 až 4 měsíce na přípravu projektu, řídicímu orgánu trvala administrace projektu k financování několikanásobně déle (11–18 měsíců). Přitom počet hodnocených projektů nebyl nijak vysoký (ve dvou ze tří posuzovaných výzev to bylo pouze deset projektů), aby to mohlo ospravedlnit takovéto zdržení. **ŘO také u více než poloviny všech posuzovaných plateb nedodržel lhůtu pro vyplacení podpory příjemci.** Prodleva někdy dosáhla až dvou měsíců, přičemž důvodem byly především personální změny u ŘO nebo obtíže s nastavením plateb v informačním systému pro správu a administraci projektů (MS 2014+) spravovaném MMR.

Výsledky kontroly prokázaly existenci všech předpokládaných rizik. NKÚ vyhodnotil některé nedostatky zjištěné u HMP jako nesplnění ustanovení právních předpisů ČR a EU nasvědčující porušení rozpočtové kázně a nesrovnalosti, a to v hodnotě do výše 6,83 mil. Kč. U šesti příjemců podpory byly zjištěny nezpůsobilé výdaje, které byly vyhodnoceny jako porušení rozpočtové kázně do výše 4,88 mil. Kč.

Finanční objemy ověřené kontrolou

(v mil. Kč)

Kontrolovaný objem finančních prostředků na systémové úrovni	115,87	z toho z rozpočtu EU		71,80
Vyčíslitelné nedostatky na systémové úrovni	6,83	z toho z rozpočtu EU		6,83
Vymahatelné nedostatky na systémové úrovni	6,83	z toho z rozpočtu EU		6,83
Oznámení nedostatků na projektové úrovni (finanční objem a počet) správcům daně	6,83	1	z toho nesrovnalosti (finanční objem a počet)	6,83 1
Kontrolovaný objem finančních prostředků na projektové úrovni	112,27	z toho z rozpočtu EU		66,02
Vyčíslitelné nedostatky na projektové úrovni	17,38	z toho z rozpočtu EU		9,21
Vymahatelné nedostatky na projektové úrovni	4,88	z toho z rozpočtu EU		2,76
Oznámení nedostatků na projektové úrovni (finanční objem a počet) správcům daně	4,88	6	z toho nesrovnalosti (finanční objem a počet)	0,00 0

Návrhy a realizace nápravných opatření

NOK jako centrální orgán nastavující jednotná pravidla pro všechny operační programy v ČR, včetně OP PPR, vystupuje ve vztahu k HMP v roli poskytovatele dotace. Jako poskytovatel dotace se na základě výstupů z kontrolní akce NKÚ č. 18/33 zavázal pokračovat v rámci integrovaného systému řízení rizik v průběžném sledování a vyhodnocování implementace OP PPR. Dále se NOK zavázal, že pokud identifikuje riziko, připraví ve spolupráci s řídicím orgánem návrh opatření k eliminaci tohoto rizika.

A.4 Finanční audity s vazbou na rozpočtové prostředky EU

Předmětem kontroly typu FA je zpravidla sestavení závěrečného účtu kapitoly státního rozpočtu, vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a správnost údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu. FA mají svá specifika zejména v tom, že ve srovnání a kontrolami legality, případně audity výkonnosti, jsou finanční objemy dotčené kontrolou mnohonásobně vyšší. Aby se zabránilo zkreslení statistických údajů, jsou v *Kontrolním informačním systému NKÚ /KIS*³⁷ evidovány odděleně.

37 KIS je interní informační systém NKÚ.

KA č. 17/31 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo zemědělství za rok 2017, účetní závěrka Ministerstva zemědělství za rok 2017 a údaje předkládané Ministerstvem zemědělství pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2017

Úkolem tohoto FA bylo zjistit, zda MZe při sestavení závěrečného účtu, vedení účetnictví, sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2017 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy. Kontrola se rovněž zaměřila na vyhodnocení opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných KA č. 13/38³⁸ a č. 14/37³⁹.

KA č. 17/31 měla charakter průběžného FA a v rámci této KA ověřoval NKÚ také správnost vykazování údajů vztahujících se k prostředkům EU.

Kontrolní zjištění NKÚ

Ve vztahu k prostředkům EU byly v této KA identifikovány **nedostatky systémového charakteru**, a to zejména v oblasti účtování finančních oprav (korekcí) vyměřených Komisí v rámci SZP v celkové částce 30,5 mil. €. Nesprávnost spočívala v tom, že MZe o závazku vůči Komisi z titulu vyměřené finanční opravy účtovalo pouze na podrozvahových účtech, přestože na základě prováděcího rozhodnutí Komise byl pravomocně vyměřen nezpochybnitelný, a tedy ničím nepodmíněný závazek, o kterém mělo MZe povinnost účtovat v hlavní knize a který mělo vykázat v rozvaze.

V průběhu kontroly, a to ještě před uzavřením účetních knih, byl zjištěn systémový nedostatek spočívající v **neoceňování cizoměnových pohledávek a závazků v českých korunách k rozvahovému dni**.

Návrhy a realizace nápravných opatření

Mj. na základě zjištění NKÚ o chybném účtování o korekcích využilo MZe zákonnou možnost stanovenou v § 17 odst. 7 zákona o účetnictví, **uzavřené účetní knihy znovu otevřelo, provedlo nezbytnou opravu účetních zápisů a sestavilo novou účetní závěrku**, která se stala účetní závěrkou podle zákona o účetnictví.

MZe ještě v průběhu kontroly odstranilo chybu ve způsobu oceňování cizoměnových pohledávek a závazků.

KA č. 18/05 – Účetnictví Ministerstva financí za rok 2017

Cílem KA typu FA ex-post bylo prověřit, zda MF při vedení účetnictví v roce 2017 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy, zejména z hlediska správnosti, úplnosti, průkaznosti a srozumitelnosti vedení účetnictví, dodržení směrné účtové osnovy, správnosti používaných účetních metod a ostatních podmínek vedení účetnictví v rámci vybraných oblastí.

V rámci KA č. 18/05 kontroloři ověřovali mj. správnost vedení účetnictví a vykazování vybraných významných operací a zůstatků *Národního fondu*⁴⁰ /NF/, tj. operací a zůstatků vztahujících se k prostředkům EU. **Kontrolovaný objem byl pro oblast NF vyčíslen na 69 430 mil. Kč.**

³⁸ KA č. 13/38 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo zemědělství za rok 2013, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva zemědělství za rok 2013; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2014 Věstníku NKÚ.

³⁹ KA č. 14/37 – Peněžní prostředky státního rozpočtu, rozpočtu Evropské unie a jiné peněžní prostředky přijaté ze zahraničí; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2015 Věstníku NKÚ.

⁴⁰ Kontrola se zaměřila především na postupy účtování významných operací zejména s prostředky strukturálních fondů EU a *Fondu soudržnosti*, resp. ESIF, a na vykázané zůstatky významných účtů v programových obdobích 2004–2006, 2007–2013 a 2014–2020.

Dále byly kontrolovány národní transfery, přehled o peněžních tocích a přehled o změnách vlastního kapitálu; v souvislosti s KA č. 16/03⁴¹ byla prověřena opatření přijatá k nápravě zjištěných nedostatků s dopadem na vedení účetnictví v roce 2017.

Kontrolní zjištění NKÚ

Ve vztahu k prostředkům EU byly touto KA zjištěny nedostatky ve vedení účetnictví NF, a to zejména **vykázání neexistujících pohledávek NF ve výši 600,5 mil. Kč za Komisi** z titulu programů a projektů realizovaných a spolufinancovaných z prostředků strukturálních fondů EU a *Fondu soudržnosti /FS/* v rámci programového období 2004–2006 /PO4+/. Tyto pohledávky však k rozvahovému dni 31. prosinci 2017 neexistovaly. Veškeré pohledávky vůči Komisi z titulu závazku rozpočtu EU stanoveného Komisí na programy/projekty na celé PO4+ byly totiž již vyrovnány poskytnutím platby konečného zůstatku ze strany Komise, a žádné platby prostředků z rozpočtu EU z uvedeného titulu tak již nelze očekávat. **Riziko vykázání neexistujících pohledávek za Komisi dosahuje výše až 5 690 mil. Kč. Skutečný stav těchto pohledávek MF nezjistilo ani při inventarizaci, a nepostupovalo tudíž v souladu se zákonem o účetnictví.** Vykázání neexistujících pohledávek souvisí s účetním postupem MF, kdy je o pohledávkách za Komisi účtováno současně s účtováním o závazcích MF vůči předfinancujícím subjektům, přičemž podkladem k zaúčtování těchto závazků jsou schválené souhrnné žádosti o platbu předkládané předfinancujícími subjekty. Zároveň kontrola upozornila na skutečnost, že neupraví-li MF stávající postupy vykazování skutečností o pohledávkách za Komisi, pak obdobně jako u PO4+ vzniká riziko, že by mohlo dojít z výše uvedených příčin k vykázání pohledávky vůči Komisi i za PO7+, přestože by nárok ČR na prostředky z rozpočtu EU již neexistoval.

Dále bylo zjištěno, že MF k 31. prosinci 2017 vykázalo z titulu neuhrazených souhrnných žádostí v PO4+ rozvahové **závazky vůči předfinancujícím subjektům ve výši 5,62 mld. Kč, u kterých však není jisté, zda budou v plné výši těmto subjektům uhrazeny** a zda budou peněžní prostředky vynaložené v rámci předfinancování ze státního rozpočtu refundovány z přijatých vratek. MF by mělo dle § 45 odst. 1 písm. e) vyhlášky č. 410/2009 Sb.⁴² o těchto významných skutečnostech informovat v příloze účetní závěrky.

Vykázání těchto rozvahových závazků souvisí s tzv. **přezávazkováním**⁴³, kdy hodnota schválených souhrnných žádostí převyšuje hodnotu závazku EU vůči ČR (alokaci) u konkrétního programu/projektu,⁴⁴ takže souhrnné žádosti již nemohou být z prostředků EU uhrazeny. Jediným zdrojem pro vyrovnání alespoň části těchto závazků, tj. prostředků již vynaložených ze státního rozpočtu, je postupný peněžní tok vratek z vymáhaných nesrovnalostí. U přezávazkovaných programů/projektů však platební a certifikační orgán⁴⁵ /PCO/ nemůže predikovat, kdy a v jaké výši tyto pohledávky předfinancujících subjektů uhradí, neboť tato úhrada je podmíněna nejistými peněžními toky z případných vratek⁴⁶ v důsledku finančních oprav.

41 KA č. 16/03 – *Závěrečné účty kapitol státního rozpočtu Ministerstvo financí, Státní dluh, Operace státních finančních aktiv a Všeobecná pokladní správa za rok 2015, údaje pro hodnocení plnění rozpočtu za rok 2015 předkládané Ministerstvem financí za tyto kapitoly a účetnictví Ministerstva financí za rok 2015*; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2017 *Věstníku NKÚ*.

42 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.

43 Přezávazkování vzniká jako důsledek snahy o co nejvyšší čerpání přidělené alokace EU pro dané programové období.

44 Zejména z titulu existence nezpůsobilých výdajů a jiných nesrovnalostí a souvisejících finančních oprav.

45 Činnost platebního a certifikačního orgánu v oblasti politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti v ČR zastává Ministerstvo financí – odbor 55 Národní fond.

46 V rámci čerpání finančních prostředků z EU může docházet k situacím, kdy PCO na svůj bankovní účet přijímá zpět finanční prostředky (vratky). Prostředky na tomto účtu nejsou považovány za prostředky státního rozpočtu a zůstatek tohoto účtu je převáděn do dalšího kalendářního roku.

V rámci rozvahových závazků vykazalo MF také **vratky**⁴⁷, a to jako krátkodobé závazky k subjektům, kterým mají být tyto prostředky převedeny. Rozpočtová pravidla⁴⁸ upravují příjem vratek na bankovní účty NF (PCO). **Postup PCO pro nakládání s vratkami a jejich převod do kapitol státního rozpočtu, které související výdaje předfinancovaly, však není tímto zákonem upraven.** Kontrolou vybraných případů vratek⁴⁹, u nichž již bylo šetření nesrovnalostí ukončeno, bylo zjištěno, že **PCO přijal v letech 2011–2015 na univerzální účet vratky ve výši 1,3 mld. Kč⁵⁰, které následně nepřevedl na úhradu neuhrazených souhrnných žádostí ani neodvedl do rozpočtu EU.**

Návrhy a realizace nápravných opatření

Kontrolní závěr NKÚ společně s opatřeními k nápravě zjištěných nedostatků navrženými Ministerstvem financí (Národním fondem) nebyly k datu redakční uzávěrky *EU reportu 2019* projednány ve vládě ČR.

KA č. 18/13 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo zdravotnictví za rok 2017, účetní závěrka Ministerstva zdravotnictví za rok 2017 a údaje předkládané Ministerstvem zdravotnictví pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2017

Cílem tohoto ex-post FA bylo prověřit, zda Ministerstvo zdravotnictví /MZd/ při sestavení závěrečného účtu, vedení účetnictví, sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2017 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

V rámci této KA ověřoval NKÚ také správnost vykazování údajů vztahujících se k prostředkům EU a finančním mechanismům. Jednalo se o prostředky, které MZd přijímalo a poskytovalo v rámci OP *Výzkum, vývoj a vzdělávání /OP VVV/*, OP *Zaměstnanost /OPZ/*, OPŽP a v rámci *Integrovaného regionálního operačního programu /IROP/*, dále finančních mechanismů (švýcarsko-česká spolupráce a EHP/Norsko) a také komunitárních (unijních) programů.

Kontrolní zjištění NKÚ

Při KA č. 18/13 kontroloři NKÚ zjistili ve vztahu k prostředkům EU a finančním mechanismům **rizika a nedostatky systémového rozsahu s významným dopadem na vykázané údaje**, a to:

- **MZd účtovalo o přijatých prostředcích z NF** za vynaložené netransferové (mzdové) výdaje v rámci projektů OPZ, u nichž bylo MZd konečným příjemcem transferu, **na nesprávný výnosový účet** (nesprávnost byla vyčíslena v řádu milionů korun);
- **MZd klasifikovalo přijaté prostředky z NF** v rámci projektů tzv. norských fondů **nesprávnou položkou rozpočtové skladby** dle vyhlášky č. 323/2002 Sb.⁵¹; nesprávnost spočívala v **nerozlišování příjmů na investiční a neinvestiční prostředky** (nesprávnost byla vyčíslena v řádu desítek milionů korun);
- **MZd neúčtovalo o podmíněných pohledávkách z titulu předfinancování transferu poskytnutého ČR zejména z rozpočtu EU** v rámci OPZ, IROP a dále v rámci finančních mechanismů na programy švýcarsko-české spolupráce a EHP/Norska (nesprávnost byla vyčíslena v řádu stovek milionů korun).

⁴⁷ Týká se PO4+ a PO7+.

⁴⁸ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

⁴⁹ Jedná se o vratky s certifikací, tj. nesprávně využitě prostředky, které byly vráceny PCO a které již byly či budou certifikovány.

⁵⁰ Ve výši 70,3 mil. Kč za PO4+ a 1,2 mld. Kč za PO7+.

⁵¹ Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

Návrhy a realizace nápravných opatření

Kontrolní závěr NKÚ nebyl do termínu redakční uzávěrky *EU reportu 2019* projednán ve vládě ČR, proto chybí informace o opatřeních MZD k odstranění zjištěných nedostatků.

A.5 Monitorovací činnost NKÚ

NKÚ sestavuje své roční plány kontrolní činnosti v souladu se zákonem stanovenými povinnostmi⁵², a to z podnětů vycházejících z vlastní činnosti, od poslanecké sněmovny, senátu a jejich orgánů či podnětů od vlády. Dominantním zdrojem podnětů je však vlastní činnost, která se na skladbě KA zahrnutých do plánu kontrolní činnosti každoročně podílí 95–100 %. Vlastní činnost zahrnuje jednak analýzy kontrolních zjištění z ukončených KA, jednak analytické výstupy z průběžného monitorování vývoje konkrétních oblastí svěřených jednotlivým kontrolním útvarům NKÚ dle jeho organizačního uspořádání. Na základě soustavného sběru dat, zahrnujícího mj. legislativní a koncepční změny v resortech, finanční toky, dlouhodobé trendy, aktualizaci resortních priorit s posouzením slabých a silných stránek, jsou v jednotlivých oblastech vybírána témata se zvýšeným výskytem rizik. Na základě provedených analýz těchto rizik a v souladu s cíli střednědobé strategie kontrolní činnosti NKÚ jsou témata následně posuzována v odborné komisi a v případě kladného hodnocení vstupují do plánovacího procesu ukončeného schválením ročního plánu kontrolní činnosti v Kolegiu NKÚ.

Z uvedených informací je zřejmé, že monitorovací činnost kontrolních útvarů je stejně důležitá jako vlastní činnost kontrolní. Mandát ke kontrole nakládání s prostředky z fondů EU včetně spolufinancování společných projektů z veřejných rozpočtů je rozprostřen mezi většinu útvarů kontrolní sekce NKÚ, proto v této publikaci vzhledem k velkému rozsahu výstupů z monitorování můžeme publikovat pouze vybrané informace.

A.5.1 Rozpočtové příjmy

Součástí monitorování NKÚ zaměřeného na oblast rozpočtových příjmů je doplňování informací získaných od dalších subjektů externí kontroly. Vedle zvláštních zpráv EÚD /ZZ/ patří mezi tyto informační zdroje zejména každoroční hodnocení Komise o plnění národního programu reforem a konvergenčního programu, které je obsaženo v tzv. zprávě o České republice. Ve Zprávě 2019 vydané za období roku 2018 **Komise konstatuje, že český daňový systém a systém sociálních dávek v otázce snižování nerovnosti fungoval v souladu s průměrem EU.** Rozdíl mezi nerovností tržních příjmů a nerovností disponibilních příjmů (tzn. po zdanění a transferech) je podobný jako průměr v EU. Komise dále uvedla, že **výběr daní se v ČR sice zlepšil, na druhou stranu četnost změn a vyšší náklady na dodržování předpisů jsou pro podniky znepokojivé.** U daně z příjmů fyzických osob navíc Komise upozornila na skutečnost, že reforma právních předpisů o dani z příjmů ještě stále není dokončena.

Za rizikovou oblast při správě DPPO považuje NKÚ oblast převodních cen, tj. nežádoucí optimalizace DPPO prostřednictvím spojených osob v zahraničí nebo prostřednictvím tzv. daňových rájů.

Ve vztahu k plnění doporučení určených České republice v roce 2017 Zpráva 2019 zmiňuje podpurný vliv zavedených opatření, jakými jsou kontrolní hlášení či elektronická evidence tržeb. V oblasti boje s daňovými úniky lze pak pozorovat značný pokrok. **Slabými místy v rámci plnění doporučení jsou však jen omezená opatření přijatá za účelem zjednodušení daňového systému či snížení nákladů souvisejících s placením daní.**

52 Ustanovení § 17 odst. 3 zákona o NKÚ.

Za významné riziko v souvislosti s výběrem DPH považuje NKÚ skutečnost, že systém správy DPH ve zvláštním režimu MOSS i mimo něj negarantuje, že přeshraniční transakce budou řádně zdaněny.

V souvislosti s monitoringem výstupů ZZ je třeba upozornit na ZZ č. 26/2018: *Řada zpoždění s realizací celních informačních systémů: kde se stala chyba?* V rámci programu *Clo 2020*⁵³ a souvisejících celních předpisů zkoumali auditoři EÚD, zda budou v termínu stanoveném celním kodexem Evropské unie pro rok 2020 vytvořeny IS nezbytné pro zlepšení celních operací v EU. Audit zjistil řadu zpoždění při realizaci nových IS pro celní unii, důvodem byly např. změny v rozsahu projektů, nedostatku zdrojů přidělených EU a členskými státy či zdoluhavý rozhodovací proces. Nedostatky však byly nalezeny i v přístupu Komise, která nepodávala informace o zpožděních odpovídajícím způsobem. Auditoři se také vyjádřili k nevhodnosti cílů programu *Clo 2020* a mechanismů podávání zpráv pro monitorování realizace IS.

A.5.2 Výdaje na bezpečnost a spravedlnost

Ministerstvo vnitra /MV/ čerpalo v roce 2018 peněžní prostředky na projekty spolufinancované z fondů EU v oblasti vnitřních věcí, z ESIF, unijních (dříve komunitárních) programů a *Evropské migrační sítě*. Z fondů EU byla poskytnuta souhrnná částka **927,12 mil. Kč** a ze státního rozpočtu **318,97 mil. Kč**⁵⁴.

V oblasti vnitřních věcí bylo v roce 2018 podpořeno 17 projektů z *Azylového, migračního a integračního fondu /AMIF/* v celkové hodnotě 417,6 mil. Kč. Jednalo se především o projekty Správy uprchlických zařízení MV (devět projektů) se zaměřením na provoz center na podporu integrace cizinců. Celkem bylo v roce 2018 čerpáno 98,68 mil. Kč.

Z prostředků *Fondu pro vnitřní bezpečnost /FVB/* bylo doposud podpořeno 11 projektů v celkové hodnotě 663,5 mil. Kč. Jedná se o projekty Generálního ředitelství cel, Policejního prezidia a Ministerstva zahraničních věcí. Mezi finančně nejnákladnější projekty patří *Národní situační centrum ochrany hranic* za 120 mil. Kč a *Podpora potírání kybernetické kriminality* za 159 mil. Kč. Celkem bylo v roce 2018 v rámci FVB čerpáno 226,3 mil. Kč. Nedočerpané prostředky jsou evidovány v celkové výši 312,6 mil. Kč.

Nejvýznamnějšími riziky projektů podpořených z AMIF a FVB jsou podle NKÚ omezená měřitelnost přínosů realizovaných projektů a jejich využitelnost v praxi, dodržování plánovaných termínů realizace a transparentnost zadávání VZ.

MV plní v PO14+ také roli realizátora projektů v rámci IROP, OPZ, OPŽP a projektů financovaných prostřednictvím unijních programů.

V roce 2018 čerpalo MV z **IROP** celkem 492,79 mil. Kč, což představovalo 73 % celkových schválených výdajů. Podpořené projekty jsou zaměřeny především na budování nových IS zajišťujících rozvoj veřejné správy a eGovernmentu. Mezi nejvýznamnější projekty patří *Informační systém interní komunikace* za více než 340 mil. Kč, *Modelování architektury a sjednocení provozních dat* za 233 mil. Kč nebo *Doplnění a modernizace technologické architektury pro referenční rozhraní komunikačních míst veřejné správy* za 154 mil. Kč.

⁵³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1294/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se zavádí akční program pro oblast cel v Evropské unii na období let 2014–2020 (Clo 2020) a zrušuje rozhodnutí č. 624/2007/ES.

⁵⁴ Čerpání včetně nároků z nespotřebovaných výdajů.

Z prostředků IROP jsou podporovány rovněž projekty modernizace Hasičského záchranného sboru ČR a Policie ČR /PČR/. Mezi finančně nejnákladnější projekty patří např. *Zvýšení připravenosti Hasičského záchranného sboru České republiky k řešení a řízení rizik způsobených změnou klimatu* za více než 706 mil. Kč nebo *Zvýšení bezpečnosti a dostupnosti systémů PČR* za 300 mil. Kč. Nevyučerpané prostředky byly ke konci roku 2018 evidovány ve výši 386,32 mil. Kč.

Stálým problémem připravovaných projektů je podle NKÚ zpoždění v přípravě a předkládání žádostí o dotaci ke schválení a samotná délka schvalovacího procesu. V následné realizaci je problémem především zdržení ve vyhlášení VZ a v oblasti IS praktická závislost zákazníka na výhradním dodavateli informačních technologií.

MV v rámci **OPZ** v roce 2018 čerpalo 126,59 mil. Kč, což představuje pouze 50 % schválených výdajů. Největší podíl na nedočerpání prostředků měly např. projekty *Podpora profesionalizace a kvality státní služby a státní správy* nebo *Efektivní rozvoj a posilování kompetencí lidských zdrojů II*. Celkové nevyužité prostředky byly evidovány ve výši 201,66 mil. Kč.

Důvodem nízkého čerpání byly i nadále problémy v obsazenosti specializačních pozic realizačních týmů ve spojení se situací na trhu práce. Zároveň docházelo u projektů k prodloužení doby realizace a revizím předmětu vyhlášených VZ.

Prostřednictvím **OPŽP** jsou financovány projekty se zaměřením na snížení energetické náročnosti využívaných budov. Projekty realizovala především krajská ředitelství PČR. Celkem bylo čerpáno 215,32 mil. Kč. Nedočerpané prostředky dosáhly výše 94,08 mil. Kč.

Ministerstvo spravedlnosti /MSP/ v roce 2018 pokračovalo v realizaci projektů jako příjemce prostředků z IROP a **OPZ**. Celkem vyčerpal z fondů EU **49,44 mil. Kč** a z prostředků státního rozpočtu **13,75 mil. Kč**.

V rámci **IROP** pokračovala realizace projektu s názvem *eJustice 2020 – část eISIR* s cílem vytvoření elektronického *Informačního systému insolvenčního rejstříku* (eISIR), který zavádí do insolvenčního řízení plně elektronické podání a plně elektronický spis. Příspěvek EU činí 177 mil. Kč a spoluúcast státního rozpočtu 42 mil. Kč. Dalším významným projektem je projekt s názvem *Agendový informační systém Probační a mediační služby*, který má za cíl zjednodušit a zefektivnit činnost Probační a mediační služby ČR. Celkové výdaje byly odsouhlaseny ve výši 48,6 mil. Kč, z toho podíl IROP činil 39,3 mil. Kč.

Ze zdrojů **OPZ** byly podpořeny projekty resortu MSP především v oblasti zvýšení vzdělání a dovedností zaměstnanců. Mezi nejvýznamnější projekty lze zařadit projekty *Probační a mediační služby ČR Proč zrovna já? II* (komplexní poradenství pro oběti trestných činů) nebo *Křehká šance II* (rozvoj a rozšíření dosavadní praxe komisí pro podmíněné propuštění, zavedení dvou inovativních restorativních programů a zpracování návrhu systémových změn v oblasti podmíněného propuštění v ČR). Celkové výdaje na projekty byly schváleny ve výši cca 194 mil. Kč s termínem dokončení všech projektů v roce 2020.

Podle poznatků NKÚ se programy nadále potýkají s problémy v oblasti dodržování předpokládaných termínů realizace a v oblasti zadávání veřejných zakázek. U realizovaných i plánovaných projektů vyvstává otázka, do jaké míry je jejich uskutečnění přínosné a zda životnost projektů bude delší než doba jejich udržitelnosti vyplývající z právních aktů o poskytnutí podpory.

A.5.3 Výdaje v oblasti průmyslu

Stěžejní politikou MPO, která je dlouhodobě financována z ESIF, je podpora podnikání. V rámci PO14+ je tato podpora poskytována z OP PIK. Cílem OP PIK je dosažení konkurenceschopné a udržitelné ekonomiky založené na znalostech a inovacích. Mezi priority tohoto programu patří:

- rozvoj výzkumu a vývoje pro inovace;
- rozvoj podnikání a konkurenceschopnosti MSP;
- účinné nakládání s energiemi, rozvoj energetické infrastruktury a obnovitelných zdrojů energie, podpora zavádění nových technologií v oblasti nakládání s energií a druhotnými surovinami;
- rozvoj vysokorychlostních přístupových sítí k internetu a informačních a komunikačních technologií /ICT/.

Alokace prostředků EU pro **OP PIK** činí **4,33 mld. €**, tj. v přepočtu přibližně **112,61 mld. Kč⁵⁵**.

V roce 2018 se NKÚ zaměřil na podpory podnikatelských nemovitostí a podnikatelské infrastruktury (KA č. 18/01), které poskytuje MPO z prostředků EU od roku 2004. Tuto oblast NKÚ dlouhodobě monitoruje a již v roce 2016 (KA č. 16/01²⁰) upozornil na nedostatečné nastavení cílů programu *Nemovitosti 2007–2013* ve vztahu k jejich hodnocení. V roce 2018 nebylo ještě hodnocení tohoto programu uzavřeno. Realizaci v současnosti probíhajícího programu *Nemovitosti 2014–2020* má být dosaženo prostorově a ekonomicky vyhovující podnikatelské infrastruktury umožňující malým a středním podnikům přechod od běžné výroby a služeb na výrobu či služby s vyšší technickou a technologickou úrovní zajišťující konkurenceschopnost, snížení provozních nákladů a vysokou přidanou hodnotu s potenciálem lepšího uplatnění na zahraničních trzích. Po realizaci projektů MPO nesledovalo, zda podniky očekávané přínosy vykazují. U poloviny z kontrolovaného vzorku 12 projektů se zatím nepotvrdilo, že by podnikatelé byli v důsledku podpory více konkurenceschopní, měli nižší náklady a lépe se uplatňovali na zahraničních trzích.

NKÚ dlouhodobě poukazuje na nekonkrétní nastavení cílů podpory podnikání, na absenci měřitelných ukazatelů pro hodnocení cílů a v důsledku toho na obtížně proveditelné průkazné hodnocení přínosů podpory podnikání.

NKÚ v roce 2018 rovněž v rámci KA č. 18/06 upozornil, že stav implementace PO 1 v OP PIK je negativně ovlivňován nízkým zájmem MSP o podporu. Zájem těchto subjektů byl výrazně nižší, než MPO předpokládalo. K hlavním důvodům NKÚ řadí dlouhý proces schvalování projektových žádostí a skutečnost, že čerpání peněžních prostředků určených pro integrované územní investice nebylo dosud zahájeno. Do konce října 2018 byly na základě rozhodnutí o přidělení dotace příjemcům poskytnuty peněžní prostředky v celkové výši 16 685,0 mil. Kč, tj. 48 % celkové alokace dané PO. Čerpání peněžních prostředků u projektů v realizační fázi činilo pouze 3 485,8 mil. Kč, tj. 10 % celkové alokace.

A.5.4 Výdaje v oblasti dopravy

Pro naplňování strategických investičních potřeb a řešení klíčových problémů v sektoru dopravy v ČR slouží **OPD**. Celková alokace prostředků EU činí **4,56 mld. €**, tj. v přepočtu cca **116,73 mld. Kč**.

55 Kurz 26,00 Kč/€.

V oblasti silniční infrastruktury přetrvávala i v roce 2018 neutěšená situace spočívající v dlouhé době přípravy staveb. I když byl již v roce 2009 přijat zákon⁵⁶, který měl urychlit výstavbu dopravní infrastruktury, ani po mnoha jeho novelách k žádnému urychlení nedošlo. V roce 2013⁵⁷ proto NKÚ upozornil na slabší pozici státu v územních a stavebních řízeních a problémy související s majetkoprávním vypořádáním u nemovitostí a pozemků.

Příprava staveb dálnic trvala v roce 2013 v průměru devět let. V roce 2018 NKÚ konstatoval⁵⁸, že délka přípravy těchto staveb trvala v průměru 13 let, tedy ještě o čtyři roky déle.

Dne 1. ledna 2018 nabyla účinnosti novela stavebního zákona⁴, která pro dopravní stavby zavedla mj. možnost vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení speciálním stavebním úřadem. V červenci 2018 pak prošla legislativním procesem další změna tohoto zákona. Novelou⁵⁹ se pro vybrané stavby zavádí tzv. mezitímní rozhodnutí, které v případech, kdy jsou splněny podmínky pro vyvlastnění (s výjimkou určení výše náhrady za vyvlastnění), umožní potřebné pozemky vyvlastnit a spor o výši náhrady vést až poté. Spor o výši náhrady by tak neblokoval vydání stavebního povolení.

Zda a jak tyto změny urychlí přípravu liniových staveb, ukáže až praxe a samozřejmě výstupy z předpokládaných kontrol NKÚ. Vzhledem ke krátké době účinnosti zmíněných novel se však pozitivní vliv těchto změn zatím ve větší míře neprojevil.

A.5.5 Výdaje na zemědělství a lesnictví

Za jednu ze zásadních výzev současného českého zemědělství považuje NKÚ klimatické změny, zejména častější výskyt sucha a s ním spojený dlouhodobý nedostatek vody v krajině. Hrozba sucha přitom nevyplývá pouze ze změny klimatu a ze zhoršeného stavu krajiny, ale i z aktuální orientace zemědělské rostlinné výroby řízené zejména ekonomickými podmínkami.

Přestože MZe i EU poskytují zemědělcům a lesníkům dotace, podle názoru odborníků finanční pomoc devastující suchu nezastaví. Odborníci spatřují pomoc v **návratu organické hmoty zpět do půdy**. Půda by tak získala alespoň základní vláhu a pružnost, aby mohla pohlcovat vodu z přívalových dešťů. **Mělo by rovněž dojít ke zmenšení půdních bloků, vrácení stabilizačních krajinnotvorných prvků do krajiny a vrácení „zlepšujících plodin“ mezi ekonomické tržní plodiny**. A pochopitelně by měla být **snížena hmotnost zemědělské techniky** používané na polích. Dále by měla pomoci **výstavba rybníků či přehrad a úprava již vybudovaných melioračních staveb**. Vzhledem k pokračujícímu období sucha se prohlubuje problém i v lesích, **mělce kořenní stromy usychají a výrazně se snižuje schopnost stromů bránit se škůdcům i vlivům počasí**. V ČR se projevila kůrovcová kalamita, kterou se MZe snaží od dubna 2018 řešit jak změnou legislativy, tak finanční podporou poskytovanou vlastníkům lesa. **Na zásahy v lesích poškozených kůrovcem a jejich obnovu poskytnete MZe v roce 2019 zhruba 1,15 mld. Kč, což je dvojnásobek oproti roku 2018.**

56 Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury (s účinností od 25. července 2017 pod názvem o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací).

57 KA č. 12/18 – *Peněžní prostředky určené na výstavbu dálnic a rychlostních komunikací*; kontrolní závěr byl zveřejněn v části 3/20013 *Věstníku NKÚ*.

58 KA č. 17/05 – *Výstavba, modernizace a rekonstrukce dálnic*; kontrolní závěr byl zveřejněn v části 1/2018 *Věstníku NKÚ*.

59 Zákon č. 169/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

MZe boj se suchem a nedostatkem vody v krajině řeší ve spolupráci s MŽP a dalšími resorty. V následujícím programovém období a při přípravě národní legislativy **by mělo MZe zohlednit jako nejvyšší prioritu právě ochranu krajiny, půdy a vody.** Zároveň by mělo **zvýšit podporu šetrných způsobů hospodaření s ornou půdou, které povedou k ochraně těchto zdrojů.** Ekologické zemědělství, jako jeden z udržitelných způsobů zemědělského hospodaření, by mělo spojit osvědčené environmentální postupy a přispět k vysoké úrovni biologické rozmanitosti a ochraně přírodních zdrojů.

Podle názoru NKÚ by se mělo české zemědělství více přiblížit současným trendům nové SZP, tj. **více se zaměřit na ekologické a klimatické aspekty.** Část přímých plateb by proto mělo navázat na takzvaná ekoschémata. Těmi jsou opatření na podporu šetrnějšího hospodaření s vodou a ornou půdou, podporu větší rozmanitosti rostlin a živočichů a ochranu klimatu.

Komise navrhuje, aby od roku 2021 byly přímé platby (vyplácené na hektar či na zvíře) **zastropovány na 60 000 € pro jeden zemědělský subjekt. Česká republika dlouhodobě nesouhlasí s tímto návrhem** a usiluje o to, aby pro dosahování cílů ochrany životního prostředí plnily nové podmínky všechny subjekty podnikající v zemědělství bez ohledu na jejich velikost. **Současně požaduje, aby ekologické platby byly vyjmuty z režimu zastropování, neboť by „velkofarmáři“ ztratili jakoukoliv motivaci k zodpovědnému a ekologickému hospodaření.** Pro ČR jsou typické právě velké zemědělské podniky a při zastropování by dopad na místní zemědělství byl mnohem větší než ve státech, kde převažují drobní zemědělství podnikatelé. Velké zemědělské podniky by tak pobíraly menší dotace, než na jaké mají doposud nárok. V ČR působí více než 1 800 podniků hospodařících na výměře přesahující 500 ha zemědělské půdy. Průměrná výměra, na které zemědělský podnik v ČR hospodaří, dosahuje 133 hektarů. ČR disponuje také jednou z největších průměrných výměr ekologického podniku, a to 120 hektarů.

Příjmy českých zemědělců jsou na dotacích z rozpočtu EU závislé zhruba z 65 %. Tuzemští zemědělci dostávají z EU jak platby na obhospodařovanou půdu, tak i na různé investiční projekty, např. na nové stroje, technologie a rekonstrukce zemědělských budov. Čeští zemědělci zároveň čelí rostoucím nákladům na osiva, hnojiva, prostředky na ochranu rostlin, pohonné hmoty, ale i pracovní sílu nebo na nájem zemědělské plochy, tzv. pachtovné.

Dotace jsou pro zemědělce důležité, na druhou stranu ale způsobují problémy na společném trhu. Do českých obchodů se dováží produkty z jiných ČS, které mají nižší cenu než tuzemské produkty. Jedná se zejména o vepřové maso, mléčné produkty, ovoce a zeleninu. Aktuálním problémem na evropském trhu je dvojí kvalita potravin prodávaných pod stejnou značkou a opatřených stejným či podobným obalem v různých ČS. Evropský parlament /EP/ se tímto problémem zabýval na jaře 2019 a přijal návrh evropské směrnice o ochraně spotřebitele před zavádějícími a nekalými praktikami⁶⁰, která však zákaz dvojí kvality potravin neřeší. Situaci se intenzivně zabývalo MZe a předložilo vládě novelu zákona o potravinách⁶¹, ve které je zakázáno uvádět na trh potraviny označené totožně jako potraviny prodávané v jiném ČS, ale s odlišným složením nebo odlišnými vlastnostmi. Dodržování těchto pravidel bude dle předloženého návrhu kontrolovat Státní zemědělská a potravinářská inspekce a za porušení zákazu bude možné udělit pokutu až 50 mil. Kč. MZe se zároveň snaží podporovat kvalitu potravin udělováním značky kvality, jako jsou např. značky *Klasa*, *Regionální potravina* nebo *Česká potravina*.

Z monitorování problematiky zemědělství vyplývá, že v následujícím programovém období by mělo MZe prosadit české zájmy v rámci reformy SZP platné od roku 2021. **Česká republika by měla usilovat o zvýšení soběstačnosti a konkurenceschopnosti, o zachování a posílení bezpečnosti potravin, o péči o krajinu a vodní zdroje a zajistit lepší život na venkově.**

⁶⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/633 ze dne 17. dubna 2019, o nekalých obchodních praktikách mezi podniky v zemědělském a potravinovém řetězci.

⁶¹ Zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

A.5.6 Výdaje na regionální politiku

V rámci své pravidelné monitorovací činnosti zaměřené na ESIF vyhodnocuje NKÚ rovněž slabá místa a překážky znesnadňující správný a hladký průběh implementace podpory EU zaměřené zejména na odstraňování rozdílů mezi jednotlivými regiony. Jednou z významných a přitom zřídka kontrolovaných oblastí v rámci celé EU je problematika veřejné podpory. **Veřejná podpora** je obecně chápána jako jakákoliv hospodářská výhoda poskytnutá z veřejných prostředků (z EU, státního rozpočtu, z prostředků územních samosprávných celků) jednomu nebo více subjektům, které by takovou výhodu v rámci svého podnikání jinak nezískaly.

V rámci ESIF je oblast veřejné podpory jedním z hlavních nástrojů při poskytování finančních prostředků na podporu jednotlivých odvětví, včetně regionálního rozvoje, a to **prostřednictvím blokových výjimek (GBER), notifikací, služeb obecného hospodářského zájmu (SGEI) a podpory de minimis** (tj. podpory malého rozsahu).

V období let 2009–2017 činila veřejná podpora jen do regionálního rozvoje ČR celkem **5 689,9 mil. €**. Nejvíce peněz bylo na veřejnou podporu poskytnuto v roce 2015. Konkrétní hodnoty jsou uvedeny v následující tabulce.

Tabulka č. 2: Veřejná podpora v ČR v letech 2009–2017 (v mil. €)

Rok	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Celkem
Veř. podpora	374,2	435,0	743,8	856,9	861,4	834,1	1 093,2	211,3	280,0	5 689,9

Zdroj: Generální ředitelství COMP⁶²; viz http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.

Každá veřejná podpora, u které nelze uplatnit pravidla vyplývající ze *Smlouvy o fungování Evropské unie /SFEU/*, předpisů o blokových výjimkách a pravidla podpory *de minimis* (a která současně nebyla Komisí notifikována a Komise o této podpoře nerozhodla pozitivně), je podporou zakázanou. **V případě poskytnutí veřejné podpory neslučitelné s vnitřním trhem se její poskytovatel i příjemce vystavují riziku, že budou muset podporu vrátit. Pokud Komise v případě protiprávní podpory vydá negativní rozhodnutí, je poskytovatel povinen vymoci veřejnou podporu zpět. Příjemce udělenou podporu navrácí včetně úroků.**

Pokud ČS poskytuje nepovolenou veřejnou podporu neslučitelnou se společným trhem, vystavuje se riziku řízení vedeného Komisí a věc může být předána Soudnímu dvoru EU /SDEU/. **Sankce spojené s neplněním notifikačních a dalších povinností představují významné riziko pro státní rozpočet ČR.**

Aby se výskyt chyb a jejich důsledků eliminoval (řízení rizika), ukládají právní předpisy poskytovatelům (správcům veřejných rozpočtů) řadu povinností, které ve svém celku představují hospodaření s veřejnými prostředky. Mezi tyto povinnosti patří především rozhodování o podpoře, kontrola podmínek nebo vrácení neoprávněné podpory.

NKÚ se během své monitorovací a analytické činnosti zaměřil na identifikování hlavních rizik souvisejících s nastavením pravidel veřejné podpory v rámci ESIF, zejména v oblasti regionálního rozvoje.

Mezi hlavní rizika podle NKÚ patří:

- neinformování Komise o všech úmyslech poskytnout nebo upravit veřejnou podporu (např. nedostatečné využití možnosti notifikace veřejné podpory, uplatnění GBER, SGEI);
- nesprávné nastavení veřejné podpory v rozporu s předpisy pro tuto oblast (obecné nařízení o blokových výjimkách⁶³, legislativa pro služby obecného hospodářského zájmu);

⁶² Generální ředitelství Evropské komise pro hospodářskou soutěž.

⁶³ Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem.

- nesladění požadavků k prokazování motivačních účinků na velké podniky s požadavky na MSP;
- nesplnění všech podmínek obecného nařízení o blokových výjimkách⁶³ a překročení prahové hodnoty výše podpory uvedené v nařízení;
- neprovádění následného hodnocení režimů podpory v určitých kategoriích, jejichž roční rozpočet přesahuje 150 mil. €, které by hodnotilo pozitivní a negativní účinky režimů podpory.

NKÚ dále spatřuje rizika u kategorie podpor malého rozsahu (*de minimis*) v rámci implementace evropské legislativy, která tuto oblast upravuje. Jedná se například o vzájemnou kumulaci podpory *de minimis* ve výši 200 000 € a podpory *de minimis* v rámci služeb obecného hospodářského zájmu ve výši 500 000 €. Při kumulaci těchto podpor nesmí dojít k překročení povoleného limitu stanoveného jednotlivými evropskými nařízeními a k využívání podpor *de minimis* v porovnání s ostatními legislativními předpisy pro služby obecného hospodářského zájmu. K dalším rizikům patří nedodržování povinnosti zaznamenat předepsané údaje o poskytnuté podpoře *de minimis* do centrálního registru *de minimis*⁶⁴ v zákonné lhůtě nebo nesplnění všech náležitostí pověřovacího aktu v rámci služeb obecného hospodářského zájmu.

Rizika v oblasti veřejné podpory, která NKÚ identifikoval v rámci své monitorovací činnosti, vychází také z nálezů EÚD. Ten na úrovni ČR dospěl k řadě zjištění; tyto nálezy se dají aplikovat i na úroveň ČR.

EÚD se zabýval dodržováním pravidel veřejné podpory v politice hospodářské, sociální a územní soudržnosti /politika soudržnosti/ v PO7+⁶⁵. Rovněž zkoumal, zda opatření, která Komise přijala pro PO14+, zvýší její schopnost a schopnost ČR předcházet případům porušování pravidel veřejné podpory, odhalovat a napravovat je. EÚD mj. zjistil, že auditní orgány ČR odhalily porušení pravidel veřejné podpory v mnohem menší míře než Komise nebo EÚD. To svědčí o tom, že auditní orgány ČR se v rámci svých kontrol zaměřují na veřejnou podporu stále nedostatečně.

A.5.7 Pohledávky a závazky z prostředků EU

V souvislosti s monitorováním stavu finančního ukončování předchozích programových období se ukázalo, že NF, který plní roli PCO, stále vykazuje z titulu neuhrazených souhrnných žádostí uplatněných v PO4+ rozvahové závazky vůči předfinancujícím subjektům.

V souvislosti s neupravenými oblastmi upozorňuje NKÚ na neexistenci některých vypořádacích termínů (viz např. KA č. 18/05). Týká se to např. vratek; u těch není stanoven jasný termín, do kdy mají být prostředky získané z vratek převedeny na vyrovnání neuhrazených souhrnných žádostí či do rozpočtu EU. Rovněž u souhrnných žádostí o platbu není stanoven termín, do kterého má PCO proplatit tyto žádosti od okamžiku, kdy je schválil.

Hodnocení podle příjmů a výdajů (zvláště pokud nemají jasně stanovené termíny pro své uskutečnění), ke kterému primárně dochází např. v rámci závěrečných účtů jednotlivých kapitol státního rozpočtu a rovněž ve státním závěrečném účtu, tedy podává jen omezenou informaci o dosaženém výsledku a situaci. Dopad nejistoty ohledně vypořádacích termínů se však může promítnout i do samotného aktuálního účetnictví⁶⁶.

⁶⁴ Centrální registr podpor malého rozsahu (*de minimis*) vznikl k 1. lednu 2010. Cílem registru bylo vytvořit centrální systém pro evidenci podpor malého rozsahu poskytnutých na základě přímo použitelných předpisů EU.

⁶⁵ ZZ č. 24/2016: *Je potřeba většího úsilí ke zvyšování povědomí o pravidlech státní podpory v politice soudržnosti a k zajištění jejich dodržování.*

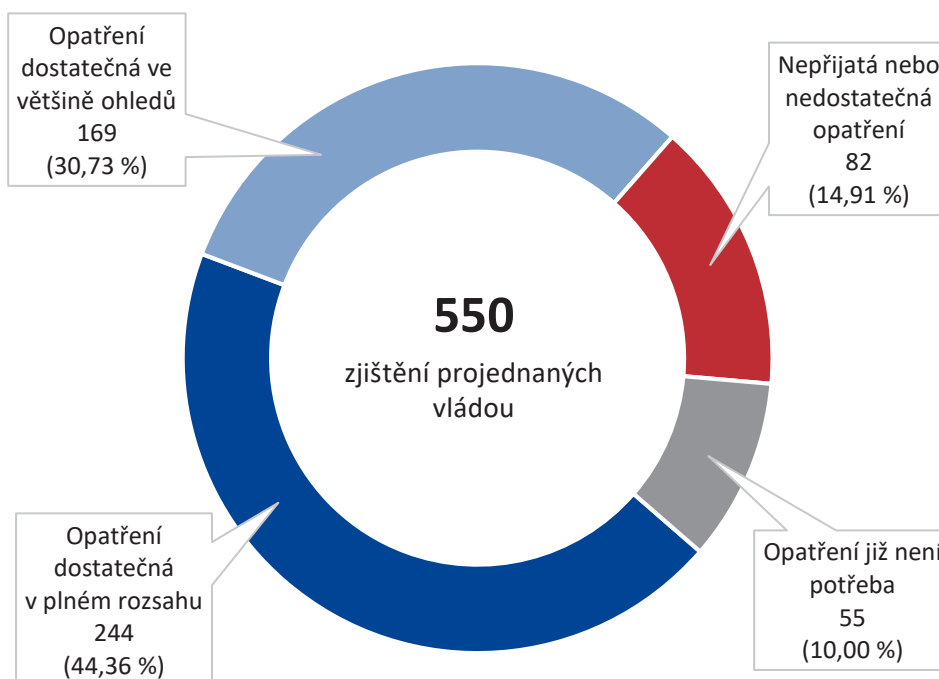
⁶⁶ Např. v KA č. 14/37 (viz rovněž poznámka pod čarou č. 39) konstatoval NKÚ, že MŠMT o schválené souhrnné žádosti zanesené v IS VIOLA účtovalo jako o pohledávce na rozvahovém účtu, zatímco MZe obdobný případ zachycovalo jako pohledávku podrozvahovou. Dopady těchto rozdílných přístupů se v daném případě projevíly částkou přesahující 13 mld. Kč.

NKÚ upozorňuje na důležitost sledování údajů o pohledávkách a závazcích v účetnictví a souvisejících nákladech a výnosech, protože právě tento typ aktuální informace věrně zobrazuje skutečnost ohledně finanční situace státu; zachycuje transakce a skutečnosti v době, kdy nastaly, a ne kdy byly peněžně přijaty či vydány.

A.6 Opatření přijímaná vládou k nápravě nedostatků zjištěných kontrolami NKÚ

Nejvyšší kontrolní úřad systematicky sleduje opatření k nápravě zjištěných nedostatků, která k výsledkům jeho ukončených KA přijímá vláda ČR na návrhy řídicích orgánů programů. K předkládaným návrhům ještě před vlastním jednáním vlády uplatňuje NKÚ své připomínky, a může tak přímo ovlivnit rozsah a věcné zaměření přijímaných nápravných opatření. Opatření eviduje v samostatném registru, který je součástí databáze KIS. Od roku 2015 soustředil NKÚ v KIS data k 63 kontrolním akcím zaměřeným zcela nebo z části na kontrolu programů a projektů spolufinancovaných z fondů EU. V těchto KA je evidováno celkem 550 zjištěných nedostatků převážně systémového charakteru. Nápravná opatření jsou rozdělena z pohledu NKÚ do čtyř kategorií podle hodnocení jejich dostatečnosti.

Graf č. 4: Hodnocení opatření přijímaných vládou k nápravě zjištěných nedostatků



K celkovému počtu **550** zjištěných nedostatků projednaných vládou k datu redakční závěrky *EU reportu 2019* byla přijata nápravná opatření, z nichž **244** reagovalo na zjištění NKÚ v plném rozsahu a 169 reagovalo na zjištěné nedostatky ve většině ohledů. K celkem **82** systémovým nedostatkům specifikovaným v kontrolních závěrech NKÚ **nebyla přijata žádná opatření nebo přijatá opatření nebyla dostatečná**. U zbývajících **55** systémových nedostatků **nebyla již opatření z různých důvodů vyžadována**. Tato kategorie zahrnuje např. opatření přijatá k nálezům NKÚ bezprostředně po ukončení KA a také případy, kdy kontrolovaná osoba sama podala oznámení správcům daně k řešení nesrovnalostí. Do této kategorie patří také nedostatky zjištěné v řídicích dokumentech programů z PO7+, které se již v dokumentech PO14+ nevyskytují.

Na základě analýz přínosů a dopadů vyplývajících z výše uvedených 63 kontrolních akcí ukončených k datu redakční závěrky **EU reportu 2019 sleduje NKÚ průběžně plnění celkem 373 nápravných opatření**. V databázi KIS jsou sledovány u každého systémového nedostatku charakter a rozsah přijatých/nepřijatých opatření a míra spokojenosti NKÚ s jejich zaměřením. **Nepřijatých opatření** k odstranění nedostatků **je celkem 54**. Nejvíce jich jde na vrub **MZe (14)**, následují **MF a organizace jím zřízené (10)** a třetí v pořadí je **MMR (8)**. Důvody nepřijetí opatření spočívají jednak v časové náročnosti procesu přijímání potřebných legislativních změn, resp. koncepčních a strategických materiálů, dále v rozdílném hodnocení dostatečnosti přijatých dílčích opatření a také v rozdílném názoru ŘO na charakter nedostatku zjištěného NKÚ.

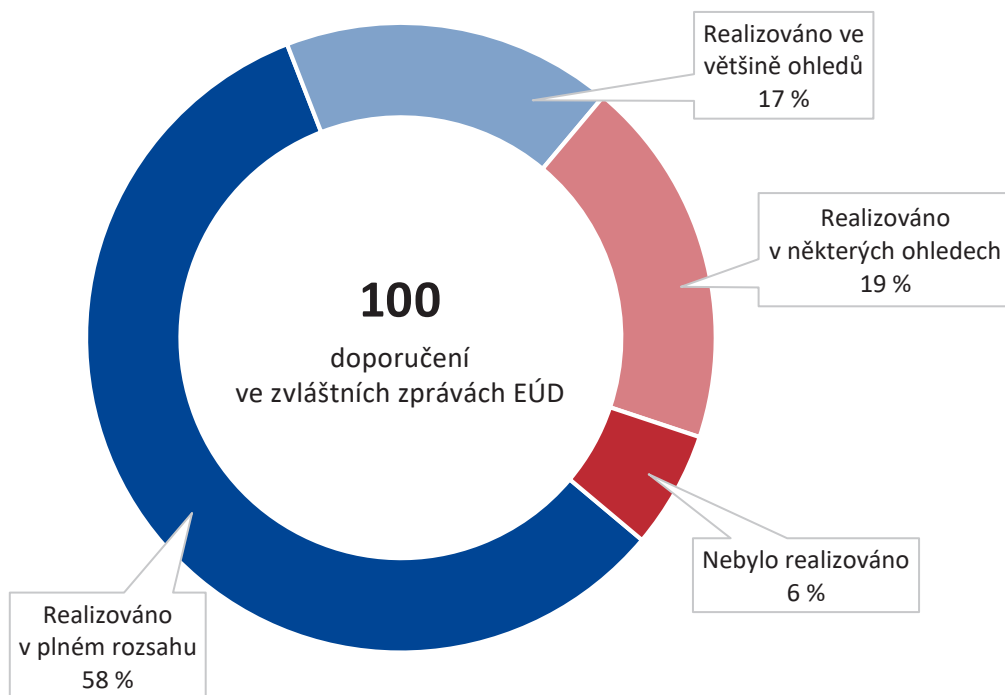
Statistické údaje ukázaly, že **75 % doporučení bylo přijato v plném rozsahu** nebo alespoň ve většině ohledů a **25 % doporučení bylo přijato jen v některých ohledech**, nedostatečně, případně nebylo realizováno vůbec (popř. opatření již nebylo potřeba přijímat).

V porovnání s výsledky publikovanými v *EU reportu 2018* lze konstatovat, že v rámci celkového počtu zjištěných nedostatků evidovaných v KIS **zůstal zachován poměr mezi jednotlivými kategoriemi s ohledem na přijetí/nepřijetí nápravných opatření**.

Analýza rizik plynoucích z neprovedení opatření k nápravě je jedním z podkladů pro plánování kontrolní činnosti na příští období. Posouzení dostatečnosti opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných předchozí kontrolou se stává zpravidla integrální součástí programu tematicky podobných kontrol, tzv. následných kontrol.

Srovnání výsledků analýz NKÚ a EÚD

Evropský účetní dvůr pravidelně analyzuje míru naplnění svých doporučení obsažených ve ZZ příslušnými orgány Komise. Poslední analýza z roku 2018 se zaměřila na 100 doporučení formulovaných ve ZZ zveřejněných v roce 2014. Odpovědné orgány Komise uskutečnily do konce roku 2017 celkem 75 doporučení (75 %) v plném rozsahu nebo ve většině ohledů a 25 doporučení (25 %) realizovaly pouze v některých ohledech nebo je nerealizovaly vůbec.

Graf č. 5: Přehled o provedení doporučení EÚD orgány Komise

Zdroj: 2017 – *Audit EU ve zkratce. Presentace výročních zpráv Evropského účetního dvora za rok 2017*, Úřad pro publikace Evropské unie, 2018.

Přes rozdílnost charakteru dat vyhodnocovaných EÚD ve srovnání s daty sledovanými NKÚ, kterými jsou především opatření teprve přijímaná ze strany orgánů exekutivy ČR⁶⁷, je podobnost výsledků obou analýz překvapivá.

⁶⁷ Vzhledem ke krátké době, po kterou NKÚ tyto údaje shromažďuje (od roku 2015), není zatím možné realizaci opatření seriózně vyhodnotit.

B. Auditní činnost dalších orgánů v roce 2018

B.1 Výsledky činnosti Auditního orgánu⁶⁸ za rok 2018

V roce 2018 byly hlavní aktivity AO zaměřeny na výkon auditů operací, auditů systémů a auditu účetních závěrek zejména u OP v rámci PO14+.⁶⁹ AO vykonal celkem 385 auditů, z toho 373 auditů operací, 11 auditů systému a jeden audit účetních závěrek, který se týkal deseti OP. Údaje o výsledcích těchto auditů jsou uvedeny v následujících tabulkách.

V rámci auditní činnosti pro OP přeshraniční spolupráce a nadnárodní spolupráce byl auditován *Program spolupráce Česká republika – Svobodný stát Sasko 2014–2020*, kde byl proveden audit systému a 24 auditů operací, přičemž dospěl k 22 zjištěním (čtyři z toho s finančním dopadem) v celkové výši 40 190,48 €.

Tabulka č. 3: Audity systémů vykonané Auditním orgánem

OP	Zkratka OP	Kategorie ŘKS	Zjištění celkem	Závažnost zjištění		
				Vysoká	Střední	Nízká
<i>Integrovaný regionální operační program</i>	IROP	2	6	0	1	5
<i>OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost</i>	OP PIK	3	23	2	7	14
<i>OP Zaměstnanost</i>	OPZ	2	4	0	2	2
<i>OP Praha – pól růstu ČR</i>	OP PPR	2	4	0	2	2
<i>OP Výzkum, vývoj a vzdělávání</i>	OP VVV	2	12	0	4	8
<i>OP Životní prostředí</i>	OPŽP	2	7	0	3	4
<i>OP Doprava</i>	OPD	2	5	0	2	3
<i>OP Technická pomoc</i>	OPTP	2	4	0	1	3
<i>Interreg V-A Česká republika – Polsko</i>	INTERREG ČR–PL	2	8	0	1	7
<i>OP Rybářství 2014–2020</i>	OPR	2	6	3	2	1
Celkem			79	5	25	49

Zdroj: informace AO z dubna 2019.

Vysvětlivky pro hodnocení ŘKS:

- 1 – Funguje dobře. Nutná jen drobná zlepšení nebo žádná.
- 2 – Funguje. Jistá zlepšení nutná.
- 3 – Částečně funguje. Podstatná zlepšení nutná.
- 4 – V podstatě nefunguje.

- Úroveň spolehlivosti – vysoká
 Úroveň spolehlivosti – průměrná
 Úroveň spolehlivosti – průměrná
 Úroveň spolehlivosti – nízká

⁶⁸ Činnost auditního orgánu v oblasti politiky soudržnosti v ČR zastává Ministerstvo financí – odbor 52 Auditní orgán.

⁶⁹ Hlavní aktivity AO byly zaměřeny na práce směřující k vydání výroční kontrolní zprávy za jednotlivé programy, tj. jak na audity operací, tak i na posouzení fungování ŘKS jednotlivých OP na základě provedených auditů systému a auditu účetních závěrek za účetní období 1. červenec 2017 – 30. červen 2018.

Audity operací zaměřené na výdaje vykázané Komisi za dané účetní období vycházely z reprezentativního vzorku a byly založeny na statistických nebo nestatistických metodách výběru vzorků, došlo i k auditování celé populace (100% vzorek). Audity byly v rámci ověření správnosti vykázaných výdajů zaměřeny na soulad realizace operací s právními předpisy EU a ČR, s pravidly publicity, na přiměřenost auditní stopy, naplnění příslušných monitorovacích ukazatelů apod.

AO prověřoval, zda ŘKS z hlediska splnění požadavků stanovených nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 (tzv. obecné nařízení) fungovaly účinně a poskytly přiměřenou jistotu, že výkazy výdajů předložené Komisi byly správné a související transakce byly legální a řádné, a toto hodnocení ŘKS operačních programů uvedl AO ve výroku auditora.

Tabulka č. 4: Audit účetních závěrek vykonaný Auditním orgánem

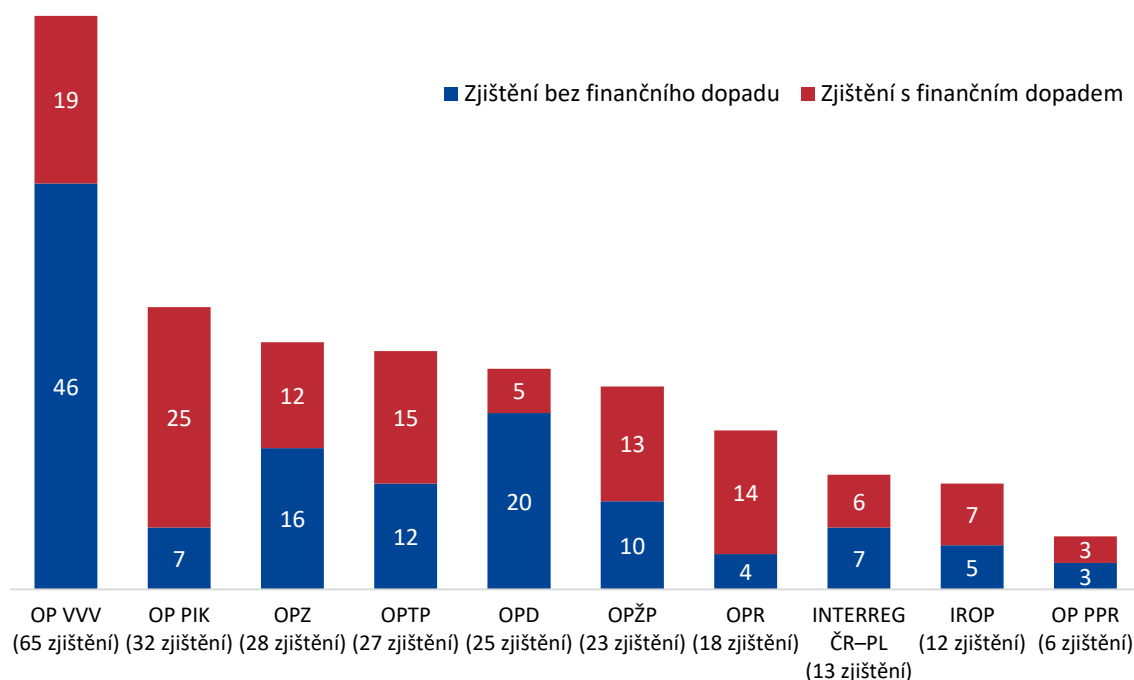
Zkratka OP	Výrok auditora	Nesrovnalost		Projektová chybovost
		v €	v Kč	
IROP	Bez výhrad	148 713,08	3 871 672,93	0,27 %
OP PIK	S výhradou	2 651 487,83	69 284 482,46	7,80 %
OPZ	Bez výhrad	105 440,83	2 744 865,30	0,15 %
OP PPR	Bez výhrad	9 796,77	249 141,06	0,41 %
OP VVV	Bez výhrad	142 913,96	3 728 118,26	0,14 %
OPŽP	Bez výhrad	28 595,93	743 826,92	0,16 %
OPD	Bez výhrad	2 734 277,30	70 962 310,68	0,93 %
OPTP	Bez výhrad	51 714,59	1 332 726,55	0,59 %
INTERREG ČR–PL	Bez výhrad	15 220,16	393 921,61	0,43 %
OPR	S výhradou	490 488,80	12 494 620,80	7,31 %

Zdroj: informace AO z dubna 2019.

Dle poznatků AO fungovaly ŘKS (s výjimkou OP PIK a OPR) účinně a poskytly přiměřenou jistotu, že výkazy výdajů předložené Komisi byly správné a související transakce byly legální a řádné. Porovnání dvou po sobě jdoucích účetních období ukázalo, že se zlepšila situace u OPD.

Objem auditovaných prostředků při auditu transakcí, které AO vybral do vzorku pro rok 2018 za všechny OP, činil 2,05 mld. €, tedy cca 53,02 mld. Kč (zauditováno bylo 28 % výdajů vykázaných Komisi). Identifikované nezpůsobilé výdaje činily 6,38 mil. €, tedy přibližně 165,81 mil. Kč, což je zhruba 1,13 % auditovaných výdajů.

Graf č. 6: Audity transakcí vykonané Auditním orgánem v roce 2018

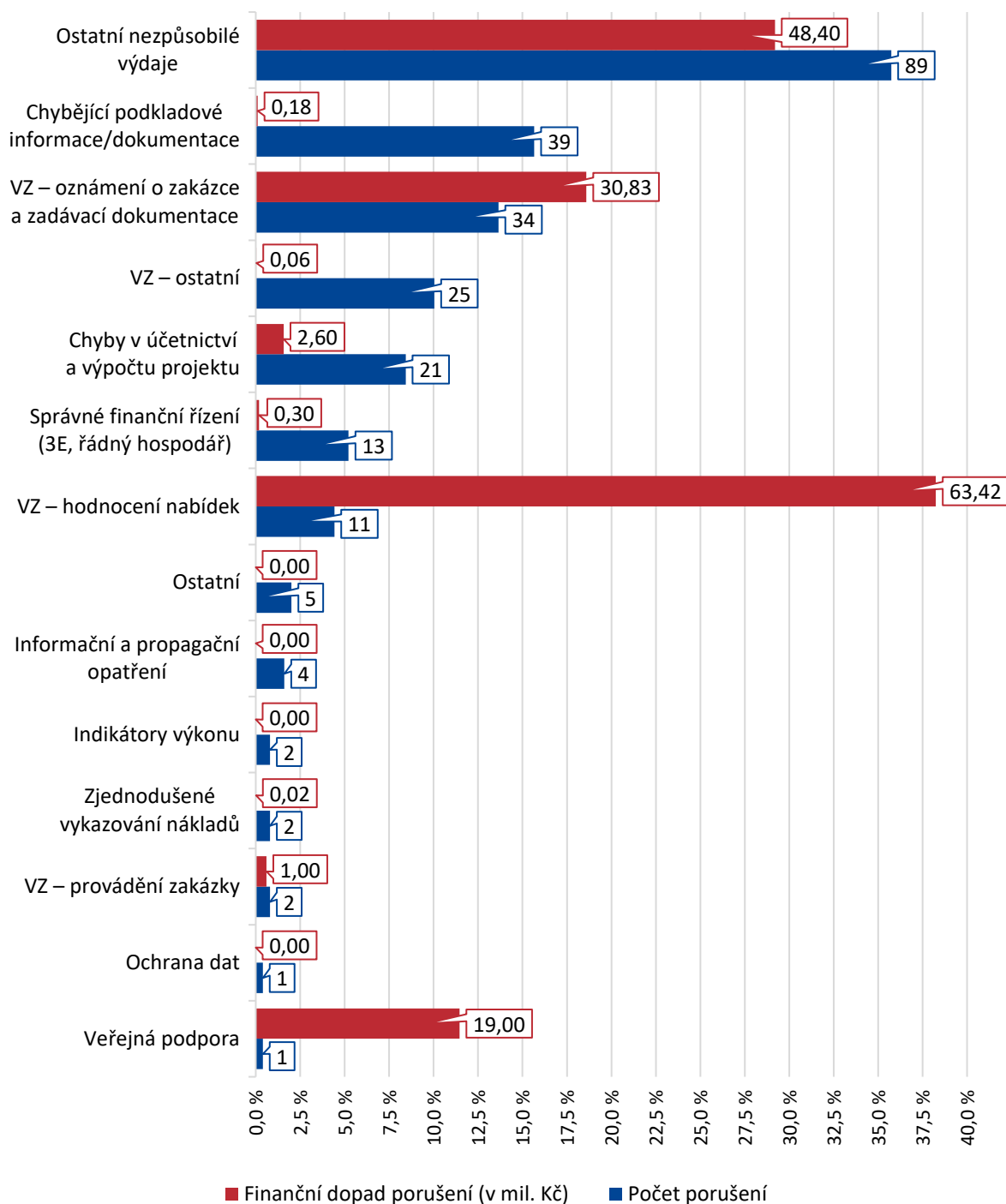


Zdroj: informace AO z dubna 2019.

Z grafu č. 6 vyplývá, že v roce 2018 bylo identifikováno celkem 249 zjištění, z toho 119 s finančním dopadem. Celková vyčíslená hodnota nedostatků dosáhla 165 805 687 Kč.

Nejvíce chyb s finančním dopadem bylo zjištěno u OP PIK, OP VVV, OP *Technická pomoc /OPTP/*, OPR, OPŽP a OPZ.

Graf č. 7: Audity operací – počty a finanční objemy zjištěných porušení podmínek financování v členění podle oblastí chyb



Zdroj: informace AO z dubna 2019.

Pozn.: Horizontální osa dává přehled o procentuálním zastoupení jednotlivých oblastí zjištěných chyb ve vztahu k celkovému počtu zjištění (249), resp. o podílech těchto oblastí na celkovém finančním objemu zjištěných nedostatků (165,81 mil. Kč).

Z hlediska počtu bylo nejvíce nedostatků zjištěno v oblasti ostatních nezpůsobilých výdajů (zejména v oblasti mzdových výdajů), které tvořily 35,74 % všech případů. Ve finančním vyjádření se jednalo o 29,19 % z celkové vyčíslené částky. (Největší podíl z toho tvořily případy nesplnění statusu MSP ze strany příjemce.)

Finančně nejvýznamnější oblast nezpůsobilých výdajů tvořily nedostatky v zadávání VZ. Pochybení dosáhla výše 57,48 % z celkových nezpůsobilých výdajů, které však tvořily pouze 28,2 % případů porušení podmínek financování. Druhým nejčastějším předmětem zjištění byla chybějící podkladová dokumentace (15,66 %). Z hlediska finančního dopadu na způsobilost výdajů byly identifikovány významnější nedostatky také v oblasti porušování pravidel veřejné podpory.

Zatímco u OPR v roce 2018 nevydal AO výrok, protože za účetní rok 2017–2018 neproběhla žádná certifikace, v roce 2019 vydal výrok s výhradou a konstatoval šest zjištění, z toho tři s vysokou významností a vysokou chybovostí.

Situace se příliš nezměnila u OP PIK, u něhož byl stejně jako v předchozím roce vydán výrok s výhradou a byla zjištěna vysoká míra chybovosti.

Kategorizace chyb použitá AO (kategorie „ostatní nezpůsobilé výdaje“) neumožňuje některé oblasti chyb přesně vymezit. Z uvedených informací však vyplývá nesporný fakt, že přetrvávají chyby v zadávání VZ, chyby v účetnictví a výpočtech projektů, že se nově objevila významnější kategorie chyb spočívajících v porušení předpisů o veřejné podpoře⁷⁰ a že bylo odhaleno množství chyb, jejichž důsledkem jsou nezpůsobilé výdaje. Celková míra chyb je ovšem pod dvouprocentní hladinou významnosti.

B.2 Auditní činnost EÚD ve vztahu k ČR

Zásadní postavení v oblasti externího auditu prostředků rozpočtu EU má EÚD. V roce 2018 se v ČR uskutečnilo celkem sedm auditních misí EÚD. NKÚ koordinoval výměnu informací mezi EÚD a auditovanými subjekty a kontrolori NKÚ se ve většině případů misí účastnili v roli pozorovatelů.

NKÚ ve vybraných případech asistuje EÚD při získávání podkladů pro zpracováváné studie v rámci provádění průzkumů či při ověřování informací. Přehled uskutečněných auditních misí EÚD je uveden v příloze č. 1.

B.2.1 Zvláštní zprávy EÚD ve sledovaném období

Evropský účetní dvůr ve sledovaném období publikoval celkem 26 zvláštních zpráv. Nejvíce ZZ se týkalo výdajových kapitol *Inteligentní růst a růst podporující začlenění (osm)* a *Udržitelný růst: přírodní zdroje (šest)*. Česká republika a její subjekty byly zahrnuty v kontrolním vzorku šesti z těchto auditů.

⁷⁰ Problematika veřejné podpory byla akcentována na základě výsledků ZZ č. 24/2016: *Je potřeba většího úsilí ke zvyšování povědomí o pravidlech státní podpory v politice soudržnosti a k zajištění jejich dodržování*. V tomto auditu posuzoval EÚD míru nedodržování pravidel státní podpory v politice soudržnosti v PO7+ a rozsah, v němž si Komise byla vědoma příčin tohoto nedodržování.

ZZ č. 8/2018: Podpora z EU pro produktivní investice v podnikání – je zapotřebí více se zaměřit na otázku udržitelnosti

Cílem auditu bylo posoudit, zda bylo financování produktivních investic v podnikání řízeno způsobem, který zajišťuje udržitelnost výstupů a výsledků, a určit hlavní faktory, které udržitelnost ovlivňují.

Bylo prověřováno celkem 41 dokončených projektů produktivních investic spolufinancovaných z EFRR v letech 2000–2013 v rámci osmi OP v ČR (*Regionální operační program regionu NUTS II Jihovýchod* a *OP Podnikání a inovace*), dále v Itálii, Německu, Polsku a Rakousku. Audit byly podrobeny jak samotné projekty, tak i postup výběru projektů, monitorování, podávání zpráv a hodnocení.

Auditoři došli k závěru, že většina kontrolovaných projektů měla udržitelné výsledky. U některých kontrolovaných projektů však výsledky udržitelné nebyly nebo byly udržitelné jen částečně.

Přibližně u pětiny kontrolovaných projektů nepřetrvaly výsledky, kterých bylo dosaženo v době dokončení projektů. Navíc u téměř poloviny kontrolovaných projektů nebylo možné posoudit udržitelnost ke konci období udržitelnosti, protože informace se během provádění projektu a po jeho skončení ne vždy shromažďovaly nebo protože příslušné dokumenty v době auditu již nebyly k dispozici kvůli uplynutí doby archivace.

Tento neuspokojivý stav byl často způsoben nedostatkem v řízení na úrovni OP, kdy nebyl ze strany Komise ani ze strany národních či regionálních orgánů kladen na udržitelnost dostatečný důraz (v přípravě OP, ve fázi výběru ani při monitorování a hodnocení). Zde šlo především o následující problémy:

- OP nezajišťovaly udržitelnost účinným způsobem.
- Výběrová řízení dostatečně nezohledňovala podmínky pro dosažení dobrých dlouhodobých výsledků.
- Monitorování i vykazování výsledků po skončení projektu bylo slabé a používané ukazatele výkonnosti byly nedostatečné.
- Nápravná opatření v případech nedosažení cílů nebo nesplnění požadavků právních předpisů týkajících se udržitelnosti byla uplatňována nedůsledně.
- Komise při schvalování OP nekladla na aspekty udržitelnosti dostatečný důraz.

Přesto autoři ZZ zároveň konstatovali, že regulační rámec na období 2014–2020 přinesl v oblasti udržitelnosti zlepšení.

Auditoři doporučili ČS, aby podporovaly udržitelné výsledky větším zaměřením na určování a zmírňování rizik a lepšími analýzami potřeb různých typů podniků. Rovněž jim doporučili zlepšit výběrové postupy a výběrová kritéria a dále též postupy monitorování a vykazování. Členskými státy doporučili také doporučení ke stanovení jasných nápravných opatření a jejich důslednému uplatňování, a to v závislosti na dosažení cílových hodnot na úrovni projektů, pokud byly stanoveny.

EÚD doporučil Komisi věnovat během procesu schvalování OP zvláštní pozornost tomu, jak ČS přistupují k otázce udržitelnosti projektových výsledků. Současně doporučil zajistit u ČS důsledné uplatňování jasných nápravných opatření včetně mechanismů pro zpětné vymáhání, pokud projekty nesplní právní požadavky EU v oblasti udržitelnosti.

Jak Komise, tak ČS byly v zájmu lepší přípravy budoucích mechanismů podpory podniků v EU také vyzvány, aby zajistily takový systém hodnocení, který by se systematictěji zaměřoval na udržitelnost projektových výsledků.

NKÚ věnuje problematice udržitelnosti dlouhodobě značnou pozornost (viz např. KA č. 15/06⁷¹ nebo KA č. 16/32⁷²). Závěry, k nimž dochází, jsou obdobné jako závěry uvedené ve ZZ č. 8/2018.

ZZ č. 17/2018: Opatření Komise a členských států v posledních letech programů v období 2007–2013 řešila otázku nízkého čerpání prostředků, ale málo se zaměřovala na výsledky

Účelem tohoto auditu bylo posoudit, zda opatření Komise a ČS vedla k účinnému čerpání finančních prostředků z EFRR, *Evropského sociálního fondu* /ESF/ a FS v průběhu PO7+. Auditóři rovněž porovnávali údaje za PO7+ se srovnatelnými údaji za předchozí a následující programové období.

Tento audit v sedmi ČS analyzoval celkem 16 OP s podporou z EFRR a FS a čtyři OP s podporou z ESF. Čtyři ČS (ČR, Itálie, Maďarsko a Rumunsko) prověřily také auditní návštěvy.

Provádění výdajů se rozbíhalo v PO7+ pomalu, a to mj. z důvodu pozdního přijetí legislativního rámce, programových dokumentů OP a překryvu s předchozím programovým obdobím. To vedlo i ke zpoždění v implementaci jednotlivých OP a čerpání podpory. Autoři ZZ rovněž zjistili, že start PO14+ byl ještě pomalejší než PO7+. V této souvislosti ZZ varuje před zvýšeným tlakem, který bude na implementační strukturu OP kladen znovu v závěru aktuálního programového období. V důsledku toho opět poroste riziko snahy o rychlé využití zbývající alokace, což může vést k nižší výkonnosti poskytované podpory.

EÚD je toho názoru, že Komise začala problémy s čerpáním prostředků v rámci některých programů řešit pozdě (příslušné aktivity se rozběhly až přibližně 13 měsíců před koncem období způsobilosti). Rovněž podle názoru ČR a Maďarska, které začaly opatření na zvýšení čerpání podnikat dříve (ČR již v roce 2011), byla pracovní skupina pro lepší provádění⁷³ zřízena orgány Komise příliš pozdě. Přijatá opatření (ze strany Komise i ČS) přitom měla pozitivní dopad a vedla k výraznému zvýšení čerpání prostředků. Některá z těchto opatření se však zaměřovala především na čerpání a soulad s pravidly, ale jen málo na výsledky.

Za účelem zvýšení čerpání prostředků členské státy prováděly revize programů⁷⁴, rozdělovaly projekty do více fází (prováděných v rámci dvou navazujících programových období), z prostředků EU spolufinancovaly projekty, které byly již předtím realizovány pomocí vnitrostátních prostředků, vkládaly zálohy do finančních nástrojů a používaly smluvní zálohy⁷⁵. Komise ale

71 KA č. 15/06 – *Peněžní prostředky strukturálních fondů Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování operačních programů z hlediska udržitelnosti projektů*; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2016 *Věstníku NKÚ*.

72 KA č. 16/32 – *Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na podporu rozvoje vzájemné spolupráce obcí a rozvoje místních partnerství*; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2017 *Věstníku NKÚ*.

73 Pracovní skupina pro lepší provádění byla zřízena s cílem pomoci členským státům, které se potýkají s problémy s čerpáním zbývajících prostředků z programového období 2007–2013. Zaměřila se na 38 OP financovaných z EFRR či FS v osmi ČS.

74 Časté revize OP zpochybňují opodstatněnost analýz, které byly základem plánovacího procesu programů, a schopnost dosáhnout cílů OP a politiky soudržnosti samotné.

75 Smluvní zálohy byly způsobilé, pokud byly dodavatelům zaplacený do 31. prosince 2015 a převedeny na skutečné výdaje před 31. březnem 2017.

Řídící orgán OP *Životní prostředí* PO7+, kterým bylo MŽP, uvedl, že do září 2016 představovaly poskytnuté zálohové faktury částku 133 mil. € (v příspěvcích EU). To je přibližně 5 % celkového čerpání v roce 2014 a 2015. V těchto letech bylo možné poskytovat smluvní zálohy až do výše 90 % smluvní hodnoty bez podpůrných zúčtovacích faktur. Po listopadu 2015 byly povoleny zálohy ve výši 100 % smluvní hodnoty. MŽP k tomu uvedlo, že žádné částky nebylo možné osvědčovat bez důkazu o zúčtování faktur. Tento postup již přesahuje to, co Komise vymezila jako tržní praxi. Z hlediska čerpání prostředků totiž vysoké procento hodnoty zakázky zvyšuje riziko, že záloha nebude využita ve stanovené lhůtě, což může vést ke ztrátě nebo nesprávnému vyplacení finančních prostředků EU.

neměla komplexní přehled o všech uplatněných opatřeních (např. retrospektivní projekty a smluvní zálohy) a jejich dopadu kvůli nedostatku informací poskytovaných členskými státy a určitým omezením v oblasti vykazování.

EÚD doporučil Komisi, aby vypracovala harmonogram, který stanoví klíčová data (např. pro návrh a přijetí právního rámce). Tím by mělo být zajištěno, že provádění OP začne včas, hned na začátku programového období. Tento harmonogram by Komise měla předložit Radě a EP k posouzení, a to vzhledem k nutnosti dosažení dohody o něm.

Dále by se Komise měla před přijetím svých rozhodnutí o revizi OP, která bude mít vliv na klíčové prvky výkonnosti, přesvědčit, že:

- a. žádost o revizi vychází ze spolehlivých a komplexních posouzení provádění OP, dohod o partnerství /DoP/ a příslušných potřeb v době revize;
- b. hlavním účelem revize je poskytnout lepší výsledky a že změny v míře financování priorit se odrážejí v ukazatelích výkonnosti.

Komise by měla rovněž zajistit, aby měla prostředky k tomu, jak:

- a. získat informace nezbytné pro důkladné a komplexní monitorování čerpání prostředků v rámci OP;
- b. zjistit příčiny pomalého i rychlého čerpání, a zároveň mít na zřeteli, že výdaje by měly být legální, správné a efektivně vynaložené;
- c. předem posoudit potřebu a dopad opatření na zvýšení čerpání prostředků, aby mohla rozhodnout, zda je uplatnit, či nikoliv.

Henri Grethen, člen EÚD odpovědný za tuto ZZ, mj. uvedl, že: „*Je nezbytně nutné vyhnout se situaci, kdy je na konci programového období potřeba ve spěchu dočerpat velký objem peněz, protože to může vést k nedostatečnému ohledu na nákladovou efektivitu. Čerpání se pak stává cílem samo o sobě, místo aby bylo prostředkem k dosažení cílů politik.*“ S tímto závěrem se jednoznačně ztotožňuje také NKÚ, který na toto riziko pravidelně poukazuje již od roku 2014.⁷⁶

ZZ č. 21/2018: Výběr a monitorování projektů EFRR a ESF v programovém období 2014–2020 se stále zaměřují převážně na výstupy

Tento audit zjišťoval, jak dobře se ČS při výběru projektů podpořených z EFRR a ESF v PO14+ zaměřují na výsledky a jak kvalitně mohou Komise a ČS prostřednictvím svého monitorování prokázat, že je rozpočet EU vynakládán řádným způsobem.

Auditoři přezkoumávali 34 projektů podpořených ze sedmi programů ve čtyřech ČS, a to v ČR, Francii, Itálii a Finsku. V České republice byly přezkoumávány projekty OPZ a OP PIK.

Ve ZZ se uvádí, že ačkoli Komise přijala různá opatření za účelem zvýšení orientace na výsledky (zavedení předběžných podmínek nebo výkonnostní rezervy) a OP jsou v PO14+ více zaměřeny na výsledky a využívají důslednější intervenční logiku spolu s rozsáhlým souborem ukazatelů, výběr projektů v rámci EFRR a ESF stále není na výsledky plně orientován. Rovněž zavedené monitorování se i nadále zaměřuje více na výstupy.

V kontrolovaných OP byly využívány relevantní postupy k výběru projektů z hlediska cílů OP. Nezahrnovaly však systematicky kritéria výběru, která by vyžadovala definici kvantifikovatelných ukazatelů výsledku na úrovni projektu, jež by odpovídaly ukazatelům na úrovni OP. Projektové žádosti proto jen zřídka⁷⁷ obsahovaly ukazatele výsledku, a pokud tomu tak bylo,

⁷⁶ Např. v *EU reportu 2015* (bod B.4.1) nebo v *EU reportu 2016* (bod B.3.1).

⁷⁷ Jen čtyři z dvaceti postupů výběru obsahovaly kritéria, jež vyžadovala kvantifikaci ukazatelů výsledku na úrovni projektu.

nemusely tyto ukazatele nutně odpovídat ukazatelům OP nebo být kvantifikovány. Auditóři proto konstatovali, že výběry projektů nadále kladou důraz spíše na výstupy a na čerpání prostředků než na výsledky.

Z dvaceti zkoumaných postupů výběru projektů bylo deset časově omezených výzev k předkládání návrhů, šest průběžných výzev, tři přímá přidělení (dvě z toho v OPZ) a jedna opakovaná výzva k podávání návrhů. Patnáct z dvaceti postupů výběru vycházelo ze zásady „kdo dřív přijde, je dřív na řadě“ a žádost byla vybrána za předpokladu, že splňovala kritéria a byl k dispozici dostatek finančních prostředků. Z těchto postupů výběru třináct zahrnovalo formální nebo neformální předběžný výběr, přičemž u některých postupů bylo pro výběr požadováno dosažení určitého minimálního počtu bodů (dva z toho u OP PIK). Autoři ZZ zjistili, že pouze u jediného OP (Itálie) bylo v procesu výběru projektů provedeno porovnání projektových žádostí. V důsledku toho nelze vyloučit riziko, že podpora nemusela být poskytnuta těm nejlepším projektům.

Auditóři EÚD zároveň upozornili na nedostatky v oblasti monitorování, které ve svém důsledku vedly k tomu, že nebylo možné posoudit, do jaké míry financování z EU přispělo k plnění cílů ČS a EU jako celku. Jedním z důvodů nepříliš uspokojivého stavu je skutečnost, že monitorovací systémy v jednotlivých ČS začaly být funkční až v pozdější fázi PO14+, a to zejména kvůli prodlení při přijímání právního rámce EU. Jako jeden z příkladů byla ve ZZ uváděna i ČR (konkrétně problémy s přenosem dat mezi příjemcem a OPZ). Další rizika v této oblasti se týkají kvality údajů získaných při monitorování, protože tyto údaje se i nadále opírají převážně o ukazatele výstupu. V rámci nastavení logického rámce pro EFRR mnoho ukazatelů výsledku na úrovni OP nemá přímou vazbu na financované intervence. V důsledku toho jsou těmito ukazateli často vnitrostátní ukazatele, které zohledňují vliv různých externích faktorů a neoddelují dopad, který lze přičíst intervencím EFRR. Proto tyto hodnoty nelze považovat za bezprostřední výsledky OP.⁷⁸

Na údajích získaných v rámci monitoringu se následně zakládají i výroční zprávy o provádění jednotlivých OP, které jsou zasílány k vyhodnocení Komisi. Nedostatky zjištěné ve výročních zprávách vyvolávají otázky týkající se spolehlivosti poskytovaných informací i úrovně dosud dosaženého pokroku.

Za pozornost stojí i to, že s výjimkou OP PIK⁷⁹ nebyly u kontrolovaných OP podány žádné žádosti o změnu ve smyslu úpravy cílů na realističtější hodnoty.

Autoři ZZ doporučují ČS, aby v procesu výběru projektů zajistily srovnávání jednotlivých projektových žádostí a požadovaly po příjemcích, aby pro každý projekt stanovili alespoň jeden skutečný ukazatel výsledku. Tento ukazatel, který by ČS následně začlenil do dohody o poskytnutí dotace, bude přispívat k posuzování ukazatelů výsledku stanovených na úrovni celého OP. Komisi bylo doporučeno stanovit společné ukazatele výsledku pro EFRR a zlepšit podávání zpráv o výkonnosti.

I v případě této ZZ zdůraznil EÚD podobná rizika jako NKÚ. Problematikou špatného nastavení monitorovacích ukazatelů se zabývaly např. KA č. 14/03⁸⁰ nebo KA č. 16/01²⁰. Nedostatečnou funkčnost MS 2014+ konstatoval NKÚ především v kontrolním závěru z KA č. 16/12⁸¹.

⁷⁸ Jako jeden z příkladů autoři uvádějí OP PIK.

⁷⁹ Komise schválila žádost ČR o změny týkající se hlavně úpravy přidělů v rámci prioritních os OP PIK.

⁸⁰ KA č. 14/03 – *Peněžní prostředky určené na rozvoj a modernizaci vodních cest a přístavů a na podporu multimodální nákladní přepravy*; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2014 *Věstníku NKÚ*.

⁸¹ KA č. 16/12 – *Příprava jednotného metodického prostředí pro čerpání podpory EU v programovém období 2014+*; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2017 *Věstníku NKÚ*.

ZZ č. 23/2018: Znečištění ovzduší: naše zdraví stále není dostatečně chráněno

Auditoři EÚD posuzovali koncepci směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší⁸² z roku 2008, dále to, zda ji ČS účinně prováděly, a také to, jak Komise toto provádění monitorovala a prosazovala. Zaměřili se na městské oblasti, kde má znečišťování ovzduší největší vliv na zdraví. Zkoumali, jak šest městských center v EU (Brusel, Krakov, Milán, Ostrava, Sofie a Stuttgart) řešilo tento problém a jak využilo financování z programů v rámci politiky soudržnosti a programu LIFE.

Auditoři zjistili, že některé normy kvality obsažené ve výše uvedené směrnici jsou mnohem mírnější než pokyny Světové zdravotnické organizace /WHO/ a nedosahují úrovně vyplývající z nejnovějších vědeckých poznatků. Navíc došli k závěru, že opatření EU na ochranu lidského zdraví před znečištěním ovzduší nevedla k očekávaným dopadům. Například v roce 2016 porušilo 13 členských států včetně ČR mezní hodnoty pro PM (pevné částice), 19 členských států, opět vč. ČR, mezní hodnoty pro NO₂ (oxid dusičitý) a jeden mezní hodnotu pro SO₂ (oxid siřičitý). Každý z ČS s výjimkou Estonska, Irska, Kypru, Litvy, Lotyšska a Malty porušil nejméně jednu z těchto mezních hodnot. K tomu je ještě třeba připočítat riziko, že znečištění ovzduší bylo podhodnoceno, neboť monitorování nemuselo probíhat na správných místech.

Zvláštní zpráva s odkazem na informace WHO uvedla pro ČR velmi nelichotivé mezinárodní porovnání hodnot indexu *Disability Adjusted Life Years* (DALY), který vyčísluje léta života ztracená v důsledku nemoci. V rámci EU se ČR umístila na druhém místě s téměř dvěma ztracenými roky (nejhůř dopadlo Bulharsko s hodnotou bezmála 2,5 roku), přičemž průměr EU dosahuje přibližně jen tři čtvrtě roku.

Autoři ZZ připomněli rostoucí význam činnosti občanů a nevládních organizací, o čemž svědčí i nedávné případy soudních žalob, jež podali na své vnitrostátní orgány v oblasti ochrany zdraví. V České republice, Francii, Itálii, Německu a Velké Británii rozhodly vnitrostátní soudy ve prospěch práva občanů na čistý vzduch a uložily dotčeným ČS, aby přijaly další opatření na řešení znečištění ovzduší.

Při hodnocení jednotlivých projektů auditoři konstatovali, že financované projekty často nejsou dostatečně dobře zacíleny. Výjimkou jsou v tomto směru především projekty podpořené v rámci programu LIFE, který je řízen přímo Komisí.

Pro zlepšení stavu kvality ovzduší v EU auditoři doporučují, aby Komise přijala účinnější opatření a aktualizovala směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší. Podle názoru EÚD musí být politika kvality ovzduší upřednostněna a zohledněna i v jiných politikách EU.

ZZ č. 25/2018: Směrnice o povodních: při vyhodnocování rizik bylo dosaženo pokroku, zatímco plánování a provádění vyžadují zlepšení

Auditoři EÚD prověřovali, zda jsou prevence, ochrana a připravenost podle směrnice o povodních⁸³ založeny na řádné analýze a zda použitý přístup mohl být účinný. Navštívili při tom projekty v povodí devíti ČS, a to Bulharska, Itálie, Nizozemska (pilotní kontrola), Portugalska, Rakouska, Rumunska, Slovinska, Španělska a ČR (povodí řeky Dunaje – čtyři projekty).

EÚD zjistil, že směrnice měla celkově pozitivní účinky, když např. zlepšila koordinaci mezi ČS a Komisí, a to zejména díky dohledu a monitorování Komise a sdílení znalostí a osvědčených postupů. Všechny navštívené ČS začaly provádět plány pro zvládnutí povodňových rizik, je však třeba dalšího zlepšení. EÚD došel k závěru, že na provádění preventivních opatření mají negativní

⁸² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008, o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

⁸³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES ze dne 23. října 2007, o vyhodnocování a zvládnutí povodňových rizik.

dopad nedostatky v přidělování finančních prostředků. V plánech pro zvládnání povodňových rizik šesti z devíti navštívených ČS nebyly jasně určeny zdroje ani objem prostředků potřebných pro jejich financování. Např. v národním plánu ČR pro zvládnání povodňových rizik jsou stanoveny jen náklady na preventivní opatření, nikoli však zdroje financování.

Do plánů na zvládnání povodňových rizik je podle autorů ZZ třeba začlenit problematiku změny klimatu. Auditoři například uvedli, že české orgány předpovídaly více srážek na jaře a na podzim a méně srážek v létě a v zimě a ČHMÚ neměl v úmyslu ve svých modelech zvýšit pravděpodobnost povodní, ke kterým může dojít právě v důsledku změny klimatu.

Významným problémem je rovněž problematika pojištění proti záplavám. Auditoři totiž zjistili, že pojištění pro případ povodní je málo rozšířené. Přestože existují různé modely pojištění, nejvíce využívaným modelem v ČS bylo nepovinné soukromé pojištění proti záplavám. Tento model se používá v ČR (v roce 2016 bylo proti přírodním katastrofám, bez omezení na povodně, pojištěno 54 % domácností), v Bulharsku, Itálii, Portugalsku a Slovinsku.

Další nedostatky konstatoval EÚD v oblasti územního plánování. Např. plány pro zvládnání povodňových rizik v Bulharsku, ČR, Portugalsku a Rumunsku zahrnovaly opatření, která dosud nebyla provedena a jejichž cílem bylo aktualizovat předpisy týkající se plánování nebo lépe začlenit plánování využití území do zvládnání povodňových rizik. Plány dvou třetin navštívených ČS se navíc nezaměřovaly na projekty zelené infrastruktury, které jsou nákladově efektivním prostředkem ke snížení rizika povodní. Například v ČR tvořila zelená infrastruktura jen 15 % ochranných opatření (v Itálii dokonce jen 1 %).

EÚD zjistil také nedostatky v přidělování finančních prostředků. Zdroje financování byly v plánech pro zvládnání povodňových rizik určeny a zajištěny jen částečně, financování přeshraničních investic bylo omezené a finanční prostředky nebyly obecně přidělovány v souladu s prioritami.

ZZ č. 30/2018: Cestující v EU mají ucelená práva, ale musejí za ně i nadále bojovat

Komise stanovila soubor základních práv cestujících v EU, která jsou společná čtyřem druhům veřejné dopravy: letecké, železniční, lodní a autobusové. Podle auditorů EÚD si cestující nejsou často svých práv vědomi a chybí jim praktické informace o tom, jak se jich domoci.

Auditoři navštívili ČR⁸⁴, Finsko, Francii, Irsko, Itálii, Německo, Nizozemsko, Polsko, Řecko a Španělsko a provedli dva průzkumy mezi cestujícími. Vedli rovněž pohovory se zástupci 21 vnitrostátních orgánů pověřených prosazováním práva a s 27 dopravci.

EÚD zjistil, že díky rozsahu nařízení je rámec EU v celosvětovém měřítku jedinečný. Řadu ustanovení těchto nařízení však lze vykládat odlišně a výše odškodnění si nezachovává svou kupní hodnotu, protože předpisy nestanoví jeho úpravu s ohledem na inflaci. Autoři ve ZZ uvádějí, že rozsah práv cestujících významně zužují četná omezení týkající se jurisdikce vnitrostátních orgánů pověřených prosazováním práva a také různé výjimky. Současný systém odškodnění navíc značně zatěžuje jak dopravce, tak cestující a postupy nejsou dostatečně transparentní.

Auditoři předložili celou řadu doporučení, která by měla vést ke zlepšení situace. Navrhli například zvýšit ucelenost, jasnost a účinnost práv cestujících v EU tím, že dopravci budou během 48 hodin povinni vysvětlit příčiny narušení cesty a automaticky vyplatit odškodnění. Dále navrhli posílit postavení vnitrostátních orgánů pověřených prosazováním práva a rovněž mandát Komise. Nutnou podmínkou pro zlepšení v této oblasti je zvýšení informovanosti cestujících.

84 V České republice se audit zabýval jen leteckou a autobusovou dopravou.

B.3 Auditní mise Evropské komise ve vztahu k ČR

Komise vykonala v ČR v průběhu roku 2018 pět auditních misí, kontroloři NKÚ nebyli vyzváni k účasti na žádné z nich.

Zaměření a termíny auditních misí Komise uskutečněných v letech 2017 a 2018 v ČR uvádí příloha č. 2.

C. Významné úspěchy i přetrvávající překážky v boji proti podvodům

Opatření k ochraně finančních zájmů EU a ČR prostředky trestního práva z pohledu státního zástupce a člena dozorčího výboru OLAF Mgr. Petra Klementa



Mgr. Petr Klement působí u státního zastupitelství od roku 2000, ve funkci státního zástupce je od roku 2004. Pracoval nejprve u Městského státního zastupitelství v Brně, kde se zabýval hospodářskou trestnou činností, od roku 2006 je státním zástupcem Nejvyššího státního zastupitelství /NSZ/, kde pracoval na mezinárodním odboru, v kabinetu nejvyššího státního zástupce a doposud pracuje na odboru závažné hospodářské a finanční kriminality se specializací na ochranu finančních zájmů EU a na kybernetickou kriminalitu. Ze zahraničních

misí lze uvést jeho působení v jednotce Eurojust v roce 2007 ve funkci vyslaného národního experta a především vyslání k misi EU *Rule of Law Mission in Kosovo* – EULEX, kde vykonával exekutivní mandát v regionu Kosovské Mitrovice od října 2010 do ledna 2012. Později, od dubna 2013 do května 2014, působil také ve funkci státního zástupce vyslaného k projektu EU – *IPA 2010* na potírání organizovaného zločinu a korupce v Albánii.

V lednu 2017 byl Mgr. Petr Klement zvolen Evropským parlamentem, Radou a Komisí do dozorčího výboru Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF⁸⁵), kde doposud vykonává pětiletý mandát. V jeho rámci řeší priority vyšetřování, systémové fungování úřadu OLAF, ochranu jeho nezávislosti, ale i důležité případy, které si dozorčí výbor vyžádá. V roce 2017 byl Mgr. Petr Klement zpravodajem ke stanovisku dozorčího výboru č. 2/2017 připojenému ke zprávě Komise o hodnocení uplatňování nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013⁸⁶.

Mgr. Petr Klement je národním korespondentem jednotky *Eurojust* pro boj proti kybernetické kriminalitě, pro ochranu práv k nehmotným statkům a kybernetickou bezpečnost, je členem expertních justičních sítí EU pro boj s kybernetickou kriminalitou (EJCN) a pro ochranu práv k duševnímu vlastnictví (EIPPN) a sám koordinuje obdobnou národní síť státních zástupců. Od roku 2013 také v pozici generálního koordinátora Evropské justiční vzdělávací sítě aktivně působí ve vzdělávání státních zástupců a soudců.

⁸⁵ Office européen de lutte antifraude.

⁸⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, EURATOM) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013, o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999.

Počet trestních případů proti finančním zájmům EU v České republice

Počet trestních řízení týkajících se trestné činnosti narušující finanční zájmy EU od roku 2009 v ČR nejprve výrazně vzrostl, ale v posledních letech se ustálil asi na 50 nově zahájených trestních řízeních ročně. Celkově řešily orgány činné v trestním řízení v roce 2018 i v několika předchozích letech vždy kolem 160 až 170 případů,⁸⁷ což koresponduje s velikostí ČR, s množstvím dotačních prostředků, které do ní plynou, i s tzv. principem legality, tedy povinností stíhat všechny trestné činy.⁸⁸ Drtivá většina z těchto případů se přitom týkala podvodů při čerpání evropských dotačních prostředků plynoucích z jednotlivých programů.

Za úspěch lze jistě považovat zvyšující se schopnosti státních orgánů detekovat a zajišťovat výnosy z trestné činnosti a rozkrývat sofistikované praní špinavých peněz. Jedním z faktorů, které ovlivnily tento trend, je spolupráce orgánů činných v trestním řízení s Finančním analytickým úřadem, finančními úřady a paralelní běh trestního a finančního šetření. Od roku 2011 tak bylo trvale odčerpáno 8,9 mld. Kč ze zajištěných majetkových hodnot. Při srovnání hodnot zajištěného majetku v trestním řízení v letech 2010 a 2018 jde o částky několikanásobně vyšší.⁸⁹ V roce 2010 například orgány činné v trestním řízení zajistily majetek v hodnotě 1,28 mld. Kč, v roce 2014 už v hodnotě 7,79 mld. Kč podobně jako v roce 2018, kdy celková hodnota činí téměř 7,90 mld. Kč. Zajištěný majetek je pak buď přímo vrácen poškozeným, nebo pokud to není možné, slouží k jinému uspokojení jejich nároků například z výtěžku prodeje zajištěných věcí. Na základě rozhodnutí soudu může zajištěný majetek také propadnout státu. O nemalé části zajištěného majetku však doposud nebylo soudy rozhodnuto a jeho zajištění proto trvá.

Škoda způsobená na úkor finančních zájmů EU a dvojitá přičítání téže okolnosti k tíži pachatele

Řadu let se přitom nedařilo uspokojivě vyřešit základní otázky, jako například výpočet škody způsobené trestným činem poškození finančních zájmů EU podle § 260 trestního zákoníku⁹⁰ /TZ/ nebo možnosti souběhu tohoto trestného činu s trestným činem dotačního podvodu podle § 212 TZ, případně s trestným činem zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 TZ.

Bylo zapotřebí několika let, aby judikatura dospěla k závěru, že za škodu ve smyslu § 260 TZ je nutno považovat celkový objem dotace plynoucí příjemci z rozpočtů EU například na základě nesprávných, padělaných dokumentů nebo na základě nesprávných skutečností, které subjekt uvedl, aby dotaci získal. Tento závěr nejdříve částečně učinil Nejvyšší soud v usnesení ze dne 16. prosince 2015, sp. zn. 5 Tdo 1502/2014. V tomto usnesení je podporován výpočet škody vycházející z hodnoty dotačních prostředků, jež by čerpaly projekty, v jejichž prospěch byla ukončena obviněným zmanipulovaná soutěž, a přitom v následném procesu nového hodnocení již nedosáhly na požadované finanční prostředky, neboť nebyly vybrány příslušnými hodnotiteli, resp. schváleny usnesením výboru Regionální rady regionu soudržnosti *Jihozápad*. Nejvyšší soud tehdy podpořil výpočet škody výše uvedeným způsobem a zamítl argumenty, které ho označovaly pouze za „hypotetický“. Tento názor, včetně toho, že škoda vzniká již v okamžiku neoprávněného čerpání dotačních prostředků (a nikoliv až tehdy, kdy bude muset ČR buď vrátit

⁸⁷ Údaje o počtu odhalených podvodů za rok 2018 nejsou k dispozici, navíc v předchozích letech byly údaje neúplné či zavádějící. Srovnání s celkovým počtem trestních případů řešených v rámci celé EU proto nelze hodnověrně provést. K tomu viz ZZ č. 01/2019: *Boj proti podvodům ve výdajích prostředků EU: je nutné přijmout opatření*.

⁸⁸ Viz § 2 odst. 3 zákona 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

⁸⁹ Viz *Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2017*, a dále viz tiskové prohlášení NSZ ze dne 29. ledna 2019, dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/en/tiskove-zpravy/2253-v-trestnim-izeni-se-dai-zajiovat-stamilionove-vynosy-z-ekonomickych-zloin>.

⁹⁰ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

již poskytnuté prostředky, nebo jí tyto prostředky nebudou poskytnuty) potvrdil následně také Ústavní soud v několika rozhodnutích⁹¹ a v současné době je možno tuto otázku považovat za vyřešenou.

Výpočet škody přímo souvisí také se zákazem dvojího přičítání téže okolnosti k tíži pachatele⁹² a možností souběhu trestných činů. Světlo do této problematiky konečně vneslo až nedávné stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 26. dubna 2018, sp. zn. Tpjn 300/2017, které sjednotilo nejednotnou praxi orgánů činných v trestním řízení. Nejvyšší soud ve stanovisku konstatoval, že tzv. jednočinný souběh trestných činů dotačního podvodu podle § 212 TZ a poškození finančních zájmů EU podle § 260 TZ je možný.⁹³ Je-li při naplnění znaků obou těchto trestných činů skutek spáchán zčásti ke škodě EU a zčásti ke škodě jiného subjektu (zpravidla ČR nebo územního samosprávného celku), je třeba pachateli klást za vinu v rámci ustanovení § 212 TZ celou způsobenou škodu (tj. součet obou dílčích částek), zatímco v rámci ustanovení § 260 TZ jen její dílčí část způsobenou ve vztahu k finančním prostředkům EU. Odůvodnění tohoto řešení vychází především z neudržitelnosti a kritiky předchozího modelu, při kterém byla škoda v případě spáchání obou uvedených trestných činů počítána zvlášť. To v konkrétních případech vedlo k tomu, že nebyla vystižena závažnost činu, škoda v důsledku umělého rozdělení nedosáhla hranic škody větší, značné či velkého rozsahu, které však ve skutečnosti překročeny byly, a že díky nejasným ustanovením zákona došlo k jeho nedůvodnému zvládnutí postihem podle mírnější trestní sazby.

Úspěšnost vyšetřování OLAF v řízení před národními orgány

Schopnost justičních orgánů ČR dospět až k odsuzujícímu rozsudku je přitom průběžně monitorována i kritizována ze strany úřadu OLAF, neboť z výročních zpráv OLAF a dalších dokumentů vyplývá, že téměř 50 % případů, v nichž OLAF vydal doporučení zahájit trestní řízení, končí odložením ze strany národních orgánů. Ačkoliv lze nesouhlasit s měřením úspěšnosti justice počtem vydaných odsuzujících rozsudků, je ve vztahu k vynaloženému úsilí vyšetřovatelů OLAF a prostředků EU na chod tohoto úřadu na místě klást otázky jednak na kvalitu závěrečných zpráv OLAF, jednak na pozornost, jakou ČR těmto zprávám věnují, a jednak i na dostatečnost právní úpravy, kterou ČR přijaly. Přestože závěrečné zprávy OLAF s příloženými důkazy mají být bez dalšího použitelné v trestním řízení⁹⁴, v některých ČR tomu tak vinou chybějící nebo nedostatečné národní legislativy není a důkazy (v podobě listin, účetních dokladů apod.) musí být opatřeny znovu, aby je bylo možno použít v dalším řízení.⁹⁵ Dochází tak k situacím, kdy jsou cenné důkazy ztraceny, ukryty, nebo záměrně zničeny pachateli, jejichž cílem je vyhnout se trestnímu postihu. Vyšší kvalitu vyšetřování vedeného jak úřadem OLAF, tak následně národními orgány v trestním řízení lze dosáhnout jedině zlepšením komunikace a spoluprací s národními orgány již od samotného počátku vyšetřování vedeného úřadem OLAF. Jen tak je možno se vyhnout právním nejasnostem (na straně OLAF) vyplývajícím ze specifik národní legislativy, nerealistickým očekáváním (v případech, kdy je zřejmé, že na národní úrovni

91 Viz například usnesení ústavního soudu sp. zn. IV.ÚS 688/17 ze dne 18. května 2017, sp. zn. II. ÚS 920/2017 ze dne 11. dubna 2017, sp. zn. I. ÚS 893/17 ze dne 24. dubna 2017, sp. zn. IV. ÚS 929/17 ze dne 10. května 2017 a sp. zn. IV. ÚS 902/17 ze dne 18. května 2017.

92 Zásada, která má zabránit tomu, aby se jedna a tatáž skutečnost určité kvality hodnotila a přičítala pachateli dvakrát, je vyjádřena v § 39 odst. 4 TZ.

93 Nejvyšší soud tak nepřímo potvrdil názor NSZ uveřejněný ve stanovisku sp. zn. 1SL 770/2010 vydaném pod poř. č. 3/2011 ve *Sbírce výkladových stanovisek Nejvyššího státního zastupitelství*.

94 Čl. 11 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013, o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999.

95 Tento problém se netýká ČR, kde jsou zprávy OLAF a jejich přílohy běžně soudy přijímány jako listinné důkazy. Jejich důkazní hodnotu lze přirovnat ke zprávám a materiálům národních orgánů státní správy.

je například trestní stíhání promlčeno nebo že se nejedná o trestný čin) i již zmíněným extrémům, jako je ztráta důležitých důkazů.⁹⁶

Založení Úřadu evropského veřejného žalobce a dopad jeho činnosti na vyšetřování vedená OLAF a národními orgány

Možnost překonání uvedených překážek a náprava chyb v komunikaci s úřadem OLAF se však transformuje v nové výzvy, které vzniknou společně se zahájením činnosti Úřadu evropského veřejného žalobce /EPPO/⁹⁷. Ten podle plánovaného termínu koncem roku 2020 převezme nejdůležitější část agendy týkající se trestněprávní ochrany finančních zájmů EU. Úřad OLAF v záležitostech, u nichž bude dána příslušnost EPPO, nebude v zásadě moci konat paralelní vyšetřování⁹⁸, avšak na druhou stranu dává nařízení o založení úřadu EPPO v čl. 101 odst. 3 písm. c) možnost EPPO požádat OLAF o doplnění činnosti EPPO provedením správního vyšetřování. Je zjevné, že se jedná o vyšetřování provedené na žádost veřejné žaloby za účelem opatření důkazů v trestním řízení (navíc například na území států, které se projektu evropského veřejného žalobce neúčastní), což s sebou při rozdílném standardu procesních záruk v řízeních vedených oběma úřady, tedy úřadem OLAF podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 a úřadem EPPO podle vlastního předpisu a podle národních trestních řádů, může přinést problémy právě s použitelností opatřených důkazů.⁹⁹

Zřízení EPPO je bezpochyby největším zlomem v oblasti trestněprávní politiky, neboť ČR a ostatní ČS účastníci se tohoto projektu ztratí vliv na řízení vyšetřování nejdůležitějších případů jednoho druhu trestné činnosti, resp. zachována bude pouze příslušnost národních soudů a také policejních orgánů, které však budou řízeny pokyny pověřených žalobců jednotně fungujícího EPPO. Jedná se přitom ve zkratce o ty nejzávažnější případy se způsobenou škodou nad 10 000 € (resp. v praxi nad 100 000 €¹⁰⁰) a o tzv. karuselové podvody na DPH se škodou přesahující 10 mil. €.

Ačkoliv již v této chvíli je zřejmé, že zřízení EPPO přinese mnohá právní úskalí a že bude napadána ústavnost samotné existence tohoto úřadu, může využití centrálně shromážděných informací z různých ČS přinést jisté výhody. Jednou z nich může být rozkrývání nadnárodních organizovaných zločineckých skupin, které zkouší jeden *modus operandi* páčání podvodů v jednom ČS a v případě úspěchu ho přenesou do dalších ČS, kde model pod ukrytím především za nově založené domácí i zahraniční právnické osoby zopakují. Další výhodou pro vyšetřování vedená EPPO může být zcela nový systém mezinárodní spolupráce mezi ČS, které se projektu účastní. Je založen na myšlence jednotného úřadu (EPPO) s teritoriální kompetencí ve všech uvedených státech. Proto v případě, že je zapotřebí například vyslechnout svědka v jiném ČS, pověřený evropský žalobce působící například v ČR požádá jiného pověřeného evropského žalobce, například ve Španělsku, aby výslech provedl a dodržel přitom některé požadavky českého právního řádu, například svědka náležitě poučil. Nebude tedy třeba zasílat tradiční žádost o právní pomoc a bude předem zřejmé, kdo konkrétně je za provedení úkonu

⁹⁶ K tomu viz například *Zpráva o činnosti Dozorčího výboru OLAF – 2017, Úřední věstník Evropské unie, C 398, ze dne 26. října 2018.*

⁹⁷ European Public Prosecutor's Office.

⁹⁸ Viz návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013, o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF), pokud jde o spolupráci s Úřadem evropského veřejného žalobce a účinnost vyšetřování úřadu OLAF; viz také recitál č. 103 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

⁹⁹ Podrobněji viz Klement, P. (2017): *OLAF at the Gates of Criminal Law*, 10.30709/eucrim-2017-02, dostupné z: <https://eucrim.eu/articles/olaf-gates-criminal-law/>.

¹⁰⁰ Viz čl. 27 odst. 8 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

odpovědný, přičemž pomoci může i postupné vybudování osobních pracovních kontaktů mezi pověřenými žalobci. Jestli tento model bude úspěšný v praxi, to ukáže opět až budoucí judikatura k přípustnosti a hodnocení takto získaných důkazů.

Velkou roli pro úspěch projektu evropského veřejného žalobce bude hrát i vstřícnost ČS, které se projektu neúčastní. Mezi ně přitom patří Polsko, jako největší příjemce dotací, Maďarsko, kde již delší dobu probíhá prověřování velkých případů zasahujících do vlády blízkých kruhů¹⁰¹, nebo Irsko, kde jsou umístěna datová úložiště velkých zahraničních poskytovatelů služeb Google a Microsoft.

Mapa systému boje proti podvodům poškozujícím finanční zájmy EU byla již přepsána. Nejbližší budoucnost přinese zcela nové postupy a s nimi patrně nikdy neřešené právní otázky související se vstupem nadnárodního orgánu veřejné žaloby do trestních řízení ČS. Spíše než analýza minulých rozhodnutí a vazeb jednotlivých institucí je nyní důležitější se po mnoha stránkách připravit na vybudování vztahů nových a vybojování významných a bez přehánění, historicky klíčových právních bitev.

101 Viz např. výroční zpráva OLAF 2017, dostupná z:
https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf.

ODDÍL II.

FINANČNÍ ŘÍZENÍ PROSTŘEDKŮ EU V ČR V EVROPSKÉM KONTEXTU

D. Rozpočet EU a jeho vztah k České republice

Rozpočet EU je přímým nástrojem k provádění jednotlivých politik EU a zároveň doplňuje rozpočty ČS, čímž významně přispívá k plnění sdílených politických priorit EU a výrazně zvyšuje schopnost EU a ČS reagovat na aktuální problémy.

D.1 Rozpočet EU pro rok 2017

Rozpočet EU pro rok 2017 zohlednil situaci vyvolanou migrační a uprchlickou krizí, když v prostředcích na závazky v této oblasti přidělil členským státům o více než 11 % větší částku než v roce 2016. K posílení hospodářského růstu a tvorby nových pracovních míst bylo meziročně nasměrováno o 12 % více.

D.1.1 Schválení rozpočtu

Proces přijímání rozpočtu EU je relativně složitý. Rovněž samotná jednání předcházející schválení rozpočtu bývají problematická, jak je patrné i z následujících informací:

- Komise připravila návrh souhrnného rozpočtu na rozpočtový rok 2017 a předložila jej k projednání dalším orgánům EU dne 18. července 2016.
- Rada přijala návrh souhrnného rozpočtu 12. září 2016 a o dva dny později jej postoupila EP.
- Komise předložila 17. října 2016 návrh na změnu č. 1/2017 k návrhu souhrnného rozpočtu.
- Dne 26. října 2016 přijal EP usnesení o postoji Rady k návrhu souhrnného rozpočtu EU a také změny návrhu souhrnného rozpočtu. Zároveň předseda Rady informoval dopisem, že Rada nemohla schválit všechny změny přijaté Evropským parlamentem, načež byl svolán dohodovací výbor.
- Na základě výsledků jednání dohodovacího výboru vznikl ve lhůtě 21 dnů společný návrh, který schválila Rada dne 29. listopadu 2016 a EP dne 1. prosince 2016.

Tím byl završen proces schvalování souhrnného rozpočtu EU na rok 2017.¹⁰² **Celková částka prostředků na závazky byla stanovena ve výši 157,85 mld. € a prostředků na platby 134,49 mld. €, zároveň byla ponechána rezerva na nepředvídatelné potřeby ve výši 1,1 mld. €.**

Tabulka č. 5: Shrnutí schváleného rozpočtu EU na rok 2017

(v mld. €)

Prostředky podle okruhů	Závazky	Platby
1. Inteligentní růst podporující začlenění, z toho:	74,90	56,52
a) Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	21,31	19,32
b) Hospodářská, sociální a územní soudržnost	53,59	37,20
2. Udržitelný růst: přírodní zdroje	58,58	54,91
3. Bezpečnost a občanství	4,28	3,79
4. Globální Evropa	10,16	9,48
5. Správní výdaje (za všechny orgány EU)	9,40	9,40
Zvláštní nástroje	0,53	0,39
Prostředky celkem	157,85	134,49

Zdroj: Úřední věstník Evropské unie, L 51, ze dne 28. února 2017.

¹⁰² Přijetí souhrnného rozpočtu Evropské unie (EU, Euratom) 2017/292 na rozpočtový rok 2017 s konečnou platností ze dne 1. prosince 2016, Úřední věstník Evropské unie, L 51/1, ze dne 28. února 2017.

D.1.2 Rozpočtové priority rozpočtu EU na rok 2017

V rozpočtu na rok 2017 došlo k výraznému navýšení položek, ze kterých byly hrazeny výdaje na rozpočtové priority EU.

Šlo především o peněžní prostředky určené na **řešení migračního tlaku a zajištění bezpečnějšího života evropských občanů**, kde byl schválen **nárůst o téměř 6 mld. €** v prostředcích na závazky (zvýšení o více než 11 %).

Na posílení hospodářského růstu a tvorbu nových pracovních míst bylo v prostředcích na závazky vyčleněno 21,3 mld. €, což představuje meziroční **nárůst o přibližně 12 %**. V této oblasti se rozpočet navýšil především u nástrojů *Erasmus+* (nárůst o 19 % na 2,1 mld. €) a *Evropský fond pro strategické investice* (nárůst o 25 % na 2,7 mld. €).

Další prioritou EU byla **podpora mladých lidí**. Zde došlo k nárůstu rozpočtu programu *Erasmus+* a přibylo také 500 mil. € pro *Iniciativu na podporu zaměstnanosti mladých lidí /IZM/*.

Dalších 500 mil. € z rozpočtu bylo vyčleněno na podporu zemědělců produkujících mléko a dalších zemědělců v oblasti živočišné výroby.

D.1.3 Opravné rozpočty

K přizpůsobování rozpočtu aktuálnímu vývoji v průběhu roku slouží tzv. opravné rozpočty, které na základě návrhu Komise přijímají Rada a EP.

V průběhu roku 2017 bylo schváleno šest opravných rozpočtů:

- Opravným rozpočtem č. 1¹⁰³ bylo Velké Británii, Kypru a Portugalsku přiděleno 70,40 mil. € v prostředcích na závazky a platby z *Fondu solidarity Evropské unie /FSEU/* s cílem přispět k nápravě škod způsobených přírodními katastrofami.
- Opravným rozpočtem č. 2¹⁰⁴ byl do rozpočtu EU vložen přebytek rozpočtu 2016 ve výši 6,40 mld. €.
- Opravný rozpočet č. 3¹⁰⁵ navýšil prostředky na závazky pro IZM o 500 mil. € a schválil změnu plánů pracovních míst Agentury pro spolupráci energetických regulačních orgánů a společného podniku SESAR 2.
- Opravný rozpočet č. 4¹⁰⁶ uvolnil prostředky z FSEU ve výši téměř 1,20 mld. € na pomoc Itálii v reakci na sérii zemětřesení, která ji postihla mezi srpnem 2016 a lednem 2017.
- Opravný rozpočet č. 5¹⁰⁷ poskytl financování pro *Evropský fond pro udržitelný rozvoj* poté, co EP a Rada schválily jeho legislativní základ. Tento opravný rozpočet rovněž zohlednil výsledky přezkumu víceletého finančního rámce v jeho polovině a navýšil roční rezervy na pomoc při mimořádných událostech o 20 mil. € v cenách roku 2011. Obě tato opatření vedla dohromady k navýšení objemu prostředků na závazky o 297,8 mil. €, aniž by došlo k nárůstu objemu prostředků na platby.

103 Přijetí (EU, Euratom) 2017/851 opravného rozpočtu Evropské unie č. 1 na rozpočtový rok 2017 s konečnou platností ze dne 5. dubna 2017, *Úřední věstník Evropské unie*, L 136/1, ze dne 24. května 2017.

104 Přijetí (EU, Euratom) 2017/1487 opravného rozpočtu Evropské unie č. 2 na rozpočtový rok 2017 s konečnou platností ze dne 4. července 2017, *Úřední věstník Evropské unie*, L 227/1, ze dne 1. září 2017.

105 Přijetí (EU, Euratom) 2017/2120 opravného rozpočtu Evropské unie č. 3 na rozpočtový rok 2017 s konečnou platností ze dne 13. září 2017, *Úřední věstník Evropské unie*, L 330/1, ze dne 13. prosince 2017.

106 Přijetí (EU, Euratom) 2017/2121 opravného rozpočtu Evropské unie č. 4 na rozpočtový rok 2017 s konečnou platností ze dne 13. září 2017, *Úřední věstník Evropské unie*, L 330/14, ze dne 13. prosince 2017.

107 Přijetí (EU, Euratom) 2018/30 opravného rozpočtu Evropské unie č. 5 na rozpočtový rok 2017 s konečnou platností ze dne 24. října 2017, *Úřední věstník Evropské unie*, L 9/1, ze dne 12. ledna 2018.

- Cílem opravného rozpočtu č. 6¹⁰⁸ bylo přizpůsobit příjmovou a výdajovou stranu rozpočtu aktuálnímu vývoji. Na výdajové straně došlo ke snížení objemu prostředků na platby (u většiny okruhů rozpočtu EU), uvolnění prostředků na závazky (u okruhu *Udržitelný růst: přírodní zdroje*) a uvolnění nevyčerpaných prostředků na závazky a platby záloh (které již v roce 2017 nebudou potřebné) pro FSEU. Na příjmové straně rozpočtu byla provedena revize prognózy jednotlivých druhů příjmů EU a také začlenění vymožených pokut na příjmovou stranu rozpočtu. V důsledku toho došlo ke snížení příspěvků ČS do unijního rozpočtu.

D.1.4 Plnění rozpočtu EU

Rok 2017 byl čtvrtým rokem stávajícího víceletého finančního rámce /VFR/. Mezi priority rozpočtu EU pro rok 2017 patřila především **udržitelnost hospodářského oživení a řešení složitých problémů v oblasti konkurenceschopnosti, migrace a bezpečnosti**. Současně s mnoha neočekávanými výzvami byl znovu potvrzen význam pružného přístupu k plnění rozpočtu. **Střednědobá revize VFR poskytla další prostředky potřebné pro řešení nepředvídaných situací.**

Informace uvedené v tomto bodu vycházejí z údajů publikovaných v každoroční finanční zprávě o plnění rozpočtu EU¹⁰⁹ a z dalších dat zveřejňovaných Komisí.

D.1.4.1 Příjmy rozpočtu EU

Objem celkových příjmů rozpočtu EU se meziročně snížil z 144,09 mld. € v roce 2016 na 139,02 mld. € v roce 2017, což představuje pokles o více než 3,5 %. Tento pokles souvisí především s nižší potřebou zdrojů v důsledku nízkého čerpání prostředků z ESIF.

Rozhodující část příjmů rozpočtu EU pochází z tzv. **vlastních zdrojů** (viz dále), přičemž jejich objem nesmí překročit hranici 1,20 % hrubého národního důchodu /HND/ Evropské unie jako celku. V rozpočtovém roce 2017 tyto příjmy dosáhly úrovně **83 % celkových příjmů** rozpočtu EU, což je však v porovnání s předchozími léty poměrně nízká hodnota. V roce 2016 tvořily vlastní zdroje téměř 92 % a o rok dříve dokonce 94 % celkových příjmů EU. Rovněž **objem přebytku rozpočtu předchozího roku¹¹⁰ se tentokrát mírně snížil (z více než 7 % na necelých 5 %)**, avšak stále zůstává na relativně vysoké úrovni. **Nižší podíl vlastních zdrojů byl nahrazen objemem ostatních příjmů¹¹¹, který vzrostl z necelého 1 % v roce 2016 na více než 12 % v roce 2017.**

Vlastní zdroje rozpočtu EU se dále dělí na tři dílčí zdroje. Zatímco tzv. **tradiční vlastní zdroje /TVZ/** jsou vybírány jménem EU členskými státy, zbývající dvě kategorie vlastních zdrojů jsou financovány z národních rozpočtů ČS.

TVZ jsou historicky nejstarší součástí vlastních zdrojů. Zahrnují především dovozní cla a cukerné dávky. ČS si ponechávají 20 % z vybraných cel jako náhradu za náklady spojené s jejich výběrem. Tento rozpočtový zdroj nezaznamenal v porovnání s rokem 2016 podstatné změny v objemu. **TVZ představovaly 14,72 % celkových rozpočtových příjmů EU.**

¹⁰⁸ Přijetí (EU, Euratom) 2018/91 opravného rozpočtu Evropské unie č. 6 na rozpočtový rok 2017 s konečnou platností ze dne 30. listopadu 2017, *Úřední věstník Evropské unie*, L 21/1, ze dne 25. ledna 2018.

¹⁰⁹ *EU Budget 2017 – Financial report*, Úřad pro publikace Evropské unie, 2018.

¹¹⁰ O přebytek rozpočtu předchozího roku se snižují odvody ČS v běžném roce.

¹¹¹ Mezi ostatní příjmy patří např. příjmy z pokut uložených za porušení pravidel hospodářské soutěže či jiných předpisů, dále výnosy z daně z příjmů a dalších odvodů od zaměstnanců institucí EU nebo příspěvky nečlenských států do programů EU.

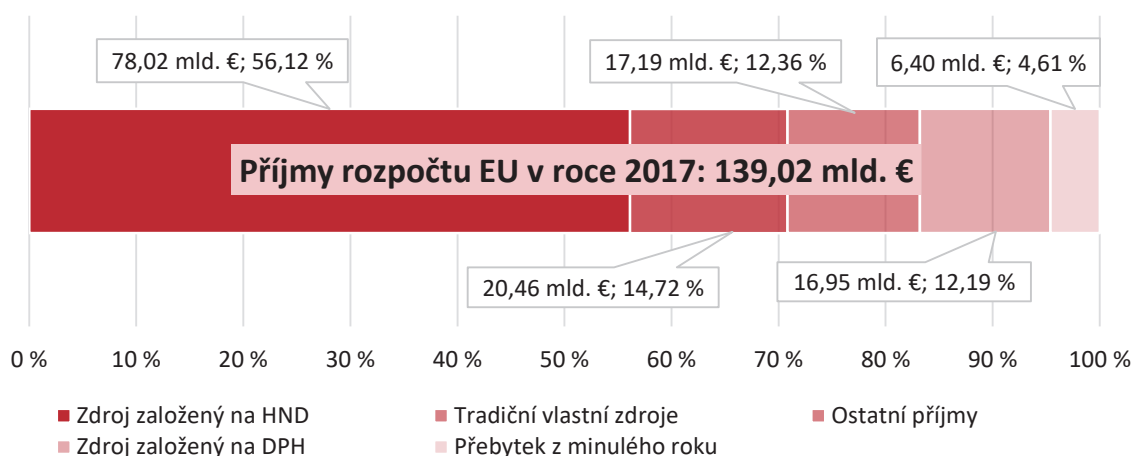
Objemově nejvýznamnějším zdrojem rozpočtu EU, a to již od roku 2000, je **zdroj založený na HND**. Objem tohoto zdroje je proměnlivý a odvíjí se od velikosti rozdílu mezi celkovými výdaji rozpočtu EU a velikostí všech ostatních příjmů s tím, že celkový rozpočet EU je sestavován jako vyrovnaný. Zdroj založený na HND vzniká aplikací jednotné sazby pro všechny ČS¹¹², přičemž tato sazba je uplatňována na harmonizovaný vyměřovací základ DPH. **Relativní objem příjmů z tohoto zdroje se v roce 2017 meziročně snížil o více než 10 procentních bodů na 56,12 %**.

Výchozí hodnota **zdroje založeného na DPH** je za každý ČS založena na harmonizovaném základu DPH, jež je omezen úrovní 50 % HND příslušného ČS¹¹³. Skutečná výše odvodu je dána aplikací jednotné sazby 0,3 % z této výchozí hodnoty.¹¹⁴ **Meziročně se relativní objem tohoto zdroje prakticky nezměnil a v roce 2017 činil 12,19 % všech rozpočtových příjmů EU**.

Příjmy EU jsou ovlivněny také opravnými nástroji, na jejichž základě některé ČS odvádějí ze zdroje z HND či DPH do rozpočtu EU snížené platby. V roce 2017 šlo o tzv. korekční mechanismus Velké Británie¹¹⁵ a o sníženou platbu Dánska, Irska a Velké Británie z důvodu jejich neúčasti na některých oblastech politiky bezpečnosti a občanství¹¹⁶.

Následující graf ukazuje relativní i absolutní objemy jednotlivých zdrojů vzhledem k celkovým rozpočtovým příjmům EU v roce 2017. Výše uvedené korekce a rovněž úpravy vypořádání vlastních zdrojů z HND a DPH za předchozí rozpočtové roky jsou v grafu zohledněny na úkor zdroje z HND.

Graf č. 8: Struktura příjmové strany rozpočtu EU v roce 2017



Zdroj: EU budget 2017 – Financial Report, Komise 2018.

112 V roce 2017 tato sazba stanovena těsně nad hranicí 0,5 % HND. Dánsko, Nizozemsko a Švédsko využily možnosti ročního hrubého snížení příspěvku.

113 Díky tomuto „zastropování“ svůj příspěvek v roce 2017 snížilo šest ČS, a to Estonsko, Chorvatsko, Kypr, Lucembursko, Malta a Portugalsko.

114 Německo, Nizozemsko a Švédsko využívají sníženou sazbu 0,15 %.

115 V roce 2017 činil korekční mechanismus téměř 4,94 mld. €. Náklady na tato opatření nesou ostatní ČS, a to podle podílu svého HND na HND Evropské unie jako celku. Podíl na financování tohoto mechanismu je však pro Německo, Nizozemsko, Rakousko a Švédsko snížen na jednu čtvrtinu jejich podílu. Zbývající tři čtvrtiny jejich podílu hradí ostatní ČS podle podílu svého HND na HND Evropské unie jako celku.

116 Platby Dánska, Irska a Velké Británie jsou sníženy v souvislosti s jejich odmítnutím účasti v některých oblastech právních a bezpečnostních spolupráce. Toto snížení se však netýká souvisejících administrativních výdajů. Komise tuto úpravu vyčísluje v průběhu roku následujícího po daném finančním roce, proto rozpočet za rok 2017 obsahuje snížení plateb za rok 2016 ve výši 133,27 mil. €.

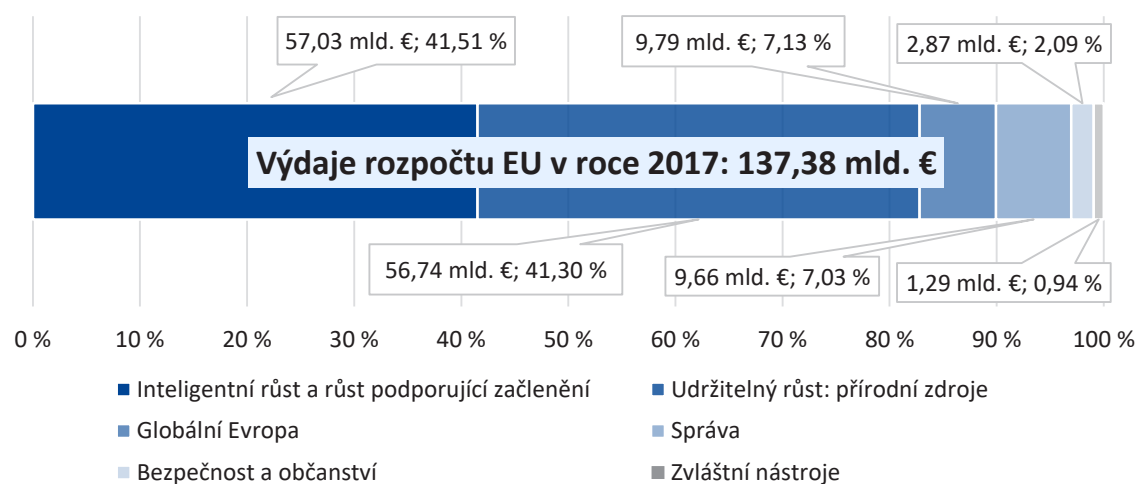
D.1.4.2 Výdaje rozpočtu EU

Výdaje rozpočtu Evropské unie slouží k pokrytí potřeb při naplňování cílů jednotlivých politik EU a k úhradě nákladů spojených s činnostmi institucí EU.

Výdajová strana rozpočtu EU má obecně dvě roviny: **závazky** (tj. částky k úhradě v běžném roce nebo v dalších letech) a **platby** (tj. platby v běžném roce), přičemž **platby lze provést pouze tehdy, existuje-li k nim platný závazek**.

Celkové výdaje na platby rozpočtu EU v roce 2017 činily téměř 137,38 mld. €. Tato částka zahrnuje rovněž 8,58 mld. €, které směřovaly do zemí mimo EU, dále 11,07 mld. € na výdaje související s tzv. účelově vázanými příjmy a výdaje související s EFTA¹¹⁷ (0,36 mld. €) a také 6,12 mld. € ostatních výdajů. Největší část výdajů rozpočtu EU však každoročně směřuje do ČS. V roce 2017 činily tyto výdaje 111,60 mld. €. Z tzv. zvláštních nástrojů¹¹⁸ bylo v roce 2017 vyplaceno celkem 1,29 mld. €. Mimo rozpočet EU stojí výdaje *Evropského rozvojového fondu*.

Graf č. 9: Struktura výdajové strany rozpočtu EU v roce 2017



Zdroj: EU budget 2017 – Financial Report, Komise 2018.

¹¹⁷ EFTA je Evropské sdružení volného obchodu (European Free Trade Association), jehož členy jsou Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko.

¹¹⁸ Těmito nástroji jsou *Rezerva pro mimořádnou pomoc*, *Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci*, *Fond solidarity Evropské unie* a *Nástroj pro flexibilitu*.

V grafu č. 9 jsou výdaje na platby členěny podle jednotlivých tzv. okruhů (kapitol rozpočtu). Tyto okruhy finančně pokrývají jednotlivé politiky EU, resp. soubory těchto politik¹¹⁹:

1. *Inteligentní růst a růst podporující začlenění, s podkapitolami:*

1a *Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost*¹²⁰,

1b *Hospodářská, sociální a územní soudržnost*¹²¹,

2. *Udržitelný růst: přírodní zdroje*¹²²,

3. *Bezpečnost a občanství*¹²³,

4. *Globální Evropa*¹²⁴,

5. *Správa*¹²⁵,

6. *Náhrady.*

Komentáře a grafy uváděné v bodu D.1.4 a podkapitole D.3, které jsou zaměřeny na výdaje na platby směřující do ČR, nezahrnují výdaje na činnost decentralizovaných agentur Komise a výdaje hrazené přidělem z tzv. účelově vázaných příjmů¹²⁶, jež jsou ze strany Komise vykazovány samostatně¹²⁷.

D.1.4.3 Členské státy ve vztahu k rozpočtu EU

Zatímco předchozí dva části bodu D.1.4 nabídly pohled na rozpočet EU ze strany Komise, zde představíme rozpočet EU v roce 2017 spíše ze strany jednotlivých ČR.

Složený graf č. 10 ukazuje jednak velikost a strukturu plateb jednotlivých ČR do rozpočtu EU a jednak jejich čerpání z rozpočtu EU v členění na jednotlivé výdajové kapitoly (oboje v milionech eur). Ukazuje však i čistou pozici jednotlivých ČR očištěnou o výdaje na správu (výdajová kapitola 5) a přepočtenou na jednoho obyvatele ČR (v eurech). V tomto žebříčku se Česká republika umístila stejně jako v roce 2016 na sedmém místě (o čisté pozici ČR podrobněji pojednává bod D.3.2). Tzv. čistí příjemci, tedy ČR, které z rozpočtu EU čerpají více peněžních

¹¹⁹ Objemy výdajů uváděné v poznámkách pod čarou č. 119 až č. 124 zahrnují i výdaje Komise na její decentralizované agentury.

¹²⁰ Prostředky směřující zejména do oblasti výzkumu, inovačního a technologického vývoje, celoživotního vzdělávání, podpory MSP nebo rozvoje dopravních, energetických a digitálních sítí pro lepší spojení lidí v Evropě. Z této podkapitoly bylo v roce 2017 vyplaceno téměř **21,38 mld. €** (meziroční nárůst o bezmála 15,79 %).

¹²¹ Prostředky na budování nové infrastruktury, na vzdělávací programy a přeshraniční spolupráci a prostředky, které mají být investovány s cílem posílit hospodářskou, sociální a územní soudržnost a zvýšit růst a rozvoj regionů, které v porovnání s jinými zaostávají. Výdaje této podkapitoly činily **35,65 mld. €** (meziroční pokles o téměř 5,69 %).

¹²² Prostředky na zemědělství, potravinářství, rozvoj venkova, rybářství a ochranu životního prostředí. V roce 2017 bylo z této kapitoly vyplaceno **56,74 mld. €** (meziroční pokles o necelé 1,17 %).

¹²³ Prostředky na boj proti terorismu a trestné činnosti, na řízení migračních toků a vytváření společného azylového systému, ale také k ochraně spotřebitelů v EU či k podpoře evropské kultury. Tyto výdaje činily **2,87 mld. €** (meziroční pokles o téměř 6,84 %).

¹²⁴ Prostředky na financování vnější politiky EU (výdaje na přeshraniční aktivity EU, rozšíření Evropské unie, bilaterální vztahy a humanitární či rozvojovou pomoc). V roce 2017 bylo z této kapitoly vydáno **9,79 mld. €** (meziroční pokles o 4,79 %).

¹²⁵ Výdaje financující především platy zaměstnanců a správu budov institucí EU činily téměř **9,66 mld. €** (meziroční nárůst o 3,56 %).

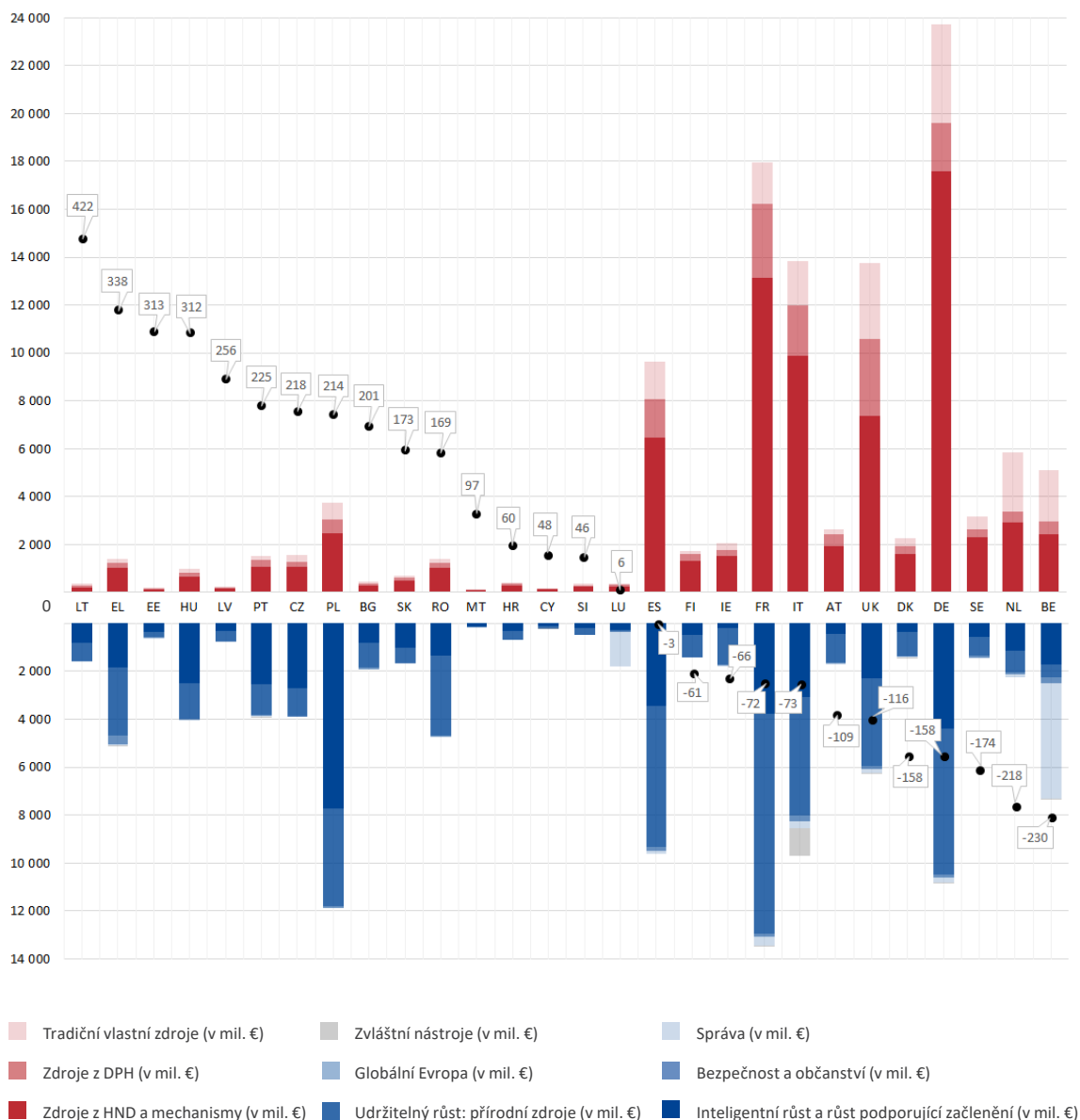
¹²⁶ Výdaje pravidelně uskutečňované Generálním ředitelstvím pro zemědělství a rozvoj venkova /GŘ AGRI/ a Generálním ředitelstvím pro námořní záležitosti a rybolov /GŘ MARE/ z příjmů plynoucích hlavně ze zpětně získaných částek během zúčtování. Tyto výdaje tedy nejsou financovány z vlastních zdrojů EU.

¹²⁷ Viz *EU budget 2017 – Financial Report*, příloha 2d, Komise 2018.

prostředků, než do něj odvádějí, se nacházejí v levé části grafu (patří jim kladné hodnoty uvedené nad horizontální osou).

Očištění příjmů ČR o platby z kapitoly *Správa* (tj. o úhrady administrativních nákladů Komise a jejích orgánů a také dalších orgánů EU) a o výdaje na decentralizované agentury Komise vedlo k citelnému poklesu hodnoty čisté pozice na obyvatele prakticky jen v případě Lucemburska (z 2 501,97 € na 6,40 €) a Belgie (z 194,96 € na -229,97 €).

Graf č. 10: Struktura a objem (v mil. €) příjmové a výdajové strany rozpočtu EU v roce 2017 a čistá pozice jednotlivých ČS (bez správních výdajů a výdajů na decentralizované agentury Komise) na jednoho obyvatele (v €)



Zdroj: EU budget 2017 – Financial Report, Komise 2018.

Pozn.: Červená část sloupcového grafu zobrazuje objem (v milionech eur) a strukturu příjmů rozpočtu EU z jednotlivých ČS, modrá část ukazuje objem (v milionech eur) a strukturu výdajů rozpočtu EU do jednotlivých ČS. Bodový graf vyjadřuje velikost čisté pozice (v eurech) jednotlivých ČS přepočtené na jednoho obyvatele po očištění od výdajů Komise na platby z rozpočtové kapitoly *Správa*.

D.1.5 Audit rozpočtu EU

Evropský účetní dvůr je externím auditorem EU. Jeho postavení a úkoly jsou vymezeny v oddíle 7 SFEU¹²⁸. Podle ustanovení čl. 287 SFEU je EÚD povinen předkládat Evropskému parlamentu a Radě prohlášení o věrohodnosti účetní závěrky /DAS/¹²⁹, které ověřuje spolehlivost roční účetní závěrky Evropské unie a legalitu a správnost uskutečněných operací.

EÚD přijal na svém zasedání dne 12. července 2018 mj. *Výroční zprávu o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2017*.¹³⁰ Tato výroční zpráva spolu s odpověďmi příslušných orgánů na připomínky EÚD byla předána EP a Radě pro udělení absolutoria, které potvrzuje, že Komise vykonávala při plnění rozpočtu své povinnosti řádně.

Evropský účetní dvůr vydal „čistý výrok“ o spolehlivosti účetní závěrky Evropské unie za rok 2017: „*Domníváme se, že konsolidovaná účetní závěrka Evropské unie (EU) za rok 2017 zobrazuje věrně ve všech významných (materiálních) ohledech finanční situaci Evropské unie k 31. prosinci 2017, výsledky jejích činností, peněžní toky a změny čistých aktiv za daný rok v souladu s finančním nařízením a s účetními pravidly založenými na mezinárodně uznávaných účetních standardech pro veřejný sektor.*“ Tento čistý výrok vydává EÚD nepřetržitě od roku 2007.

Příjmy za rok 2017 jako celek byly podobně jako v předchozích letech legální a správné: „*Podle našeho názoru jsou příjmy, na nichž se zakládá účetní závěrka za rozpočtový rok 2017, ve všech významných (materiálních) ohledech legální a správné.*“

Platby roku 2017 byly legální a správné s výjimkou úhrad nákladů: „*Podle našeho názoru, s výhradou vlivu skutečnosti uvedené ve východisku pro vyjádření výroku s výhradou o legalitě a správnosti plateb, na nichž se zakládá účetní závěrka, jsou platby, na nichž se zakládá účetní závěrka za rozpočtový rok 2017, ve všech významných (materiálních) ohledech legální a správné.*“

Výroční zpráva obsahuje kromě výše uvedených výroků také podrobné vyhodnocení plnění rozpočtu a příslušných operací. EÚD mj. konstatoval, že **odhadovaná míra chyb¹³¹ u plateb z rozpočtu EU se stále snižuje**. V roce 2017 činila 2,4 %, což představuje znatelný pokles z 3,1 % v roce 2016 a 3,8 % v roce 2015. **Značná část výdajů kontrolovaných v roce 2017 – hlavně tzv. nárokové platby – nebyla zatížena významnou (materiální) mírou chyb, proto byl již druhým rokem vydán o platbách výrok s výhradou.**

Systémy související s příjmy, které EÚD prověřoval, byly celkově účinné. Auditóři však rovněž zjistili, že **některé systémy kontroly zaměřené na tradiční vlastní zdroje byly účinné pouze částečně. Příjmy nebyly zatíženy významnou (materiální) chybou a odhadovaná míra chyb činila 0,0 %** (stejně jako v roce 2016).

Poněkud složitější situace je v oblasti výdajů. Již v letech 2015 a 2016 auditóři zjistili, že způsob úhrady výdajů má dopad na riziko výskytu chyb a toto zjištění se potvrdilo i v roce 2017.

Prvním způsobem úhrady výdajů jsou tzv. **nárokové platby**, které obdrží příjemci, již splní určité stanovené podmínky, nejedná se tedy o úhradu nákladů. Do této skupiny plateb patří

¹²⁸ Čl. 285 a násl. konsolidovaného znění SFEU, *Úřední věstník Evropské unie*, C 115, ze dne 9. května 2008.

¹²⁹ Déclaration d'assurance.

¹³⁰ *Úřední věstník Evropské unie*, C 357/01, ze dne 4. října 2018.

¹³¹ EÚD odhaduje míru chyb běžnými statistickými postupy. S 95% mírou jistoty se domnívá, že míra chyb se v daném základním souboru pohybuje mezi dolní a horní hranicí míry chyb.

Odhad míry chyb v rozpočtu EU není měřítkem podvodů, ani neefektivit či plýtvání. Jedná se o odhad objemu prostředků, které neměly být vyplaceny, protože nebyly použity v souladu s příslušnými pravidly a nařízeními.

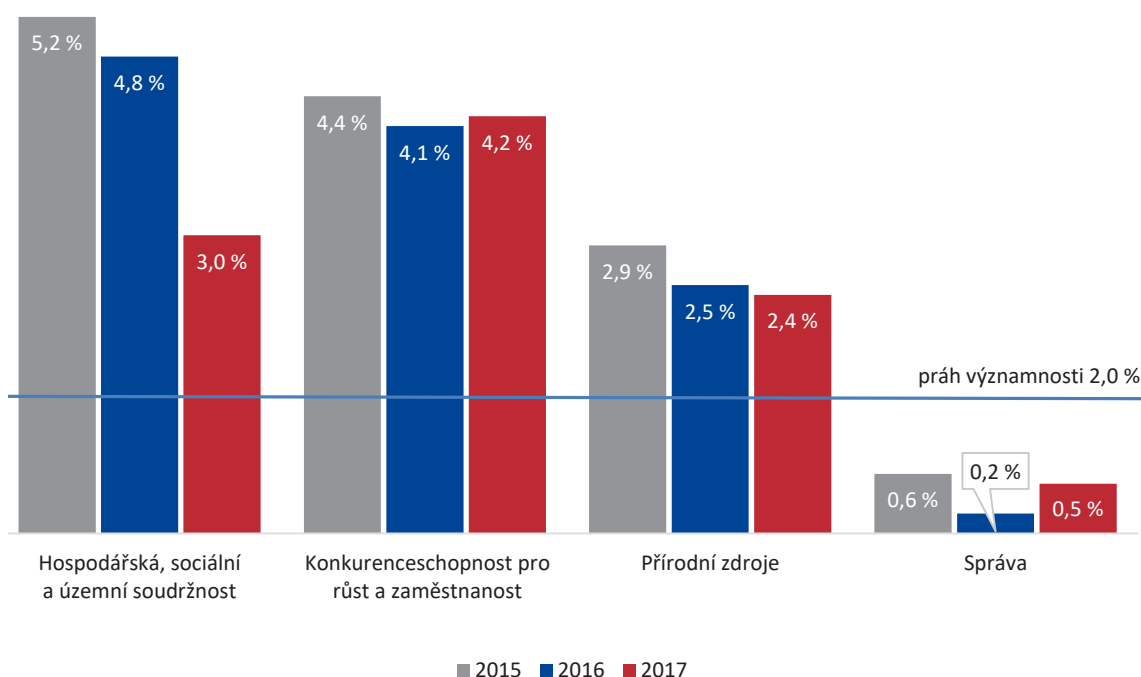
především přímá podpora zemědělcům, agroenvironmentální opatření (výdajový okruh *Udržitelný růst: přírodní zdroje*), dále studentská a výzkumná stipendia (*Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost*) a platy a důchody zaměstnanců EU („Správní výdaje“). **Odhadovaná míra chyb** v oblastech „Přírodní zdroje: přímá podpora“ a „Správní výdaje“ se pohybovala **pod dvouprocentním prahem významnosti** (materiality).

Druhým způsobem, jakým jsou prováděny výdaje z rozpočtu EU, je **úhrada nákladů** (úhradové platby), přičemž EU proplácí příjemcům způsobilé náklady na způsobilé činnosti. Do této kategorie výdajů patří například výzkumné projekty (v rámci *Konkurenceschopnosti pro růst a zaměstnanost*), investice do regionálního rozvoje a rozvoje venkova a vzdělávací programy (okruhy *Hospodářská, sociální a územní soudržnost* a *Udržitelný růst: přírodní zdroje*) a projekty rozvojové pomoci (*Globální Evropa*). Tato skupina nákladů zahrnuje **výdaje v oblastech s nejvyšší mírou chyb** (*přírodní zdroje: rozvoj venkova, tržní opatření, životní prostředí, oblast klimatu a rybolov* a oblast *hospodářská, sociální a územní soudržnost*), a to **3,7 %** (4,8 % v roce 2016).

Celkově však auditoři EÚD dospěli k závěru, že chyby nemají rozsáhlý dopad a že s výjimkou úhrad nákladů jsou platby za rok 2017 legální a správné.

EÚD vyhodnocuje míru chyb rovněž po jednotlivých výdajových oblastech (bez rozdílu, zda jde o výdaje na nárokové platby nebo na úhradu nákladů). Přehled o míře chyb v největších výdajových oblastech přináší graf č. 11.

Graf č. 11: Srovnání odhadované míry chyb u výdajových oblastí EU v letech 2015–2017



Zdroj: Výroční zpráva o plnění rozpočtu EU, Úřední věstník Evropské unie, C 357/01, ze dne 4. října 2018.

EÚD ve výroční zprávě za rok 2017 uvedl, že orgány ČS měly k dispozici dostatečné informace k tomu, aby zabránily vzniku významného podílu chyb, tyto chyby zjistily nebo je opravily před tím, než budou vykázány Komisi. Pokud by vnitrostátní orgány tyto informace skutečně využily k nápravě nedostatků, odhadovaná míra chyb v celkových výdajích na *konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost* by dosáhla 2,7 % a v okruhu *udržitelný růst: přírodní zdroje* by klesla dokonce pod dvouprocentní práh významnosti.

D.2 Rozpočet 2018

Dne 30. listopadu 2017 Rada a EP odděleně schválily dohodu, jíž bylo dosaženo 18. listopadu 2017 v dohodovacím výboru, a přijaly rozpočet EU na rok 2018.¹³²

Rozpočet byl schválen ve výši **160,1 mld. € v prostředcích na závazky**, což představuje meziroční zvýšení o 0,2 %. Mnohem významnější nárůst nastal u prostředků na platby (14,1 % proti roku 2017), když celkové **prostředky na platby činily 144,7 mld. €**. Důvodem tohoto nárůstu bylo především důvodné očekávání, že v roce 2018 již čerpání alokace v rámci programů určených na období 2014–2020 dosáhne plného tempa.

Tabulka č. 6: Shrnutí schváleného rozpočtu EU na rok 2018

(v mld. €)

Prostředky podle okruhů	Závazky	Platby
1. Inteligentní růst podporující začlenění, z toho:	77,53	66,62
a) Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	22,00	20,10
b) Hospodářská, sociální a územní soudržnost	53,53	46,52
2. Udržitelný růst: přírodní zdroje	59,28	56,08
3. Bezpečnost a občanství	3,49	2,98
4. Globální Evropa	9,57	8,91
5. Správní výdaje (za všechny orgány EU)	9,67	9,67
Zvláštní nástroje	0,57	0,42
Prostředky celkem	160,11	144,68

Zdroj: Úřední věstník Evropské unie, L 57, ze dne 28. února 2018.

D.2.1 Rozpočtové priority rozpočtu EU na rok 2018

Mezi hlavní priority rozpočtu EU na rok 2018 patřily především **investice do konkurenceschopnosti, zaměstnanosti a růstu**. Rozpočet mj. přinášel 11,2 mld. € programu *Horizont 2020* (výzkumný a inovační program EU), přičemž tato hodnota reprezentovala meziroční nárůst o 8,4 %. Rovněž *Nástroj pro propojení Evropy* (sloužící k financování rozsáhlých projektů v oblasti dopravy, energetiky a informačních a komunikačních technologií) významně posílil (nárůst o 7,9 %), když disponoval částkou 2,7 mld. €.

Další z priorit rozpočtu byla i v roce 2018 **podpora mladých lidí**. Zde nejvýrazněji posílil program *Erasmus+*, a to na 2,3 mld. € (meziroční nárůst o 12,1 %). Rozpočet také zohlednil vytvoření nového *Evropského sboru solidarity* poskytujícího příležitost pro mladé lidi do 30 let vykonávat dobrovolnou činnost nebo pracovat na projektech, které jsou přínosem pro komunity v celé Evropě.

V roce 2018 se o 8,9 % **zvýšily také výdaje související s řešením problematiky migrace a bezpečnosti**. Příslušné agentury obdržely v rozpočtu na své aktivity 940 mil. €. **Navýšení** zaznamenala i **oblast životního prostředí a klimatu**, kde bylo na projekty programu *LIFE* vyčleněno 523 mil. €, tj. o 5,9 % více než v roce 2017. Rozpočet EU na rok 2018 také **posiloval strategickou komunikační kapacitu Evropské služby pro vnější činnost**, která obdržela 0,8 mil. €, aby mohla **zintenzivnit boj proti dezinformacím**.

EU v rozpočtu naopak **snížila částku na předvstupní pomoc Turecku** o 105 mil. € (dalších 70 mil. € si ponechala v rezervě). Důvodem pro tento postup byla neuspokojivá situace v oblasti uplatňování demokracie, lidských práv a svobody tisku v tomto státě.

132 Úřední věstník Evropské unie, L 57, ze dne 28. února 2018.

D.2.2 Opravné rozpočty na rok 2018

Do data redakční uzávěrky *EU reportu 2019* bylo schváleno šest opravných rozpočtů:

- Opravný rozpočet č. 1¹³³ uvolnil více než 104 mil. € z FSEU na pomoc Řecku, Francii, Portugalsku a Španělsku, které v roce 2017 postihly přírodní katastrofy.
- Opravným rozpočtem č. 2¹³⁴ byl do rozpočtu EU vložen přebytek rozpočtu 2017 ve výši 555,5 mil. €.
- Opravný rozpočet č. 3¹³⁵ navýšil prostředky na závazky ve prospěch *Nástroje pro uprchlíky v Turecku* o 500 mil. €. Jedná se o první příspěvek „druhé tranše“ tohoto nástroje, přičemž druhý půjde na vrub rozpočtu EU v roce 2019.
- Opravný rozpočet č. 4¹³⁶ uvolnil prostředky z FSEU ve výši téměř 34 mil. € na pomoc Bulharsku, Řecku, Litvě a Polsku v souvislosti s přírodními katastrofami, které je postihly v roce 2017.
- Opravným rozpočtem č. 5¹³⁷, který byl jako celek rozpočtově neutrální, došlo:
 - ke zrušení rezervy na předstupní pomoc Turecku (viz výše bod D.2.1) z důvodu nesplnění podmínek stanovených příjemci Evropským parlamentem a Radou;
 - k posílení prostředků na závazky *Evropského nástroje sousedství* na financování akcí souvisejících s migrační trasou přes centrální Středomoří a s podporou rekonstrukce Sýrie;
 - k posílení prostředků na platby v souvislosti s předchozím posílením prostředků na závazky (v závěru roku 2017) na pokrytí potřeb pomoci při mimořádných událostech;
 - ke změně plánu pracovních míst Výkonné agentury pro inovace a sítě (INEA) v souvislosti s iniciativou WiFi4EU.
- Opravný rozpočet č. 6¹³⁸ přizpůsoboval příjmovou a výdajovou stranu rozpočtu aktuálnímu vývoji:
 - na výdajové straně uvolnil prostředky jak na závazky, tak i na platby z rozpočtových okruhů *konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost a udržitelný růst: přírodní zdroje*;
 - na příjmové straně přehodnotil prognózu vlastních zdrojů rozpočtu EU a přepočítal korekční mechanismus Velké Británie a rozdělil jej mezi jednotlivé ČS.

133 Přijetí (EU, Euratom) 2018/1024 opravného rozpočtu Evropské unie č. 1 na rozpočtový rok 2018 s konečnou platností ze dne 30. května 2018, *Úřední věstník Evropské unie*, L 191/1, ze dne 27. července 2018.

134 Přijetí (EU, Euratom) 2018/1140 opravného rozpočtu Evropské unie č. 2 na rozpočtový rok 2018 s konečnou platností ze dne 4. července 2018, *Úřední věstník Evropské unie*, L 213/1, ze dne 22. srpna 2018.

135 Přijetí (EU, Euratom) 2018/1141 opravného rozpočtu Evropské unie č. 3 na rozpočtový rok 2018 s konečnou platností ze dne 4. července 2018, *Úřední věstník Evropské unie*, L 231/20, ze dne 22. srpna 2018.

136 Přijetí (EU, Euratom) 2018/1577 opravného rozpočtu Evropské unie č. 4 na rozpočtový rok 2018 s konečnou platností ze dne 11. září 2018, *Úřední věstník Evropské unie*, L 266/1, ze dne 24. října 2018.

137 Přijetí (EU, Euratom) 2018/1691 opravného rozpočtu Evropské unie č. 5 na rozpočtový rok 2018 s konečnou platností ze dne 2. října 2018, *Úřední věstník Evropské unie*, L 289/1, ze dne 16. listopadu 2018.

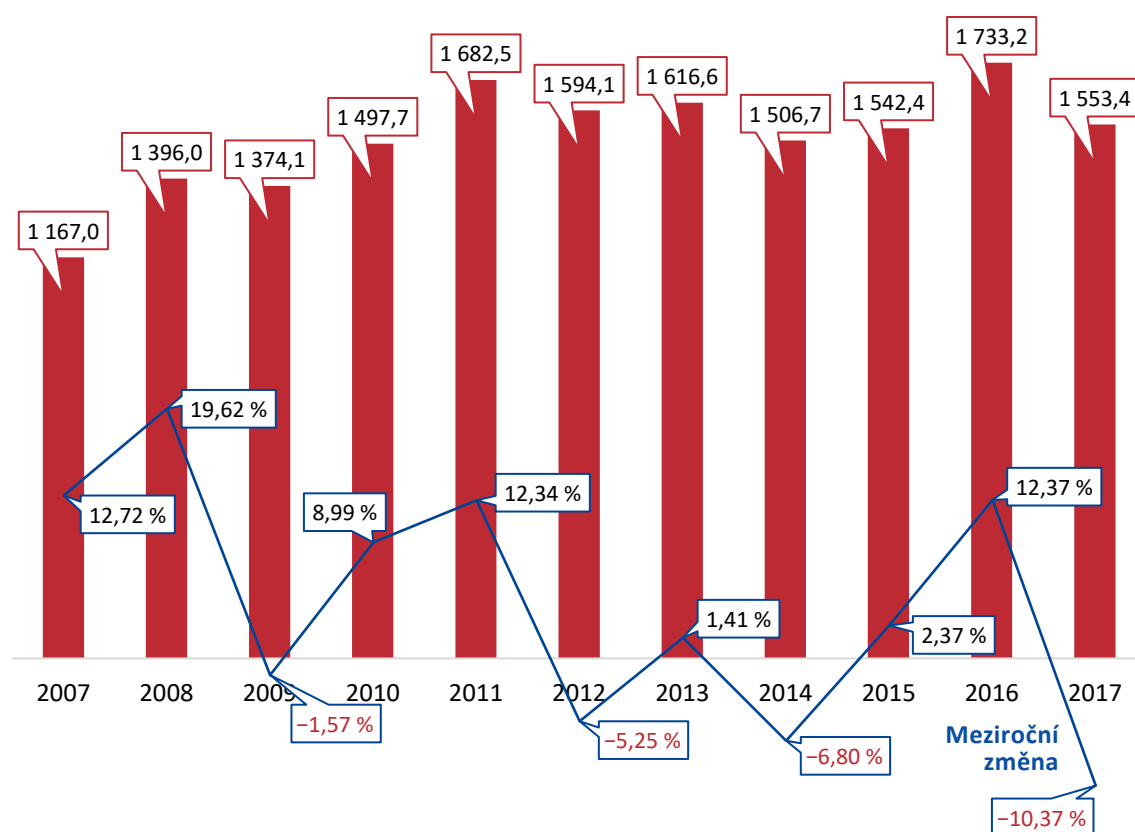
138 Přijetí (EU, Euratom) 2019/259 opravného rozpočtu Evropské unie č. 6 na rozpočtový rok 2018 s konečnou platností ze dne 12. prosince 2018, *Úřední věstník Evropské unie*, L 52/1, ze dne 22. února 2019.

D.3 Rozpočet EU a jeho vztah k České republice

D.3.1 Finanční vztahy rozpočtu EU a ČR do roku 2017

Česká republika odvedla do společného rozpočtu za dobu svého členství v EU, tedy za období 2004–2017, celkem téměř 19,3 mld. €, a to při započtení všech vlastních zdrojů včetně TVZ. V roce 2017 činil odvod ČR do rozpočtu EU bezmála 1,6 mld. €, což představuje meziroční pokles o 10,4 %. V této souvislosti je třeba podotknout, že příjmy z vlastních zdrojů v roce 2017 poklesly celoevropsky o téměř 12,7 %. Relativně menší pokles odvodů z ČR je dán rychlejším růstem národního hospodářství, což se projevilo jak ve výši odvodů ze zdroje z HND, tak zdroje z DPH.

Graf č. 12: Přehled plateb ČR do rozpočtu EU (v mil. €) a jejich meziročních změn (v %) v letech 2007–2017

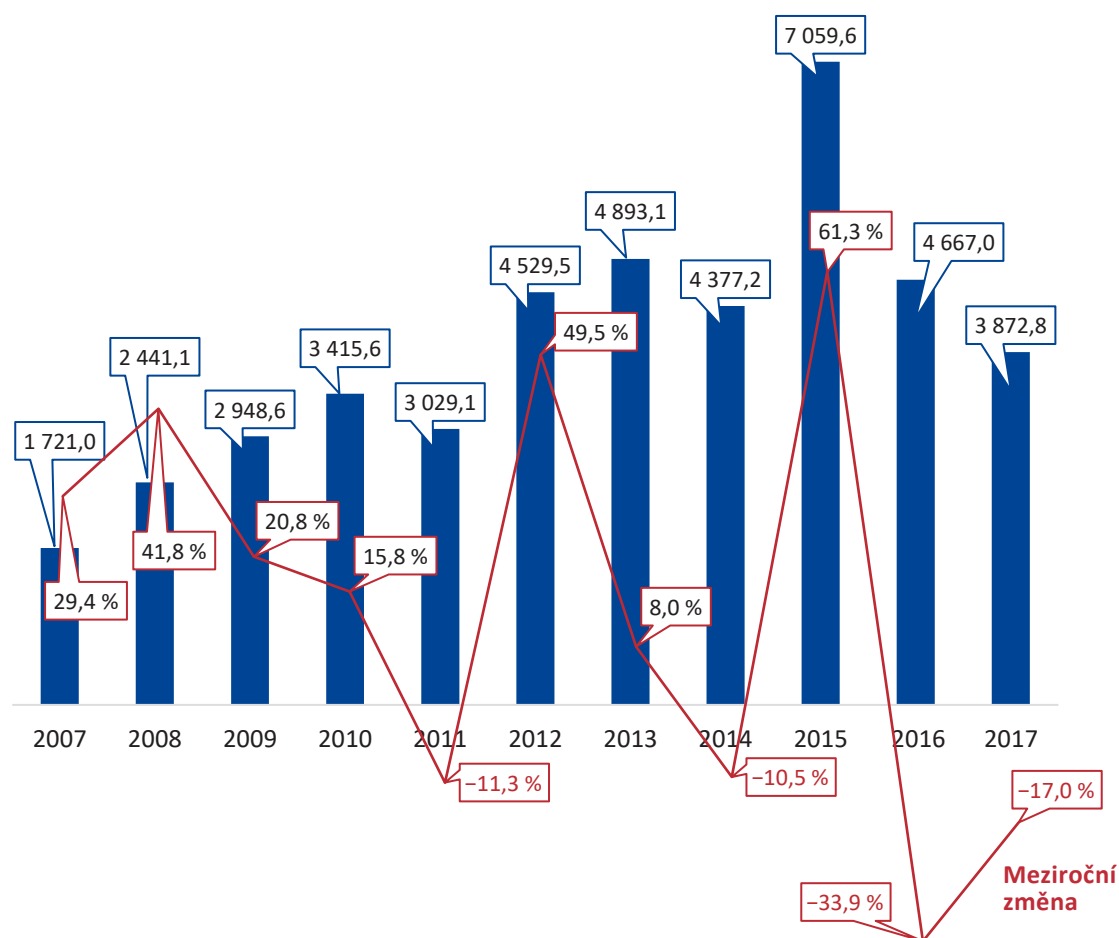


Zdroj: EU budget 2017 – Financial Report, Komise 2018; předchozí zprávy Komise o rozpočtu EU z let 2008–2017.

Z grafu č. 12 je dobře patrné, že **vývoj objemu plateb odváděných z ČR do rozpočtu EU je relativně rovnoměrný**. Výše odvodů odpovídá vývoji hospodářství v ČR. **Významnější výkyvy, které byly zaznamenány především v letech 2011, 2014 nebo 2016, byly dány mimořádnými faktory**, ať už jimi byla revize národních účtů ze strany Českého statistického úřadu nebo třeba zavedení masivních intervencí na devizovém trhu ze strany České národní banky /ČNB/. Tyto případy byly blíže komentovány v předchozích ročnících EU reportu.

Česká republika patří od okamžiku svého vstupu do EU mezi tzv. **čisté příjemce**, tj. mezi ty ČS, které z rozpočtu EU dostávají více, než do něj odvádějí. **Příjmy ČR z rozpočtu EU dosáhly za roky 2004–2017 úhrnem téměř 46,2 mld. €, z toho bezmála 3,9 mld. € v roce 2017**. Meziročně se příjmy ČR z rozpočtu EU snížily o 17,0 %. **Pokles příjmů ČR byl zaznamenán především v oblasti zdrojů z ESIF**.

Graf č. 13: Příjmy ČR z rozpočtu EU (v mil. €) a jejich meziroční změny (v %) v letech 2007–2017



Zdroj: EU budget 2017 – Financial Report, Komise 2018; předchozí zprávy Komise o rozpočtu EU z let 2008–2017.

Pohled na výše uvedený graf ukazuje, že **po extrémním nárůstu příjmů v roce 2015 spojeném s výrazným dočerpáváním alokace na PO7+ následuje v dalších letech citelný pokles. Ten je dán především pomalým nástupem PO14+.** Lze předpokládat, že tento trend se v následujících dvou letech znovu obrátí a **příjmy ČR z rozpočtu EU opět výrazněji porostou**, protože v příslušných programech rychle roste podíl částky s uzavřenými právními akty o poskytnutí podpory.

D.3.2 Vývoj čisté pozice ČR ve vztahu k rozpočtu EU do roku 2018

Česká republika patří mezi ČS s nejvyšší čistou pozicí¹³⁹ na obyvatele. V roce 2017 obsadila v pomyslném žebříčku 7. místo s hodnotou **218,17 € na jednoho obyvatele** (viz bod D.1.4). **Celková hodnota čisté pozice ČR v roce 2017 činila 2,3 mld. €.** Tato hodnota je **nejnižší od roku 2011**, kdy došlo k pozastavení financování objemově významných OP ze strany Komise. Důvody významného meziročního poklesu v roce 2017 (o téměř 21,1 %) se nacházejí jak na straně relativně rostoucích odvodů na vlastní zdroje z DPH a HND, tak na straně stále nízké úrovně čerpání prostředků z ESIF. Oba tyto hlavní důvody jsou popsány v předchozím bodě.

¹³⁹ Čistá pozice je vypočítaná jako rozdíl celkových příjmů ČR z rozpočtu EU očištěných o příjmy určené na úhradu administrativních nákladů a na úhradu nákladů decentralizovaných agentur Komise a celkových odvodů z ČR do rozpočtu EU včetně TVZ očištěných o náklady spojené s výběrem cel (20 %).

Graf č. 14: Čistá pozice ČR v letech 2004–2017 (s doplněním o údaj MF za rok 2018) (v mil. €)

Zdroj: EU budget 2017 – Financial Report, Komise 2018; předchozí zprávy Komise o rozpočtu EU z let 2005–2017; údaje MF za rok 2018 zveřejněné 31. ledna 2019.

Pozn.: Údaje za roky 2004–2006 zahrnují i příspěvky decentralizovaným agenturám Komise.

Ministerstvo financí zveřejnilo 31. ledna 2019 tiskovou zprávu: *Česká republika získala v roce 2018 z rozpočtu EU o 45,3 mld. Kč více, než zaplatila.*

Zpráva uvádí, že **čistá pozice ČR za rok 2018 dosáhla výše 45 280,83 mil. Kč, což odpovídá 1 765,8 mil. €¹⁴⁰**. Je pravděpodobné, že další výrazný pokles čisté pozice¹⁴¹ jde znovu na vrub růstu odvodů do EU¹⁴² a stále ne zcela plného čerpání prostředků z ESIF alokovaných pro ČR v PO14+.

Komise příslušná data do termínu redakční uzávěrky *EU reportu 2019* nepublikovala, obvykle se však oficiální údaje EU od údajů MF příliš neliší.

D.4 Ochrana finančních zájmů EU v roce 2017

Komise věnuje ochraně finančních zájmů EU mimořádný význam, úzce při tom spolupracuje s ČS a podle čl. 325 SFEU každoročně vydává k této problematice výroční zprávu. *Výroční zpráva o ochraně finančních zájmů Evropské unie v roce 2017¹⁴³ /Výroční zpráva/* byla vydána v září 2018.

Ve Výroční zprávě se uvádí, že v roce 2017 byly přijaty dva důležité legislativní akty, které posílí konvergenci směrem k účinné a rovnocenné úrovni ochrany rozpočtu EU, zejména před podvody přeshraniční povahy. Jedná se o směrnici o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům

¹⁴⁰ Při použití ročního kurzu ČNB za rok 2018 ve výši 25,643 Kč/€.

¹⁴¹ Čistá pozice ČR klesá již tři roky po sobě.

¹⁴² V roce 2018 došlo k vyšším odvodům jednak z důvodu zlepšené ekonomické situace v ČR, jednak navýšením objemu rozpočtu EU (a s tím spojenou potřebou jeho krytí).

¹⁴³ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě: *29. výroční zpráva o ochraně finančních zájmů Evropské unie – boj proti podvodům – 2017*, KOM(2018) č. 553 v konečném znění ze dne 3. září 2018.

poškozujícím finanční zájmy EU¹⁴⁴ a nařízení, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce¹⁴⁵. Tyto akty budou vyžadovat úpravu stávajícího rámce pro boj proti podvodům.

V oblasti příjmů přijala Komise legislativní návrh¹⁴⁶, který má zajistit, aby byl systém DPH v EU jednodušší a odolnější vůči podvodům a aby odstraňoval mezery v přeshraničním obchodě posílením nástrojů v oblasti správní spolupráce mezi správci daně a ostatními vynuocovacími orgány. **OLAF koordinoval nebo podpořil jedenáct společných celních operací, které byly zaměřeny na různé hrozby** (mj. pašování cigaret, podvody v oblasti příjmů, padělané výrobky, nedovolený pohyb finanční hotovosti a drogy).

Pokud jde o jednotlivé problematické komodity, **největší objem podvodů a nesrovnalostí byl zaznamenán u solárních panelů.**

Bylo zahájeno řízení o nesplnění povinnosti v souvislosti s podhodnocováním celní hodnoty zboží, jež bylo zjištěno ve Velké Británii. Nesplnění povinnosti mělo vliv na příjmy z TVZ i DPH.

V oblasti výdajů došlo ke změně finančního nařízení¹⁴⁷, když byla v roce 2017 přijata nová ustanovení týkající se zemědělství (ostatní oblasti byly upraveny v roce 2018).

Analýza nesrovnalostí podvodného i nepodvodného charakteru potvrdila efektivitu metod používaných při jejich odhalování. Mezi tyto metody patří především analýza rizik, tipy od informátorů, whistleblowing a informace ze sdělovacích prostředků. Analýza rovněž prokázala pozitivní efekty užší koordinace činností justičních a správních orgánů.

V roce 2017 bylo nahlášeno Komisi **celkem 15 213 podvodů a ostatních nesrovnalostí**, tj. o 20,8 procentního bodu méně než v roce 2016. Tyto **nesrovnalosti dosáhly celkové výše přibližně 2,58 mld. €**, což představuje meziroční pokles o 8,6 procentního bodu.

Nesrovnalostí podvodného charakteru bylo (úhrnem za oblast příjmů a výdajů) nahlášeno **1 146 a jejich hodnota činila přibližně 467 mil. €.**

Členské státy spravují přibližně 75 % výdajů rozpočtu EU v rámci tzv. sdíleného řízení a mají povinnost hlásit OLAF podvody a ostatní nesrovnalosti¹⁴⁸ prostřednictvím systému pro řízení nesrovnalostí IMS¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017, o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie.

¹⁴⁵ Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

¹⁴⁶ Návrh na změnu nařízení Rady (EU) č. 904/2010 ze dne 7. října 2010, o správní spolupráci a boji proti podvodům v oblasti daně z přidané hodnoty.

¹⁴⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012.

¹⁴⁸ ČS mají povinnost oznámit Komisi každé podezření na podvod a všechny nesrovnalosti, které přesahují částku 10 000 € ze zdrojů EU.

¹⁴⁹ *Irregularities Management System.*

Tabulka č. 7: Počty a peněžní vyjádření případů podezření na podvod a ostatních nesrovnalostí oznámených v roce 2017 členskými státy EU prostřednictvím IMS a jejich meziroční změna (MZ)

Rozpočtová oblast (výdaje/příjmy)		Počet podezření na podvod		Objem podezření na podvod		Počet ostatních nesrovnalostí		Objem ostatních nesrovnalostí	
		2017	MZ (v %)	2017 (v mil. €)	MZ (v %)	2017	MZ (v %)	2017 (v mil. €)	MZ (v %)
Zemědělství	EU	276	-33	59,88	-3	3 054	-11	210,40	0
	z toho ČR	8	-43	0,49	-42	25	-40	1,08	-61
Politika soudržnosti a rybolov	EU	345	-15	320,39	35	5 129	-37	1 395,86	-24
	z toho ČR	33	-11	6,61	-78	282	-32	60,95	-46
Vnitřní politiky celkem	EU	0	-	0,00	-	3	-25	0,99	55
	z toho ČR	0	-	0,00	-	0	-	0,00	-
Předvstupní politika	EU	2	-67	0,65	-65	25	-42	1,39	162
	z toho ČR	0	-	0,00	-	0	-	0,00	-
Výdaje celkem	EU	623	-25	380,92	27	8 211	-29	1 608,64	-21
	z toho ČR	41	-20	7,10	-77	307	-33	62,03	-46
Příjmy celkem	EU	441	-14	76,39	-8	4 195	1	425,26	-6
	z toho ČR	0	-100	0,00	-100	89	11	8,61	62
Celkem	EU	1 064	-21	457,31	19	12 406	-21	2 033,90	-18
	z toho ČR	41	-23	7,10	-77	396	-26	70,64	-41

Zdroj: Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě: 29. výroční zpráva o ochraně finančních zájmů Evropské unie – boj proti podvodům – 2017, KOM(2018) č. 553 v konečném znění ze dne 3. září 2018.

Pozn.: Tabulka nezahrnuje nesrovnalosti zjištěné/nahlášené v nečlenských zemích (předvstupní politika) ani přímé výdaje. MZ je meziroční změna 2017/2016 popsáné veličiny vyjádřená v %.

Nesrovnalosti týkající se výdajů uskutečněných v rámci přímého řízení rozpočtu Evropské unie Komisí jsou hlášeny prostřednictvím účetního systému ABAC¹⁵⁰.

Tabulka č. 7 uvádí data za rok 2017 za celou EU-28 a rovněž samostatně za ČR. **Z údajů uvedených v tabulce je patrné, že ČR zaznamenala mírný až výrazný pokles ve všech sledovaných kategoriích, a to jak objemově, tak v počtech všech (podvodných i nepodvodných) nahlášených nesrovnalostí.** Výjimkou jsou pouze ostatní nesrovnalosti v oblasti příjmů rozpočtu EU.

Jiný pohled na problematiku nesrovnalostí přináší **porovnání objemu nesrovnalostí nahlášených za ČR vztažených k celkovému objemu nesrovnalostí za EU-28 a objemu celkových výdajů EU do ČR v oblasti „politiky soudržnosti a rybolovu“ a „zemědělství“ (jen rozvoj venkova), resp. celkových příjmů EU pocházejících z ČR opět vztažených k EU-28 jako celku. Objem výdajů EU do ČR v oblasti projektových opatření v zemědělství představuje 2,36 % veškerých výdajů EU v této oblasti směřujících do ČR, objem nesrovnalostí však dosahuje pouze 0,58 % objemu všech nesrovnalostí v této oblasti za celou EU-28. Obdobně v oblasti „politiky soudržnosti a rybolovu“ tvoří objem výdajů do ČR 6,04 % výdajů do EU-28 a objem „českých“ nesrovnalostí činí jen 3,94 % všech nesrovnalostí EU-28 v této oblasti. V oblasti příjmů byla v roce 2017 situace opačná. Objem příjmů rozpočtu EU pocházejících z ČR činil 1,34 % vzhledem k celé EU-28 a „národní“ objem nesrovnalostí 1,72 % EU-28.**

150 Accrual Based Accounting.

Zásadní část komunikace mezi vnitrostátními orgány ČR a úřadem OLAF probíhá ve dvou základních rovinách týkajících se pravidelných hlášení tzv. **trestněprávních nesrovnalostí** a tzv. **administrativních či správně právních nesrovnalostí**.

První oblast autonomně zajišťuje NSZ, které zastává pozici výlučného kontaktního bodu sítě AFCOS¹⁵¹ pro trestněprávní nesrovnalosti. Spolupráci s OLAF při hlášení této kategorie nesrovnalostí, případně při komunikaci a výměně informací, vykonává konkrétně odbor závažné hospodářské a finanční kriminality NSZ. **NSZ podává hlášení formou pravidelných čtvrtletních zpráv**, které obsahují informace o probíhajících trestních řízeních ve věcech, ve kterých došlo nebo mohlo dojít k poškození či ohrožení finančních nebo ekonomických zájmů EU. Při výkonu této agendy NSZ provádí činnost v rámci standardní působnosti státního zastupitelství jako orgánu činného v trestním řízení a zajišťuje zprostředkování výměny informací mezi českými orgány činnými v trestním řízení a vyšetřujícími orgány úřadu OLAF.

Druhou zmíněnou oblast, tedy hlášení správně právních nesrovnalostí, zajišťuje **Ministerstvo financí** (odbor 69 – Analýza a hlášení nesrovnalostí) **plní roli centrálního kontaktního bodu sítě AFCOS /CKB AFCOS/**. CKB AFCOS shromažďuje informace od jednotlivých kontaktních bodů a podává Komisi a OLAF hlášení případů nesrovnalostí zjištěných při implementaci ESIF, fondů SZP a předvstupních nástrojů PHARE¹⁵².

CKB AFCOS zaslal OLAF v roce 2017 prostřednictvím informačního systému IMS **celkem 348** případů hlášení nových **nesrovnalostí** s dotčenou částkou **69 136 252 €**. V souvislosti s předvstupními nástroji nebyla OLAF nahlášena žádná nová nesrovnalost.

Tabulka č. 8: Počty případů a objemy nahlášených nesrovnalostí za rok 2017 v rozdělení podle jednotlivých programových období

Programové období	Počet nesrovnalostí	Částka nesrovnalostí (v €)
2004–2006	3	298 536
2007–2013	334	67 890 313
2014–2020	11	947 403
Celkem	348	69 136 252

Zdroj: Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2017, MF – odbor Centrální harmonizační jednotka, duben 2018.

Z celkového počtu nahlášených případů za PO7+ bylo 34 případů klasifikováno jako podezření na podvod a dva případy byly klasifikovány jako potvrzený podvod. V obou případech podvod spočíval v předložení zfalšované dokumentace.

OLAF se v roce 2017 obrátil na CKB AFCOS se dvěma žádostmi o dokumentaci či specifické podklady k jednomu projektu a dvěma propagačním programům. OLAF zaslal rovněž informaci o uzavření vyšetřování bez doporučení k šesti případům a ve dvou případech zaslal závěrečnou zprávu s doporučením.

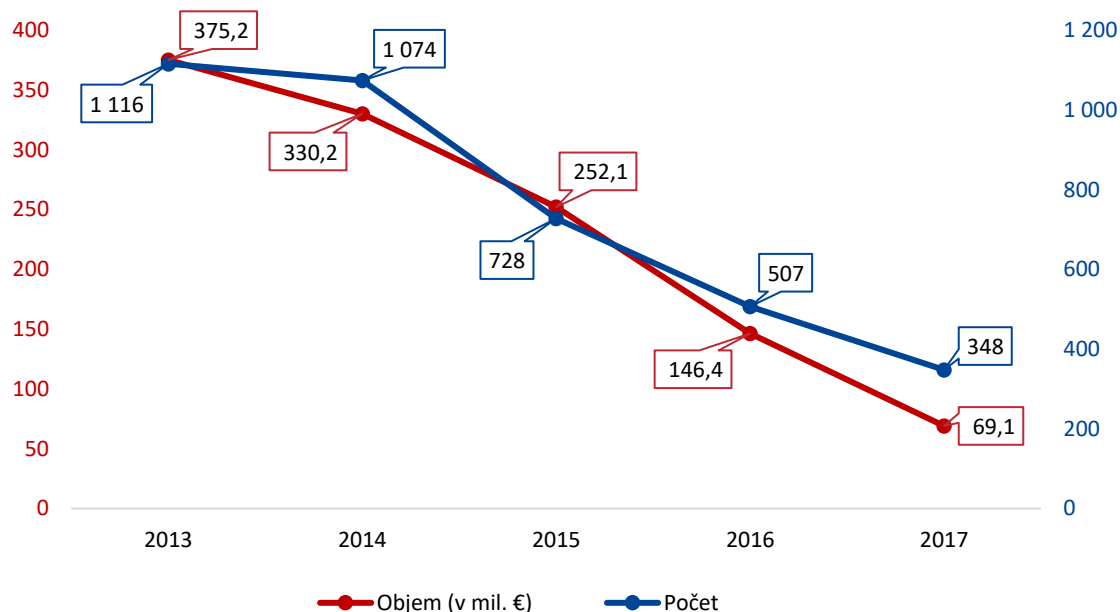
V souvislosti s ukončením PO7+ vyhodnotil CKB AFCOS *Národní strategii na ochranu finančních zájmů EU*¹⁵³ /Strategie/ a její obsah upravil. Upravená verze Strategie, na jejíž revizi se podílel rovněž NKÚ, byla vydána s účinností od 1. září 2017.

¹⁵¹ Anti-Fraud Coordinating Structure.

¹⁵² Poland and Hungary Aid for Restructuring of the Economy.

¹⁵³ Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropské unie schválená usnesením vlády ČR ze dne 14. května 2008 č. 535.

Graf č. 15: Vývoj nesrovnalostí nahlášených CKB AFCOS v oblasti výdajů z hlediska jejich počtu a finančního objemu v letech 2013–2017



Zdroj: zprávy Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Ochrana finančních zájmů Evropské unie – Boj proti podvodům* (výroční zprávy za roky 2013 až 2017).

Pozn.: Levá svislá osa představuje hodnoty objemů zjištěných nesrovnalostí vyjádřených v mil. € a pravá počty nahlášených nesrovnalostí.

Na základě analýzy dat týkajících se hlášení nesrovnalostí **v oblasti výdajů** za roky 2013–2017 **v ČR lze konstatovat trvalý pokles** jak **počtu nahlášených případů nesrovnalostí**, tak **příslušných finančních objemů**, a to přesto, že disciplína ŘO v hlášení nesrovnalostí je dle průběžných poznatků NKÚ na velmi dobré úrovni.

D.5 Opatření k plnění rozpočtu EU 2018

D.5.1 Koordinovaná opatření hospodářské politiky EU

V souladu se svými hospodářskými a sociálními prioritami¹⁵⁴ zahájila Komise cyklus koordinace hospodářské, fiskální a sociální politiky v rámci **evropského semestru pro rok 2018** vydáním **Analýzy růstu 2018**¹⁵⁵. V Analýze růstu 2018 Komise konstatuje, že růst hospodářství v EU předčil očekávání, nezaměstnanost dlouhodobě klesá, investice se začínají zvyšovat a veřejné finance se zlepšují. Komise však zároveň upozornila, že je nezbytné pomocí strukturálních reforem zajistit, aby se evropské hospodářství stalo stabilnějším, inkluzivnějším a odolnějším. Členské státy by měly nastavit své fiskální politiky tak, aby zajistily přiměřenou rovnováhu mezi zajištěním udržitelnosti veřejných financí, a to především snížením vysokého zadlužení, a podporou hospodářského oživení.

¹⁵⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: *Pracovní program Komise na rok 2018*, KOM(2017) 650 v konečném znění ze dne 24. října 2017.

¹⁵⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Evropské investiční bance: *Roční analýza růstu na rok 2018*, KOM(2017) 690 v konečném znění ze dne 22. listopadu 2017.

Pokyny a doporučení pro eurozónu a ČS vycházejí mj. z analýzy o stavu EU v roce 2017, evropského pilíře sociálních práv¹⁵⁶, *Bílé knihy o budoucnosti Evropy* s přílohami¹⁵⁷ a pěti návazných diskuzních dokumentů. **Komise v Analýze růstu 2018 vyzvala ČS k provádění následujících kroků:**

1. posílení investic na podporu oživení a zvyšování dlouhodobého růstu

- *podporovat investice prostřednictvím reformem* – aktivovat veřejné finanční prostředky k mobilizaci soukromých investic a zlepšit podnikatelské prostředí zjednodušením daňového systému, zefektivněním veřejné správy a odstraněním nepružností na trhu výrobků a trhu práce, zintenzivnit integraci finančních trhů a zajistit větší transparentnost kapitálových toků;
- *co nejlépe využívat rozpočtové prostředky EU a členských států* – pro stimulování soukromých investic se posiluje investiční plán pro Evropu se zvýšením záruky EU z 16 mld. € na 26 mld. € a kapitál Evropské investiční banky z 5 mld. € na 7,5 mld. €, což má mobilizovat veřejné i soukromé investice o 500 mld. €, zásadní význam mají investice do vzdělávání, odborné přípravy, růstu produktivity práce a aktivních politik na trhu práce;

2. provádění strukturálních reform pro růst podporující začlenění, zesílenou konvergenci a konkurenceschopnost

- *podporovat dobře fungující trhy práce a moderní systémy sociálního zabezpečení* – s ohledem na probíhající globalizaci a technologický pokrok projevující se polarizací dovedností i příjmů je nutné přijmout pracovníprávní předpisy v oblasti sociální ochrany, současně je třeba přijímat opatření k začleňování mladých (15–24 let) do pracovního procesu a do vzdělávání nebo odborné přípravy, dále je třeba vytvořit nové formy sociálního dialogu k zapojení sociálních partnerů do tvorby a provádění reformem;
- *zajistit rovné příležitosti a přístup na trh práce* – podporovat odbornou přípravu a rekvalifikace, zvyšovat mobilitu pracovníků, zavádět účinnější veřejné služby zaměstnanosti (vytvoření Evropského orgánu pro pracovní příležitosti), zvýšit kvalitu a relevanci odborné přípravy a kvalifikací mj. osvojením digitálních dovedností, zmodernizovat odbornou přípravu a posílit kvalitní učňovské vzdělávání;
- *vytvářet pracovní místa a spravedlivé pracovní podmínky* – zajistit spravedlivé a rovné zacházení, řešit rovnováhu mezi flexibilitou a jistotou práce segmentací trhu práce, cíleně snižovat daňové zatížení práce s přesunem daňové zátěže do jiných oblastí, zajistit rovnováhu mezi pracovním a soukromým životem, úsilí o začleňování na trhu práce kombinovat s podporou sociálního začlenění (péče o děti, přístup ke zdravotní péči, přístup k bydlení, začlenění zranitelných skupin).
- *poskytovat sociální ochranu a začleňování za účelem řešení nerovnosti a chudoby* – řešit nerovnosti, mj. prostřednictvím reformy vnitrostátních systémů daní a dávek se zohledněním jejich distribučního dopadu, systémy sociální ochrany přizpůsobit novým způsobům práce a zajistit přenositelnost nároků při přechodu z jednoho zaměstnání do druhého, zavést opatření za účelem zajištění udržitelnosti veřejných důchodových systémů, zvýšit nákladovou efektivnost systémů zdravotní péče a zajistit včasný přístup k cenově dostupné a kvalitní preventivní a léčebné zdravotní péči;

¹⁵⁶ Schválen dne 17. listopadu 2017 Evropským parlamentem, Radou a Komisí v prohlášení podepsaném na sociálním summitu konaném v Göteborgu na téma spravedlivých pracovních míst a růstu.

¹⁵⁷ *Bílá kniha o budoucnosti Evropy. Úvahy a scénáře pro EU27 v roce 2025*, KOM(2017) 2025 ze dne 1. března 2017.

- *zajišťovat inovace a konkurenceschopnost* – inovovat prostřednictvím investování do nových technologií a zavedením digitalizace a dekarbonizace, zajistit udržitelnost a účinnější využívání zdrojů včetně širšího využívání digitálních technologií, vytvářet podmínky pro konsolidaci a rychlý rozvoj začínajících podniků, odstraňovat v odvětví služeb přetrvávající regulační a administrativní překážky, podporovat průmyslovou soutěž, růst produktivity, přeshraniční přístup a spolupráci mezi MSP v dodavatelském řetězci;

3. provádění odpovědné fiskální politiky na podporu udržitelnosti a konvergence

- *přizpůsobit fiskální politiku situaci v jednotlivých zemích* – snižovat veřejné zadlužení a zabránit tak vysokým nákladům na financování dluhů, nastavit fiskální politiku dle situace v souladu s *Paktem stability a růstu*, pro posílení růstového potenciálu ekonomik zachovat nebo zvýšit veřejné investice;
- *zajistit efektivnější a spravedlivější zdanění a vyšší kvalitu veřejných výdajů* – zavést opatření pro předcházení korupci a pro důrazné řešení nekalého zadávání zakázek, rovněž nastavit daňové systémy podporující růst, zaměstnanost, soukromé investice a zlepšující podnikatelské prostředí, dále posuzovat veřejné výdaje pro zachování odpovědné fiskální politiky.

4. Další kroky:

- zohlednit uvedené priority urychlením provádění programů reforem a plně využít politické a finanční nástroje, které jsou k dispozici na úrovni EU;
- zajistit, aby vnitrostátní sociální partneři a vnitrostátní parlamenty byli plně zapojeni do reformního procesu;
- zavést koordinovaný a komplexní přístup pro další vývoj se zohledněním společného přístupu k ochraně a rozvoji sociálních práv podle evropského pilíře sociálních práv.

Česká republika v souladu s hospodářskými a sociálními prioritami vymezenými v Analýze růstu 2018 zpracovala koncepční dokumenty národní program¹⁵⁸ a konvergenční program¹⁵⁹ a předložila je 30. dubna 2018 Komisi k posouzení. Komise oba dokumenty posoudila současně a vydala své doporučení¹⁶⁰ pro Radu.

Rada na základě doporučení Komise vydala k oběma koncepčním dokumentům doporučení, resp. stanovisko, současně¹⁶¹ s odkazem na jejich provázanost. Rada konstatovala, že ČR, na kterou se vztahuje preventivní složka *Paktu stability a růstu*, plánuje v letech 2018–2021 dosáhnout celkového rozpočtového přebytku a poklesu poměru veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu /HDP/. Rada tak dospěla k závěru, že ČR podle prognózy Komise v letech 2018 a 2019 ustanovení *Paktu stability a růstu* dodrží. V oblasti fiskální udržitelnosti bude v dlouhodobém výhledu ČR čelit středně velkým rizikům v souvislosti se stárnutím obyvatelstva. Rostoucí náklady budou výzvou pro řešení oblastí zdravotní a dlouhodobé péče a zaměří pozornost na nezbytnou změnu důchodového systému. Rada pozitivně hodnotila přijetí zákona

¹⁵⁸ *Národní program reforem České republiky 2018* zpracovaný Úřadem vlády České republiky schválil vládní výbor pro Evropskou unii dne 30. dubna 2018.

¹⁵⁹ *Konvergenční program České republiky pro období 2018–2021* zpracovaný Ministerstvem financí v dubnu 2018 schválila vláda ČR svým usnesením ze dne 30. dubna 2018 č. 281 společně s *Rozpočtovou strategií sektoru veřejných institucí České republiky*.

¹⁶⁰ *Doporučení pro Doporučení Rady k národnímu programu reforem České republiky na rok 2018 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2018*, KOM(2018) 403 v konečném znění ze dne 23. května 2018.

¹⁶¹ *Doporučení Rady ze dne 13. července 2018 k národnímu programu reforem České republiky na rok 2018 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2018* (*Úřední věstník Evropské unie*, 2018/C 320/03, ze dne 10. září 2018).

o **pravidlech rozpočtové odpovědnosti**¹⁶², na jehož základě vznikla nezávislá rozpočtová rada. Naopak přes přijetí některých opatření je konstatováno, že se **ČR nadále potýká s problémy v oblastech zvyšování transparentnosti a efektivnosti zadávání VZ a předcházení korupci. Dle stanoviska Rady byla přijata legislativní opatření ke zvýšení výkonnosti elektronické veřejné správy a v oblasti investic** byla přijata nová právní úprava stavebního zákona⁴ zjednodušující proceduru vydání stavebního povolení. Přesto zejména velké infrastrukturní projekty stále brzdí určitá správní a regulační zátěž. **Rada opakovaně konstatovala, že fungování systému výzkumu a inovací je ovlivněno pomalou realizací reformem a roztržitostí jeho správy.** Naopak trh práce má dobré výsledky, zaměstnanost trvale roste, **zůstávají však rozdíly mezi muži a ženami v oblasti zaměstnanosti a mezd.**

S ohledem na analýzu hospodářské politiky ČR provedenou Komisí a rovněž s ohledem na výše uvedená konstatování **Rada České republiky pro období 2018–2019 doporučila:**

1. **zlepšit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí**, zejména důchodového systému; **vyřešit nedostatky v postupech zadávání VZ**, zejména podporou soutěže více založené na kritériích kvality a zavedením protikorupčních opatření;
2. **snížit administrativní zátěž pro investice**, mimo jiné zrychlením povolovacích postupů u infrastrukturních projektů; **odstranit překážky brzdící výzkum, vývoj a inovace**, zejména zvýšením inovační kapacity domácích podniků; **posílit schopnost vzdělávacího systému** poskytovat kvalitní inkluzivní vzdělávání, mimo jiné podporou učitelského povolání; **podporovat zaměstnávání žen, osob s nízkou kvalifikací a osob se zdravotním postižením**, mimo jiné zvýšením účinnosti aktivních politik na trhu práce.

D.5.2 Posouzení pokroku ČR ve strukturálních reformách a v předcházení a nápravě makroekonomické nerovnováhy za rok 2018

V únoru 2019 zveřejnila Komise pracovní dokument svých útvarů nazvaný *Zpráva o České republice 2019*¹⁶³, v němž vyhodnotila její hospodářskou situaci a výhled z hlediska roční analýzy růstu, posoudila pokrok v oblasti doporučení pro ČR a přezkoumala priority reformem. Zpráva 2019 mj. uvádí:

1. Hospodářská situace a výhled

Hospodářský růst se v roce 2018 sice zpomalil, ale zůstal na solidní úrovni (2,9 %) díky spotřebě domácností. Saldo vývozu bylo po úspěšných letech záporné v důsledku zpomalení vnější poptávky a zhodnocení české koruny. **ČR se výrazně přiblížila průměru EU-28¹⁶⁴ a hospodářská konvergence bude i v dalších letech pokračovat.** Potenciální růst se bude v nadcházejících letech snižovat ke 2 %. Budoucí růst malé otevřené české ekonomiky by však mohl omezit nedostatek pracovních sil s přispěním nejistoty v celosvětové poptávce. Hlavní ekonomické riziko bude spočívat ve značné závislosti na vývozu a přímých zahraničních investicích. **Hnací silou hospodářského růstu bude spotřeba domácností díky vysoké zaměstnanosti a růstu mezd.** Výhled v oblasti investic je pozitivní s předpokladem udržení rostoucího trendu z posledních let, na kterém se podílely zejména investice do automatizace a robotizace v automobilovém průmyslu a veřejné investice podpo-

¹⁶² Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

¹⁶³ Průvodní dokument ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropské centrální bance a Euroskupině, *Evropský semestr 2019: Posouzení pokroku ve strukturálních reformách a v předcházení a nápravě makroekonomické nerovnováhy a výsledky hloubkových přezkumů strukturálních reform podle nařízení (EU) č. 1176/2011*, SWD(2019) 1002 v konečném znění ze dne 27. února 2019.

¹⁶⁴ HND na osobu přepočtený pomocí parity kupní síly dosáhl v roce 2017 hodnoty 82,7 % průměru EU-28.

rované z fondů EU. Inflace spotřebitelských cen se udržela v tolerančním pásmu do 3 %. **Míra nezaměstnanosti dosáhla v druhé polovině roku 2018 úrovně 2,1 % a byla nejnižší v EU.** Snížila se i nezaměstnanost mladých lidí (5,3 %) a dlouhodobá nezaměstnanost (0,7 %). Na druhou stranu **míra zaměstnanosti osob s nízkou kvalifikací stagnuje a vysoký zůstává i rozdíl v míře zaměstnanosti osob se zdravotním postižením.** Bankovní sektor je trvale vysoce ziskový, ceny nemovitostí jsou mírně nadhodnocené (do 10 %) a zadlužení domácností je ve srovnání s průměrem EU trvale mírné. Saldo sektoru vládních institucí se má nadále snižovat, přičemž se pozitivně projevila opatření přijatá ke snižování daňových úniků (elektronická evidence tržeb a kontrolní hlášení DPH).

2. Pokrok v oblasti doporučení pro ČR

Komise konstatovala, že od zahájení evropského semestru v roce 2011 byl u 68 % všech doporučení adresovaných České republice zaznamenán alespoň „určitý pokrok“¹⁶⁵, u 28 % „omezený pokrok“ a u 4 % „žádný pokrok“.

V plnění doporučení Rady z roku 2018 vydala Komise pro ČR následující hodnocení:

- **u doporučení č. 1 – omezený pokrok** (žádný pokrok v oblasti dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, zejména v souvislosti s valorizací důchodů, a určitý pokrok při řešení nedostatků v postupech zadávání VZ),
- **u doporučení č. 2 – určitý pokrok** (určitý pokrok ve snižování administrativní zátěže pro investice, omezený pokrok při odstraňování překážek brzdících výzkum, vývoj a inovace, určitý pokrok v oblasti posílení schopnosti vzdělávacího systému a určitý pokrok v oblasti podpory zaměstnanosti skupin nedostatečně zastoupených na trhu práce).

3. Priority reforem ČR

Komise ve Zprávě 2019 k jednotlivým prioritám formulovaným v národním programu uvedla následující:

• Veřejné finance a daňový sektor

Daňové příjmy se nadále zvyšovaly a v roce 2017 dosáhly 35,4 % HDP (průměr EU byl 40,2 %), společně s hospodářským růstem vedla tato situace k přebytku veřejných financí a snížení státního dluhu pod 35 % HDP. Rostly příjmy ze zdanění práce i ze spotřebních daní, naopak výnosy z přímých daní zůstaly pod úrovní obvyklou v EU. Výrazně se snížily daňové úniky na DPH (cca 14 % v roce 2016), což je mírně nad průměrem EU (12,3 %). Nadále však zůstávalo vysoké zdanění práce, a to v příjmových skupinách s nízkými a vysokými příjmy.

Od počátku roku 2018 zahájila činnost Národní rozpočtová rada jako nezávislá fiskální instituce hodnotící fiskální rámec a posuzující makroekonomické prognózy. ČR dosud v plné míře neprovedla transpozici směrnice Rady 2011/85/EU¹⁶⁶ do národní legislativy, zejména nebyl stále přijat právní akt týkající se ŘKS ve veřejné správě. Fiskální udržitelnost neohrožují v krátkodobém horizontu žádná rizika, dlouhodobá udržitelnost veřejných financí se však může zhoršit (až o 0,2, resp. 0,3 procentního bodu HDP) vzhledem k demografickému vývoji (stárnutí obyvatelstva) přinášejícímu při zachování stejné politiky

¹⁶⁵ Pro hodnocení pokroku platí kategorie: **žádný pokrok** – neoznámena nebo nepřijata žádná opatření, **omezený pokrok** – oznámena opatření provedená na doporučení v omezené míře, **určitý pokrok** – přijata opatření reagující na doporučení částečně nebo je k vyřešení potřeba vyvinout ještě značné úsilí, **výrazný pokrok** – přijata opatření reagující na doporučení a většinou již provedena, **provedení v plném rozsahu** – veškerá opatření reagující na doporučení již provedena.

¹⁶⁶ Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011, o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

rostoucí výdaje na důchody. Stárnutí obyvatelstva bude znamenat i předpokládaný nárůst veřejných výdajů na zdravotní péči s dopadem na snížení dlouhodobé fiskální udržitelnosti a vytvoří další zátěž v oblasti dlouhodobé a sociální péče.

- **Finanční sektor**

Finanční systém je dobře kapitalizován a vykazuje stabilní ziskovost. České banky mají jednu z nejvyšších ziskovostí v Evropě, přičemž podíl úvěrů se selháním je setrvale nízký. Významnějším rizikem je růst úvěrů soukromého sektoru, v jehož rámci významně roste podíl hypotečních úvěrů, a to v závislosti na rostoucích cenách nemovitostí. Kumulativní růst cen nemovitostí dosáhl od počátku roku 2015 celkem 23 % a patřil k nejvyšším v EU, což při pomalejším růstu mezd zhoršilo cenovou dostupnost bydlení. Rizika související se schopností dlužníků splácet úvěry řeší doporučení vydávaná ČNB, přičemž v legislativním procesu je rozšíření jejich pravomocí vydávat makroobezřetnostní doporučení jako závazná.

- **Trh práce, vzdělávání a sociální politika**

Trh práce v ČR vykázal jedny z nejlepších výsledků mezi ČS, přičemž míra nezaměstnanosti byla nejnižší v EU (2,1 %). Hospodářský růst ovlivňoval nedostatek pracovních sil a koncem roku 2018 byl počet volných pracovních míst více než dvakrát vyšší ve srovnání s počtem nezaměstnaných. Například podíl podniků, které měly potíže s nedostatkem zaměstnanců specializovaných pro oblast ICT, dosáhl 79 % a byl nejvyšší v EU.

Nižší byla účast žen na trhu práce, a to zejména pro nedostatek formálních zařízení péče o děti. Například podíl dětí do tří let, které jsou zapsány do těchto zařízení, dosáhl v roce 2016 jen 4,7 % a byl hodnocen jako kritický. S podporou prostředků z ESF v posledních třech letech bylo vytvořeno v zařízeních péče o děti celkem 18 000 nových míst a nedostatek míst se tak snížil o polovinu.

Skupiny s kombinovaným znevýhodněním na trhu práce byly mj. zahrnovány do programů veřejně prospěšných prací a k jejich začlenění přispíval i rostoucí počet sociálních podniků pro osoby dlouhodobě nezaměstnané a osoby zdravotně handicapované. Řádnému fungování sociálních podniků však chyběl regulační rámec.

Přestože bylo zřízeno jednotné kontaktní místo pro poskytování sociálních dávek a podpory v nezaměstnanosti, jeho potenciál pro sdílení informací nebyl plně využit z důvodu absence systémového rámce pro funkční spolupráci systémů informačních technologií veřejných služeb zaměstnanosti a ostatních partnerů na trhu práce.

Technologické změny zahrnující robotizaci a automatizaci sice budou kompenzovat předpokládané snížení množství pracovních sil v důsledku demografického vývoje, zároveň ale budou nová pracovní místa vyžadovat nové kompetence a velké investice zejména v oblasti rozvoje digitálních dovedností. Pro přizpůsobení budoucím změnám bude nezbytné přijetí komplexní strategie, dosud však není vytvořen systém pro získávání a interpretování poznatků o dovednostech ve formě národní klasifikace dovedností, kompetencí, kvalifikací a povolání.

Podíl lidí ohrožených chudobou nebo sociálním vyloučením patřil k nejnižším v Evropě, avšak rozdíly mezi skupinami obyvatelstva a regiony se zvýšily. Mírně zhoršující trend byl vykázan u starších osob (nad 65 let) a v regionech *Severozápad* a *Moravskoslezsko*. Ohrožení chudobou by mohl zvýšit i nárůst soukromé zadluženosti, přičemž právní předpisy o odpuštění dluhu byly přijaty v mírnější verzi. Počet sociálně vyloučených lokalit nadále rostl, v období let 2006–2014 se prakticky zdvojnásobil. Vyloučení přístupu k bydlení mezi nízkopříjmovými domácnostmi se prohloubilo, přitom zákon o sociálním bydlení nebyl přijat ani v roce 2018.

Zdravotní stav populace se zlepšil, ale stále zůstal mírně pod průměrem EU, existují však regionální rozdíly korelující s úrovní nezaměstnanosti. Pro další zlepšení jsou nezbytné investice do primární a integrované péče včetně potřebné infrastruktury.

Výdaje vládních institucí na vzdělávání vyjádřené podílem na HDP se dále snížily a jsou rovněž pod průměrem EU (4,5 % oproti 4,7 % v roce 2016). Platy učitelů patřily mezi nejnižší, a to jak na mezinárodní úrovni, tak ve srovnání s ostatními profesemi v ČR, pro něž se vyžaduje ukončené terciární vzdělání. Zvyšování úrovně platů o 15 % sice bylo odloženo na leden 2019, na druhou stranu existuje shoda nad jejich dalším postupným zvyšováním. Dosud neexistuje kariérní systém pro učitele, což spolu s malou prestiží profese vede k vysoké míře odchodů pracovníků ze školství.

Míra předčasných odchodů ze vzdělávání od roku 2010 postupně roste (6,7 % v roce 2017), ale stále je pod průměrem EU. Důvody byly specifikovány jako důsledek regionálních rozdílů a vysokého podílu osob předčasně odcházejících ze vzdělávání mezi romskými žáky. V romských rodinách účastnících se výzkumu provedeného v roce 2016 tento ukazatel dosahoval 57 %.

Dopad reformy pro inkluzivní vzdělávání na účast romských dětí ve všeobecném vzdělávání byl celkově pozitivní, ale zůstal omezený. K úplnému splnění reformních cílů jsou nezbytné investice do kvalifikovaných pedagogických pracovníků, školicích nástrojů, učebních materiálů nebo technologického vybavení škol.

Růst počtu osob s dosaženým terciárním vzděláním patřil v posledním desetiletí k nejrychlejším v EU a týkal se zejména žen.

- **Konkurenceschopnost a investice**

Produktivita práce na pracovníka se v letech 2000–2017 zvýšila o celkem 72 % a ztráta na průměr EU byla v roce 2017 již jen 24 %. Růst souhrnné produktivity výrobních faktorů byl méně výrazný a jeho kumulovaný roční nárůst dosáhl v posledních letech jen 2 %. Tahounem ekonomiky byla výroba s příspěvkem přímých zahraničních investic zejména do výroby motorových vozidel.

Potřebné jsou investice do zavádění nových technologií ke zvýšení inovační výkonnosti podniků a investice do vzdělávání a rozšiřování dovedností pro přípravu ČR na budoucí technologické změny. Veřejné i soukromé investice jsou zapotřebí i souvislosti s dekarbonizací energeticky náročného hospodářství a ochranou životního prostředí. Úroveň investic je sice vysoká (27,5 % HDP v letech 2000–2017), ale dosud nejsou dostatečně využívány finanční nástroje ani *Evropský fond pro strategické investice*.

Další investice jsou potřebné do rozvoje silniční, železniční a širokopásmové sítě, jejíž nedostatečnost brzdí rozvoj podnikání v okrajových regionech. Dopravní infrastruktura je neúplná, zejména pak silniční síť, a to v pokrytí a kvalitě. Není dokončena kompletace hlavní transevropské dopravní sítě TEN-T, přitom ČR je významnou tranzitní zemí. Řešení by měl přinést národní plán investic podpořený velkým objemem finančních prostředků.

České republice stále chybí plně funkční inovační ekosystém založený na domácím výzkumu a vývoji. Rozdíl od průměru EU se prohloubil, zejména pokud jde o inovace a spolupráci MSP. Převažuje experimentální vývoj nad průmyslovým výzkumem. Veřejné investice do výzkumu a vývoje dosáhly v roce 2017 jen 0,66 % HDP a splnění národního cíle strategie *Evropa 2020* ve výši 1 % HDP roce 2020 je ohroženo.

Energetická efektivnost se zvyšuje pomalu a snižování energetické náročnosti budov je také pomalé, a to přes dostupnost veřejných prostředků. V České republice nebyly odstraněny technické a právní překážky pro domácí výrobu energie z obnovitelných zdrojů, zejména s připojením k soustavě. Přes tyto skutečnosti ČR národní cíl strategie *Evropa 2020* plní.

Existují potíže s naplňováním cílů environmentálních politik zejména v oblasti recyklace komunálních odpadů a znečištění ovzduší, neboť v energetice dominují uhlíkové technologie a roste intenzita automobilové dopravy. Zvyšují se emise skleníkových plynů, a to zejména v dopravě. Hrozí katastrofy v souvislosti s povodněmi, suchem, erozí půdy i nevhodnou urbanizací. Primárním úkolem je omezit negativní vliv zemědělské výroby na kvalitu povrchových i podzemních vod.

ČR jen zčásti využívá příležitosti, které nabízí jednotný trh, a to v důsledku pomalé transpozice příslušných směrnic do vnitrostátního práva. Navíc omezená koordinace dozoru nad trhem může narušovat hospodářskou soutěž. Na druhou stranu ČR vykazuje dobré propojení v rámci vnitřního trhu s elektřinou.

V České republice je patrná dílčí regionální konvergence, když méně rozvinuté regiony zaznamenaly v minulém desetiletí vyšší tempo růstu HDP na osobu oproti rozvinutějším regionům. Nicméně v regionech sousedních států byl růst rychlejší a nadále se prohlubuje značný odstup mezi Prahou a Brnem na jedné straně a ostatními regiony na straně druhé. Konvergenční proces je možné zrychlit investicemi do infrastruktury, vhodnou kombinací sociálních a vzdělávacích politik a zlepšením veřejné správy pomocí zvýšení úrovně digitalizace služeb. Také integrované nástroje jako integrované územní investice pro městské oblasti nebo komunitně vedené místní rozvojové plány pro venkov mají potenciál stírat rozdíly.

Pro snížení administrativní zátěže je připravován nový stavební zákon zjednodušující povolovací řízení a byl upraven právní rámec pro zadávání VZ. Za účelem zvýšení odbornosti zadavatelů byl rovněž zaveden víceúrovňový program školení. Transparentnost zadávacích procesů se zvýšila, zlepšilo se vyřizování stížností na nedostatky zadávacích řízení a je kladen větší důraz na environmentální a sociálně-ekonomické aspekty. V souladu se směrnicemi EU o zadávání VZ se na všechny dotčené nákupy začaly vztahovat elektronické postupy a vládní sektor má povinnost používat pro zadávání *Národní elektronický nástroj*.

Index vnímání korupce vykazuje v posledních pěti letech pouze mírné výkyvy (55–59 bodů), pokrok v přijímání protikorupčních opatření zpomalil, avšak v prosinci 2018 vláda ČR schválila vládní koncepci boje s korupcí na léta 2018–2022. Vláda ČR mj. předložila do parlamentu návrh na rozšíření pravomocí NKÚ na kraje a obce.

E. Sektorové záležitosti 2018

E.1 Příjmy se vztahem ke zdrojům rozpočtu EU

E.1.1 Vývoj v oblasti zdrojů příjmů EU

V roce 2018 pokračovala Komise v krocích vedoucích k reformě rozpočtu EU ve smyslu doporučení obsažených v závěrečné zprávě skupiny na vysoké úrovni tvořené zástupci EP, Rady a Komise z ledna 2017¹⁶⁷. V květnu 2018 předložila Komise **návrh na reformu systému vlastních zdrojů EU**.¹⁶⁸ Nově by měly být příjmy EU tvořeny následujícími položkami:

- tradiční vlastní zdroje – dávky, prémie, cla a poplatky, poplatky z trhu s cukrem;
- použití jednotné sazby na podíl příjmů z DPH vybrané ze zdanitelných plnění podléhajících základní sazbě vydělený vnitrostátní základní sazbou DPH; skutečná sazba nesmí překročit 2 %;
- použití jednotné sazby na podíl zdanitelných zisků připisovaných jednotlivým ČS podle pravidel EU o společném konsolidovaném základu DPPO; skutečná sazba nesmí překročit 6 %;
- použití jednotné sazby na částku představující příjmy z povolenek, které mají být draženy podle čl. 10 odst. 2 písm. a) směrnice 2003/87/ES¹⁶⁹, a na tržní hodnotu přechodně přidělených bezplatných povolenek na modernizaci odvětví energetiky, jak je stanoveno v čl. 10c odst. 3 uvedené směrnice; skutečná sazba nesmí překročit 30 %;
- použití jednotné sazby na hmotnost plastových obalových odpadů, které nejsou recyklovány; skutečná sazba nesmí překročit 1,00 € na kg;
- použití jednotné sazby na součet HND všech ČS; sazba se určí v rámci rozpočtového procesu s ohledem na celkovou výši ostatních příjmů rozpočtu EU.

Dále Komise navrhla postupné rušení oprav a slev pro jednotlivé ČS a zvýšení stropu pro odvody vlastních zdrojů jednotlivých států z 1,20 % HND na 1,29 % HND pro platby a na 1,35 % HND pro závazky. Vlastní příjmy rozpočtu EU budou tvořit rovněž příjmy z jakýchkoliv nových poplatků zavedených v rámci některé společné politiky¹⁷⁰. Plánované datum zavedení těchto opatření je 1. leden 2021. Dne 30. května 2018 vydal EP usnesení o VFR na období 2021–2027¹⁷¹, ve kterém vyjádřil podporu návrhu Komise ohledně reformy vlastních zdrojů EU.

V rámci výroční zprávy Komise o činnosti v oblasti daní z června 2018¹⁷² byly nastíněny daňové otázky, kterými je třeba se i nadále zabývat a řešit je. Mezi specifické cíle patří např. **boj proti daňovým podvodům a agresivnímu daňovému plánování**. Vzhledem k odhalením, která se týkala právě těchto oblastí, se boj proti tomuto fenoménu stal prioritou pro současné legislativní období trávající do roku 2019.

¹⁶⁷ Blíže viz *EU report 2018* (podkapitola B.1).

¹⁶⁸ Návrh rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropské unie, KOM(2018) 325 v konečném znění ze dne 3. května 2018.

¹⁶⁹ 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.

¹⁷⁰ V souladu se *Smlouvou o fungování Evropské unie*, pokud je dodržen postup podle jejího čl. 311.

¹⁷¹ European Parliament resolution on the 2021–2027 multiannual financial framework and own resources 2018/2714(RSP), 2018.

¹⁷² *Annual activity report 2017 – Taxation and Customs Union*, ze dne 6. června 2018, online na: https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2017-taxation-and-customs-union_en.

Dále **pokračovaly práce na reformě rámce pro zdanění příjmů právnických osob** s cílem dosažení spravedlivějšího zdanění jejich příjmů a lepšího přizpůsobení moderní digitální ekonomice v rámci společného vnitřního trhu EU. Mezi další priority se řadí **návrh konečného režimu DPH**¹⁷³. Jedním z důležitých cílů balíčku opatření pro reformu DPH je ukončit tzv. „karuselové podvody“. **Nová pravidla týkající se DPH by měla být jednodušší a jednotnější a měla by zavádět novou a konečnou jednotnou oblast DPH v EU.** Nový systém DPH si klade za cíl **lepší zabezpečení proti podvodům**, přičemž by měl **odpovídat stávající digitální a mobilní ekonomice.**

Pro zlepšení fungování DPH v EU pokračovala Komise v roce 2018 předkládáním návrhů na úpravu pravidel v této oblasti:

- Návrh Komise¹⁷⁴ na nové zjednodušení pravidel, která pomohou snížit náklady na dodržování předpisů v oblasti DPH pro malé podniky, pro něž je tato činnost nákladnější než pro ostatní daňové subjekty. Byla navržena aktualizace zvláštního režimu pro MSP, který umožňuje ČR zavést zjednodušené postupy v oblasti vyměřování a výběru DPH a osvobodit MSP od odvodu a odpočtu DPH, nedosahuje-li jejich roční obrat určité prahové hodnoty.
- Návrh Komise¹⁷⁵ na zavedení větší flexibility pro ČR ke změně sazeb DPH, které platí pro různé výrobky.
- Návrh Komise¹⁷⁶ týkající se období uplatňování volitelného mechanismu přenesení daňové povinnosti a mechanismu rychlé reakce proti podvodům s DPH. Cílem návrhu je prodloužit ČR možnost používat mechanismus přenesení daňové povinnosti a možnost používat mechanismus rychlé reakce, a to za účelem boje proti podvodům na DPH (původní termín vypršel v roce 2018). Účinnost tohoto návrhu je časově omezena do 30. června 2022, protože od 1. července 2022 by měl vstoupit v platnost konečný režim DPH.
- Návrh Komise¹⁷⁷ týkající se podrobných technických opatření pro fungování konečného systému DPH pro zdanění obchodu mezi ČR. Přechod na konečný systém DPH založený na principu zdanění v ČR určení bude tvořen dvěma kroky: první krok upravuje dodání zboží mezi podniky uvnitř EU a druhý krok se týká poskytování služeb. První krok byl rozdělen do dvou dílčích kroků. Prvním dílčím krokem byl návrh, který nastínil základní pilíře jednoduššího a vůči podvodům odolnějšího konečného systému DPH pro obchod uvnitř EU¹⁷⁸ a druhý dílčí krok je předložení uvedeného návrhu Komisi. Obsahuje podrobná opatření uvedení těchto základních pilířů do praxe v oblasti dodání zboží mezi podniky uvnitř EU.

¹⁷³ *Akční plán v oblasti DPH – na cestě k jednotné oblasti DPH EU*, KOM(2016) 148 v konečném znění ze dne 7. dubna 2016.

¹⁷⁴ Návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2006/112/ES, o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o zvláštní režim pro malé podniky, KOM(2018) 21 v konečném znění ze dne 18. ledna 2018.

¹⁷⁵ Návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice Rady 2006/112/ES, pokud jde o sazby daně z přidané hodnoty, KOM(2018) 20 v konečném znění ze dne 18. ledna 2018.

¹⁷⁶ Návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2006/112/ES, o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o dobu použití volitelného mechanismu přenesení daňové povinnosti ve vztahu k dodání některého zboží a poskytnutí některých služeb s vysokým rizikem podvodů a mechanismu rychlé reakce proti podvodům v oblasti DPH, KOM(2018) 298 v konečném znění ze dne 25. května 2018.

¹⁷⁷ Návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2006/112/ES, pokud jde o zavedení podrobných technických opatření pro uplatňování konečného systému DPH pro zdanění obchodu mezi členskými státy, KOM(2018) 329 v konečném znění ze dne 25. května 2018.

¹⁷⁸ Návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2006/112/ES, pokud jde o harmonizaci a zjednodušení určitých pravidel v systému daně z přidané hodnoty, a který zavádí konečný systém zdanění obchodu mezi členskými státy, KOM(2017) 569 v konečném znění ze dne 4. října 2017.

V březnu 2018 Komise navrhla nová pravidla v oblasti zdanění digitálních aktivit¹⁷⁹ a společný systém daně z digitálních služeb¹⁸⁰.

První návrh by ČS umožnil zdanit zisk, který vzniká na jejich území, a to i v případě, že společnost u nich není fyzicky přítomna. Digitální platforma by v tomto případě měla v ČS zdanitelnou „digitální přítomnost“ nebo virtuální stálou provozovnu, pokud splní alespoň jedno z následujících kritérií:

- překročí hranici 7 mil. € ročních příjmů v daném ČS;
- v daném ČS má v roce zdaňovacího období více než 100 000 uživatelů;
- mezi společnostmi a obchodními uživateli se ve zdaňovacím období vytvoří více než 3 000 obchodních smluv pro digitální služby.

Nová pravidla by také změnila způsob, jakým jsou zisky rozdělovány mezi ČS, a to způsobem, který lépe odráží skutečnost, jak mohou společnosti vytvářet hodnotu online – například v závislosti na tom, kde uživatel působí/sídlí v době spotřeby.

Druhým návrhem je **prozatímní daň z některých příjmů z digitálních aktivit, která by zajistila okamžité zdanění těch příjmů z určitých digitálních činností, které v současné době zdaněny nejsou** (např. prodej on-line reklamního prostoru, prodej dat generovaných z informací poskytovaných uživatelem). Daňové příjmy by vybíraly ČS, v nichž by se uživatelé nacházeli, přičemž by se vztahovaly pouze na společnosti s celkovými celosvětovými ročními příjmy ve výši nejméně 750 mil. € a příjmy v rámci EU ve výši nejméně 50 mil. €. Odhadované zvýšení příjmů EU by při 3% dani mohlo dosáhnout 5 mld. € ročně.

Dne 2. října 2018 Komise¹⁸¹ ocenila pokrok na cestě k reformovanému systému DPH v EU. V tento den ministři financí ČS formálně přijali **přísnější pravidla kontroly nezákonných peněžních toků do EU a z EU** či nová **pravidla pro výměnu informací a posílení spolupráce mezi vnitrostátními daňovými a donucovacími orgány v oblasti podvodů v souvislosti s DPH**. Dohodnuta byla též nová pravidla pro zlepšení každodenního fungování stávajícího systému DPH či nové opatření, které ČS umožní sladit sazby DPH pro elektronické publikace.

Nově zaváděným opatřením¹⁸² v EU je **všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti nad prahovou hodnotu 17 500 €**. ČR o zavedení tohoto obecného mechanismu v EU dlouhodobě usilovala a zvažuje jeho implementaci do zákona o DPH¹⁸³. Je však nutné zmínit, že se jedná o krátkodobé řešení (do června 2022) a že možnost využití tohoto systému budou mít jen ty země, které splní řadu předem stanovených podmínek souvisejících s daňovými úniky. Tyto podmínky zahrnují jak výpadek příjmů z DPH vztahující se k roku 2014 ve výši nejméně 5 % nad mediánovým výpadkem příjmů z DPH v EU jako celku (dle dat zveřejněných v závěrečné zprávě Komise¹⁸⁴), tak i podíl karuselových podvodů na celkovém výpadku příjmů z DPH přesahující více než 25 %. Dále musí ČS prokázat, že jiná kontrolní opatření pro boj proti karuselovým podvodům u nich nejsou dostatečná nebo že odhadovaný přínos dodržování

¹⁷⁹ Návrh směrnice Rady, kterou se stanoví pravidla týkající se zdanění právnických osob v případě významné digitální přítomnosti, KOM(2018) 147 v konečném znění ze dne 21. března 2018.

¹⁸⁰ Návrh směrnice Rady o společném systému daně z digitálních služeb jako daně z příjmu z poskytování určitých digitálních služeb, KOM(2018) 148 v konečném znění ze dne 21. března 2018.

¹⁸¹ Komise, tisková zpráva ze dne 2. října 2018, online na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5966_en.htm.

¹⁸² Směrnice Rady (EU) 2018/2057 ze dne 20. prosince 2018, kterou se mění směrnice 2006/112/ES, o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o dočasné používání všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti ve vztahu k dodání zboží a poskytnutí služeb nad určitou prahovou hodnotu (*Úřední věstník Evropské unie*, L 329, ze dne 27. prosince 2018).

¹⁸³ Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

¹⁸⁴ Závěrečná zpráva Komise, TAXUD/2015/CC/131 ze dne 23. srpna 2016.

daňových předpisů a výběru daní v důsledku zavedení tohoto mechanismu převáží očekávané celkové dodatečné zatížení podniků a správců daně minimálně o 25 %. Poslední důležitou podmínkou je prokázání, že podnikům a správcům daně v důsledku zavedení všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti nevzniknou náklady vyšší než náklady vzniklé v důsledku uplatnění jiných kontrolních opatření. Z dat obsažených v závěrečné zprávě Komise je zřejmé, že ČR splňuje první stanovenou podmínku. Splnění dalších podmínek by mělo ověřit MF. Uplatnění tohoto režimu je v konečném důsledku podmíněno ještě schválením žádosti členského státu Radou.

Evropský parlament se v reakci na informace o daňových únicích¹⁸⁵, které se v posledních pěti letech soustavně objevují ve sdělovacích prostředcích (Luxleaks, Panama Papers, Football Leaks a Paradise Papers), **rozhodl** dne 1. března 2018 **zřídit nový zvláštní výbor pro finanční trestné činy, vyhýbání se daňovým povinnostem a daňové úniky (TAX3)**¹⁸⁶. Tento výbor by měl navázat jak na činnost zvláštních výborů TAXE 1 a TAXE 2, tak i vyšetřovacího výboru PANA. Návrh hodnotící zprávy výboru¹⁸⁷ byl k oficiální prezentaci a diskusi předložen v listopadu 2018. Upozornění se týkala nutnosti reformovat zastaralá mezinárodní a vnitrostátní daňová pravidla.

Zvláštní výbor vítá akční plán Komise týkající se reformy oblasti DPH a zdůrazňuje problém s praním špinavých peněz a daňovými úniky. Odhad výnosů z trestné činnosti v EU je dle závěrečné zprávy projektu OCP (*Organised Crime Portfolio*)¹⁸⁸ ve výši 110 mld. € ročně, což odpovídá 1 % celkového HDP Evropské unie. Komise navíc odhaduje, že až 70 % případů praní špinavých peněz má přeshraniční rozměr. I na základě těchto skutečností by měly být evropským orgánům dohledu (ESA¹⁸⁹), poskytnuty dostatečné zdroje, aby mohly plnit své dohledové funkce a zlepšit dohled nad bojem proti praní špinavých peněz. **Zpráva dále upozorňuje na problém vysokého podílu přímých zahraničních investic držených pro zvláštní účely (SPE¹⁹⁰)** soustředěného pouze v několika státech EU (zejména Malta, Lucembursko a Nizozemsko).

E.1.2 Vývoj v oblasti rozpočtových příjmů v ČR

V průběhu roku 2018 vláda ČR připravovala tzv. vládní daňový balíček, který počítal s novelami daňových zákonů k 1. lednu 2019. Legislativní proces byl ukončen až začátkem roku 2019, a proto změny zákonů nabývají účinnosti (až na několik výjimek) od 1. dubna 2019. Ve vztahu k EU **došlo k implementaci směrnice proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem**¹⁹¹ do zákona o daních z příjmů¹⁹². Tato směrnice se vztahuje pouze na právnické osoby a v zákoně o daních z příjmů je zakotvena v podobě **omezení uznatelnosti nadměrných výpůjčních výdajů, zdanění při přemístění majetku beze změny vlastnictví** (včetně rozložení úhrady daně na splátky), **řešení důsledků rozdílné právní kvalifikace a zdanění ovládané zahraniční společnosti.**

¹⁸⁵ Evropský parlament, výbory, TAX 3, online na:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/cs/tax3/home.html>.

¹⁸⁶ Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 1. března 2018 o zřízení zvláštního výboru pro finanční trestné činy, vyhýbání se daňovým povinnostem a daňové úniky (TAX3) a o definici jeho povinností, početního složení a délky mandátu, 2018/2574(RSO).

¹⁸⁷ *Draft report on financial crimes, tax evasion and tax avoidance*, 2018/2121(INI), 9. listopadu 2018.

¹⁸⁸ *From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe*, Final report of Project OCP – Organised Crime Portfolio, OCP, 16. března 2015.

¹⁸⁹ ESA – European Supervisory Authorities.

¹⁹⁰ SPE – Special Purpose Entities.

¹⁹¹ Směrnice Rady (EU) 2016/1164 ze dne 12. července 2016, kterou se stanoví pravidla proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem, které mají přímý vliv na fungování vnitřního trhu.

¹⁹² Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

Změny zákona o DPH obsahují jak věcné změny, tak změny, které mají charakter terminologický nebo legislativně technický. Novela upravuje i oblasti DPH, do kterých se promítají změny provedené novelami směrnice Rady o DPH¹⁹³ s účinností od 1. ledna 2019. Prováděcí nařízení Rady (EU) č. 282/2011¹⁹⁴ bylo s účinností od 1. ledna 2019 novelizováno ve věci vymezení státu usazení příjemce elektronicky poskytované služby (nové znění čl. 24b). **Změny v elektronickém obchodování** se týkají elektronicky poskytovaných služeb a dalších služeb poskytovaných na dálku, a to osobám nepovinným k dani (služby uvedené v § 10i zákona o DPH) – např. podnikatel za úplatu umožňuje, aby si osoba z jiného ČS pro své soukromé účely elektronicky stáhla aplikaci do svého mobilního telefonu. Před účinností novely směrnice a nařízení Rady se poskytovatel uvedené služby (pokud nebyl plátcem daně) stal jejím poskytnutím identifikovanou osobou a byl povinen odvést DPH státu, kde byl zákazník usazen. Od 1. ledna 2019 si poskytovatel služby (nepřekročí-li finanční limit) může zvolit, zda bude postupovat dle uvedeného modelu, anebo zda uplatní českou daň; podmínkou je, že poskytovatel nesmí mít provozovnu v jiných ČS. Finanční limit činí 10 000 € za kalendářní rok a týká se služeb poskytovaných na dálku osobám nepovinným k dani do jiných ČS. Protože tento nový postup je od 1. ledna 2019 upraven směrnicí EU o DPH, bylo možné jej v ČR uplatňovat již od tohoto data, ačkoli daňový balíček 2019 jej do zákona o DPH promítl až 27. března 2019.

V oblasti spotřebních daní je významnou změnou **zavedení zdanění zahřívání tabákových výrobků**. Zdaněním se odstranilo daňové zvýhodnění oproti ostatním tabákovým výrobkům, daň však bude nižší než u cigaret. Akceptuje se tak skutečnost, že zahřívání tabákových výrobků by měly být méně škodlivé pro lidské zdraví než cigarety.

V září 2018 projednal výbor pro evropské záležitosti PSP **návrh směrnice o zavedení podrobných technických opatření pro fungování konečného systému DPH**¹⁹⁵ a příslušné stanovisko vlády ČR. Vláda ČR podporuje zjednodušení systému DPH a zvýšení jeho odolnosti proti daňovým únikům. Považuje však některé ze základních pilířů navrhovaných změn za problematické a za neslučitelné s deklarovaným cílem konečného systému DPH. **Vláda ČR zaujímá rezervovanou pozici k systému DPH, který by měl být založený na zdanění dodání zboží uvnitř EU dodavatelem a na používání režimu jednoho správního místa**. Vyslovila nesouhlasné stanovisko s konstatováním Komise, že takový systém by měl být odolnější proti podvodům na DPH, naopak se domnívá, že otevře prostor pro nové typy podvodů. **Vláda ČR podporuje v rámci budoucího systému DPH co nejširší využití mechanismu přenesení daňové povinnosti**, který považuje za efektivní preventivní nástroj v boji proti daňovým únikům na DPH. Výbor pro evropské záležitosti vzal návrh směrnice Rady i rámcovou pozici vlády ČR k tomuto návrhu na vědomí dne 26. září 2018.

E.2 Výdaje spolufinancované z evropských strukturálních a investičních fondů

E.2.1 Vývoj politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti, programu rozvoje venkova a společné rybářské politiky v ČR

Z evropských strukturálních a investičních fondů jsou financovány společné projekty ČR a EU v oblasti politiky soudržnosti včetně projektů SRP a projektových opatření z programu rozvoje venkova.

¹⁹³ Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006, o společném systému daně z přidané hodnoty.

¹⁹⁴ Prováděcí nařízení Rady (EU) 282/2011 ze dne 15. března 2011, kterým se stanoví prováděcí opatření ke směrnici 2006/112/ES, o společném systému daně z přidané hodnoty.

¹⁹⁵ Návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2006/112/ES, pokud jde o zavedení podrobných technických opatření pro uplatňování konečného systému DPH pro zdanění obchodu mezi členskými státy, KOM(2018) 239, v konečném znění ze dne 25. dubna 2018.

E.2.1.1 Uzavírání programového období 2007–2013¹⁹⁶

Programovému období 2007–2013 a jeho uzavírání se podrobně věnoval oddíl II. *EU reportu 2017*, avšak vzhledem k tomu, že do data redakční uzávěrky *EU reportu 2019* nejsou některé OP ze strany Komise uzavřeny, není uzavřené ani PO7+ jako celek. Proto uvádíme, některé aktuální informace z této oblasti.

Na začátku PO7+ činila alokace vyčleněná pro ČR více než **29,64 mld. €**. V souvislosti s problémy v čerpání došlo v letech 2013 a 2014 ke **zrušení závazku Komise** vůči ČR z důvodu nenaplnění pravidla n+3/n+2, a to **v celkové výši 720,81 mil. €**. Kromě těchto prostředků ztratila ČR část alokace i na samém konci PO7+ v důsledku jejího **nedočerpání**. Konečná hodnota tohoto nedočerpání bude známa až po definitivním uzavření všech programů PO7+ za strany Komise. PCO předpokládá, že se ČR nepodařilo dočerpát **277,87 mil. €**. V červenci 2017 byl odhad této částky o 18,51 mil. € nižší, přičemž více než 94 % z tohoto rozdílu jde na úkor OP *Technická pomoc* z PO7+.

Z výše uvedeného vyplývá, že **ČR nevyužila** velmi pravděpodobně **téměř 1 mld. €**, což představuje **3,37 % celkové alokace stanovené na PO7+**.

Tabulka č. 9 ukazuje, jak se na celkové ztrátě alokace podílely v různých fázích PO7+ jednotlivé programy.

Tabulka č. 9: Celková očekávaná ztráta alokace v členění podle jednotlivých programů PO7+ (v mil. €)

Program PO7+	Alokace před 1. zrušením závazku	1. zrušení závazku (2013)	2. zrušení závazku (2014)	Očekávané nedočerpání alokace (2019)	Celková očekávaná ztráta alokace	
OP Životní prostředí	4 917,87	274,66			274,66	5,58 %
OP Lidské zdroje a zaměstnanost	1 901,19	4,35			4,35	0,23 %
OP Výzkum a vývoj pro inovace	2 070,68		242,53	67,47	309,99	14,97 %
Integrovaný operační program	1 619,02	1,56	2,31	41,49	45,35	2,80 %
OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost	1 771,81	110,34		64,46	174,80	9,87 %
OP Technická pomoc	175,90	20,46	9,70	33,04	63,20	35,93 %
ROP Severozápad	762,77		54,64	38,78	93,42	12,25 %
ROP Jihozápad	633,65			4,25	4,25	0,67 %
OP Praha – Adaptabilita	114,80		0,28	12,87	13,15	11,45 %
Interreg IV-A ČR – Polsko	219,46			8,38	8,38	3,82 %
OP Rybářství 2007–2013	27,11			2,68	2,68	9,90 %
Program rozvoje venkova ČR na období 2007–2013	2 857,51			4,46	4,46	0,16 %
Ostatní OP	12 571,96				0,00	0,00 %
Celkem	29 643,72	411,37	309,44	277,87	998,68	3,37 %

Zdroj: *EU report 2017* (oddíl II., bod E.1.3) a podklady od PCO z dubna 2019.

¹⁹⁶ Zdroj: informace MMR k žádosti NKÚ z dubna 2019.

OP uzavřené

Od prosince 2017 zasílala Komise České republice průběžně návrhy na uzavření **osmi OP, resp. regionálních operačních programů /ROP/ PO7+**, a to OP *Doprava /OPD7+/*, *Interreg IV-A ČR–Polsko*, *ROP Severovýchod*, *ROP Střední Morava*, *OP Životní prostředí /OPŽP7+/*, *ROP Střední Čechy*, *ROP Jihovýchod* a *ROP Moravskoslezsko*. U některých projektů probíhaly nadále kontroly v období udržitelnosti. Komise následně zaslala řídicím orgánům OP informaci o datu uzavření, čímž je informovala o tom, že všechny operace související s uzavíráním těchto programů byly provedeny.

OP částečně uzavřené

Návrh na předběžné uzavření k 31. prosinci 2018 **obdrželo osm OP, resp. ROP**, a to ROP *Jihozápad*, *OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost*, *OP Praha – Konkurenceschopnost /OPPK/*, *OP Praha – Adaptabilita /OPPA/*, *Integrovaný operační program*, *OP Technická pomoc*, *OP Lidské zdroje a zaměstnanost*, *OP Výzkum a vývoj pro inovace /OP VaVpl/* a *OP Rybářství 2007–2013*¹⁹⁷ /OPR7+/. **ŘO s výjimkou OPPK akceptovaly požadavky Komise**, o čemž ji informovaly.

OP neuzavřené

V případě **OPPK navrhla Komise odečtení výdajů projektu**, který však ŘO nepovažuje za nezpůsobilý, ani za potenciálně nezpůsobilý, a **ČR tento návrh odmítla**.

OPPI a ROP Severozápad budou uzavřeny po vyřešení probíhajících policejních šetření, šetření OLAF, auditů EÚD či dalších okolností bránících uzavření OP.

Fázované projekty

Fázované projekty¹⁹⁸ jsou evidovány u tří OP. Pokud se nepodaří dokončit druhou fázi projektů v PO14+, hrozí uplatnění finančních korekcí v rámci druhé fáze, které pak mohou zpětně ovlivnit i čerpání ve fázi první. Dle šetření MMR u ŘO je k 31. březnu 2019 stav těchto projektů následující:

- V rámci **OPŽP7+** je evidováno deset malých fázovaných projektů, z toho u osmi projektů již skončila realizace druhé fáze projektu. **Zbývají dva projekty jsou před dokončením.**
- V rámci **OPD7+** je evidováno šest velkých fázovaných projektů, z toho čtyři projekty jsou již věcně (nikoliv však finančně) ukončeny. **Další dva velké projekty jsou v plné věcné i finanční realizaci.** V rámci tohoto programu se realizuje také 20 malých fázovaných projektů, z toho již 18 projektů dokončilo realizaci druhé fáze. **U zbývajících dvou malých projektů jsou již vydány právní akty a projekty jsou v plné věcné i finanční realizaci.** Oproti stavu publikovanému v loňském roce¹⁹⁹ byly v uplynulém roce ukončeny dva velké projekty a jeden malý projekt.
- V rámci **OP VaVpl** jsou evidovány **dva velké fázované projekty**. Financovány jsou druhé fáze projektů „ELI“ (*Extreme-Light-Infrastructure*) a „SUSEN“ (*Udržitelná energetika*). U prvního byla 1. listopadu 2018 **schválena závěrečná zpráva** za celé období realizace projektu u druhého byla k 28. únoru 2019 **předložena závěrečná zpráva** za celé období realizace projektu.

¹⁹⁷ Po datu redakční uzávěrky byla publikována informace o uzavření tohoto OP ze strany Komise, a to k 11. červenci 2019.

¹⁹⁸ Fázované projekty jsou projekty, jejichž realizace byla rozdělena mezi dvě programová období (PO7+ a PO14+).

¹⁹⁹ *EU report 2018* (bod B.2.1).

E.2.1.2 ESIF – programové období 2014–2020

Alokace dle údajů Komise

Podle údajů dostupných na webových stránkách Komise v době redakční uzávěrky **ČR aktuálně využívá prostřednictvím 11 národních a regionálních programů prostředky ESIF ve výši 24,09 mld. €**, což spolu s 8,91 mld. € národních prostředků představuje celkem 33,01 mld. €. ²⁰⁰

Aktuální rozpočet je uveden v následujících tabulkách (bez započtení programu z oblasti územní spolupráce, protože oblast územní spolupráce Komise sleduje odděleně).

Alokace podle fondů

Z následující tabulky vyplývá, že prostředky EFRR a FS tvoří dominantní podíl na celkové alokaci (téměř 76 %). Naopak prostředky ESF a IZM jsou objemem méně významné.

Tabulka č. 10: Celková alokace pro ČR v rozdělení na jednotlivé fondy EU (v mil. €)

Název fondu	Zkratka	Alokace EU	Národní prostředky	Celkem
<i>Evropský fond pro regionální rozvoj</i>	EFRR	11 940,69	5 526,77	17 467,46
<i>Fond soudržnosti</i>	FS	6 143,95	1 084,22	7 228,17
<i>Evropský sociální fond</i>	ESF	3 416,40	786,16	4 202,56
<i>Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova</i>	EZFRV	2 305,67	1 464,97	3 770,64
<i>Evropský námořní a rybářský fond</i>	ENRF	31,11	10,05	41,16
<i>Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí</i>	IZM	27,20	2,40	29,60
Celkový součet		23 865,02	8 874,57	32 739,59

Zdroj: viz <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/CZ>, květen 2019.

Alokace podle témat

Nejvíce prostředků z celkové alokace je určeno k budování síťové infrastruktury v dopravě a energetice, na opatření pro dosažení „nízkouhlíkového hospodářství“, na opatření k ochraně životního prostředí, na výzkum a inovace a zajištění efektivity zdrojů.

²⁰⁰ Včetně INTERREG ČR–PL.

Tabulka č. 11: Rozdělení podpory z ESIF podle tematických cílů (v mil. €)

Tematický cíl	Alokace EU	Národní prostředky	Celkem
<i>Podpora přizpůsobení se změně klimatu, předcházení rizikům a jejich řízení</i>	1 256,81	463,01	1 719,82
<i>Zvyšování konkurenceschopnosti malých a středních podniků</i>	1 471,81	975,95	2 447,76
<i>Staré závazky</i>	9,90	10,10	20,00
<i>Investice do vzdělávání, odborného vzdělávání, včetně odborné přípravy pro získání dovedností a do celoživotního učení</i>	2 134,92	509,94	2 644,86
<i>Zvyšování institucionální kapacity veřejných orgánů a zlepšování účinnosti veřejné správy</i>	141,41	30,25	171,66
<i>Ochrana životního prostředí a podpora účinného využívání zdrojů</i>	3 030,33	777,32	3 807,65
<i>Zlepšení přístupu k ICT, využití a kvality ICT</i>	833,37	406,95	1 240,33
<i>Podpora směrem k nízkouhlíkovému hospodářství</i>	2 578,98	1 769,76	4 348,74
<i>Podpora udržitelné dopravy a klíčových síťových infrastruktur</i>	5 592,93	1 191,35	6 784,28
<i>Posilování výzkumu, technologického rozvoje a inovací</i>	2 525,44	1 835,25	4 360,70
<i>Podpora sociálního začleňování a boj proti chudobě</i>	2 095,95	422,15	2 518,09
<i>Podpora udržitelné a kvalitní zaměstnanosti a podpora mobility pracovních sil</i>	1 348,81	305,45	1 654,26
<i>Technická pomoc</i>	844,36	177,09	1 021,45

Zdroj: viz <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/CZ>, květen 2019.

Alokace programů dle údajů českých implementačních orgánů

Dne 15. března 2018 **schválila Komise čtvrtou revizi DoP**. Tato revize spočívá především v odstranění očekávaného výsledku v oblasti rozvoje vnitrozemských vodních cest sítě TEN-T, v rozšíření zaměření očekávaného výsledku v oblasti rovného přístupu ke kvalitní vzdělávací infrastruktuře o studijní programy zaměřené na výzkum, v aktualizaci textů týkajících se vnitrozemské vodní dopravy a energetického využívání odpadů. Dále zahrnuje zavedení podpory z IZM pro Moravskoslezský kraj, aktualizaci informací o komplementaritě mezi ESIF a novým programem *Clean Sky 2* v rámci programu *Horizont 2020* a doplnění informace o splnění předběžných podmínek. Čtvrtá revize DoP **neměla vliv na velikost alokace jednotlivých programů**.

V červnu 2018 předložila Česká republika Komisi žádost o změnu v IROP. Změna spočívala především **v realokaci téměř 78,75 mil. € z IROP (specifický cíl 2.5 Snížení energetické náročnosti v sektoru bydlení) do OPŽP (specifický cíl 1 Snížit energetickou náročnost veřejných budov a zvýšit využití obnovitelných zdrojů energie)**. Tato změna obsahovala rovněž realokaci uvnitř IROP a úpravy výkonnostního rámce. **Komise tuto změnu schválila 29. října 2018.**²⁰¹

²⁰¹ Prováděcí rozhodnutí Komise ze dne 29. 10. 2018, kterým se mění prováděcí rozhodnutí C(2015) 3865, kterým se schvalují určité prvky operačního programu „Integrovaný regionální operační program“ pro účely podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj v rámci cíle Investice pro růst a zaměstnanost v České republice, C(2018) 7231 v konečném znění ze dne 29. října 2018.

Česká republika zaslala Komisi v září 2018 podkladový materiál²⁰², kterým ji informovala o svém zájmu provést **další realokaci**, tentokrát **mezi OP PIK, IROP a OPŽP** a rovněž mezi specifickými cíli OP PIK. Rada pro ESIF schválila návrh založený na akčním plánu MPO, který spočíval v realokaci téměř poloviny zdrojů (**přibližně 240,53 mil. €**) původně určených na podporu vysokorychlostního internetu na jiné projekty, především na podporu uhelných oblastí. **Komise realokaci schválila 20. února 2019.**²⁰³

Níže uvedená tabulka porovnává alokace jednotlivých programů v původní DoP, v její čtvrté revizi a po posledních, ze strany Komise schválených realokacích.

Tabulka č. 12: Celková alokace pro ČR příspěvku EU rozdělená na jednotlivé programy
(v mil. €)

Program	Alokace EU dle DoP			Změna alokace	
	Původní	Čtvrtá revize	Po realokacích	29. října 2018	20. února 2019
IROP	4 629,2	4 640,7	4 763,2	-78,7	201,3
OPD	4 695,8	4 559,8	4 559,8		
OP PIK	4 331,1	4 331,1	4 090,5		-240,5
OP VVV	2 779,6	2 768,1	2 768,1		
OPŽP	2 636,6	2 671,6	2 789,6	78,7	39,3
PRV	2 170,3	2 305,7	2 305,7		
OPZ	2 145,7	2 145,7	2 145,7		
OPTP	223,7	209,7	209,7		
OP PPR	201,6	201,6	201,6		
OPR	31,1	31,1	31,1		
Celkem	23 844,7	23 865,0	23 865,0	0,0	0,0
INTERREG ČR–PL	226,2	226,2	226,2		

Zdroj: DoP a její čtvrtá revize, *Plánované realokace mezi OP PIK, IROP a OP ŽP v souvislosti s podporou uhelných regionů*, prováděcí rozhodnutí Komise C(2018) 7231 v konečném znění ze dne 29. října 2018, prováděcí rozhodnutí Komise C(2019) 1552 v konečném znění ze dne 20. února 2019.

Pozn.: Programy územní spolupráce (včetně INTERREG ČR–PL) nejsou zahrnuty v DoP.

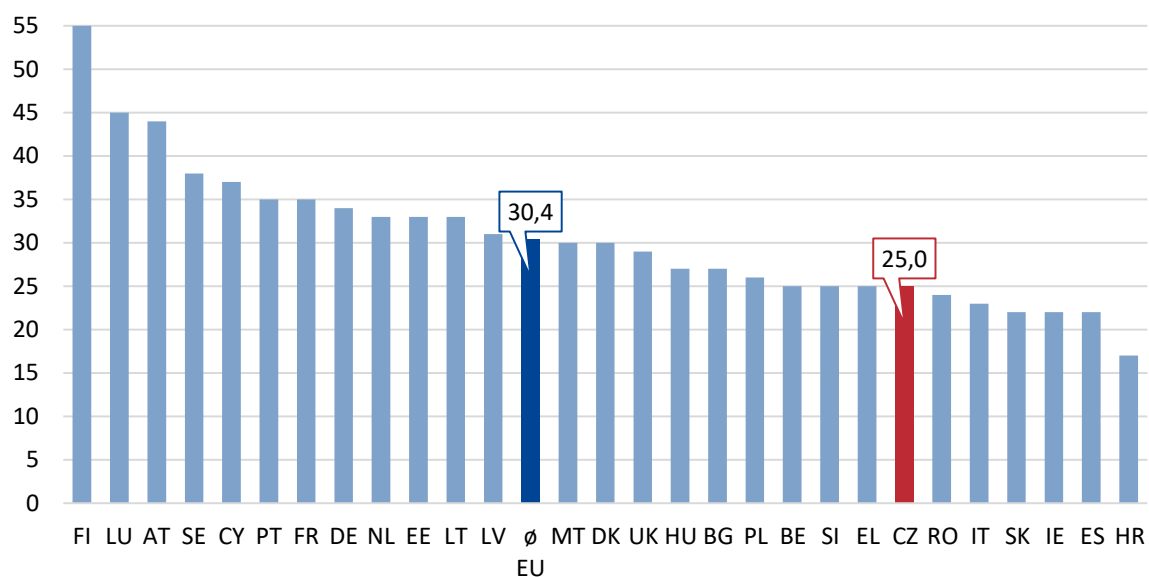
E.2.2 Čerpání alokace vyčleněné pro ČR a stav v plnění milníků programového období 2014–2020

Čerpání hlavní alokace dle Komise

Podle údajů Komise je **ČR** spolu s Belgií, Slovinskem a Řeckem **na 19.–22. místě mezi ostatními ČS z hlediska čerpání alokace**, což lze hodnotit jako umístění podprůměrné.

²⁰² *Plánované realokace mezi OP PIK, IROP a OP ŽP v souvislosti s podporou uhelných regionů*. Podklad pro Evropskou komisi, NOK, září 2018.

²⁰³ Prováděcí rozhodnutí Komise ze dne 20. 2. 2019, kterým se mění prováděcí rozhodnutí C(2015) 3039, kterým se schvalují určité prvky operačního programu „Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost“ pro účely podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj v rámci cíle Investice pro růst a zaměstnanost v České republice, C(2019) 1552 v konečném znění ze dne 20. února 2019.

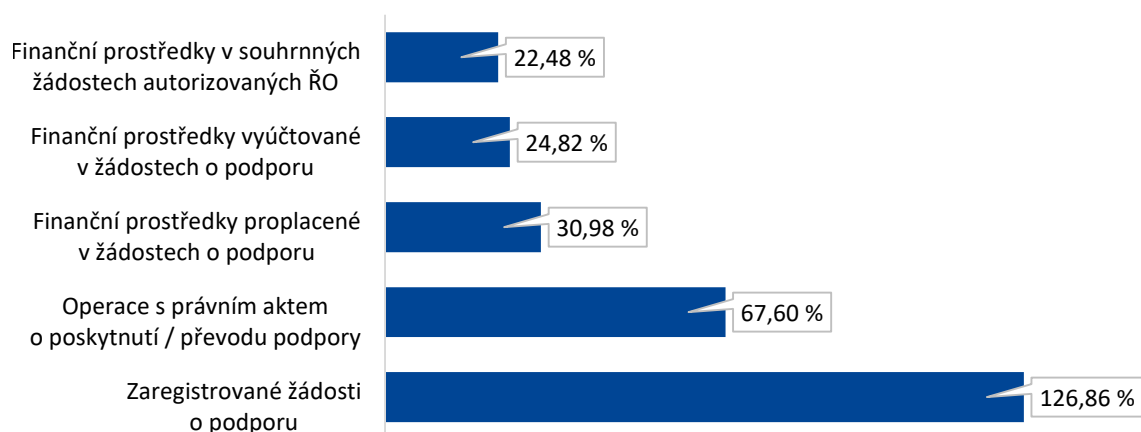
Graf č. 16: Čerpání hlavní alokace jednotlivých ČS k 31. prosinci 2018 (v %)

Zdroj: viz <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/CZ>, květen 2019.

Zatímco Finsko, Lucembursko a Rakousko vyčerpaly více než 40 % alokace, čerpala ČR za prvních pět let PO14+ jen cca 25 % procent alokace.

Čerpání alokace dle MS2014+²⁰⁴

Hodnota čerpání vykazovaná v MS2014+ k 31. prosinci 2018 za všechny programy ČR kromě programu územní spolupráce INTERREG ČR–PL koresponduje s výše uvedeným údajem Komise.

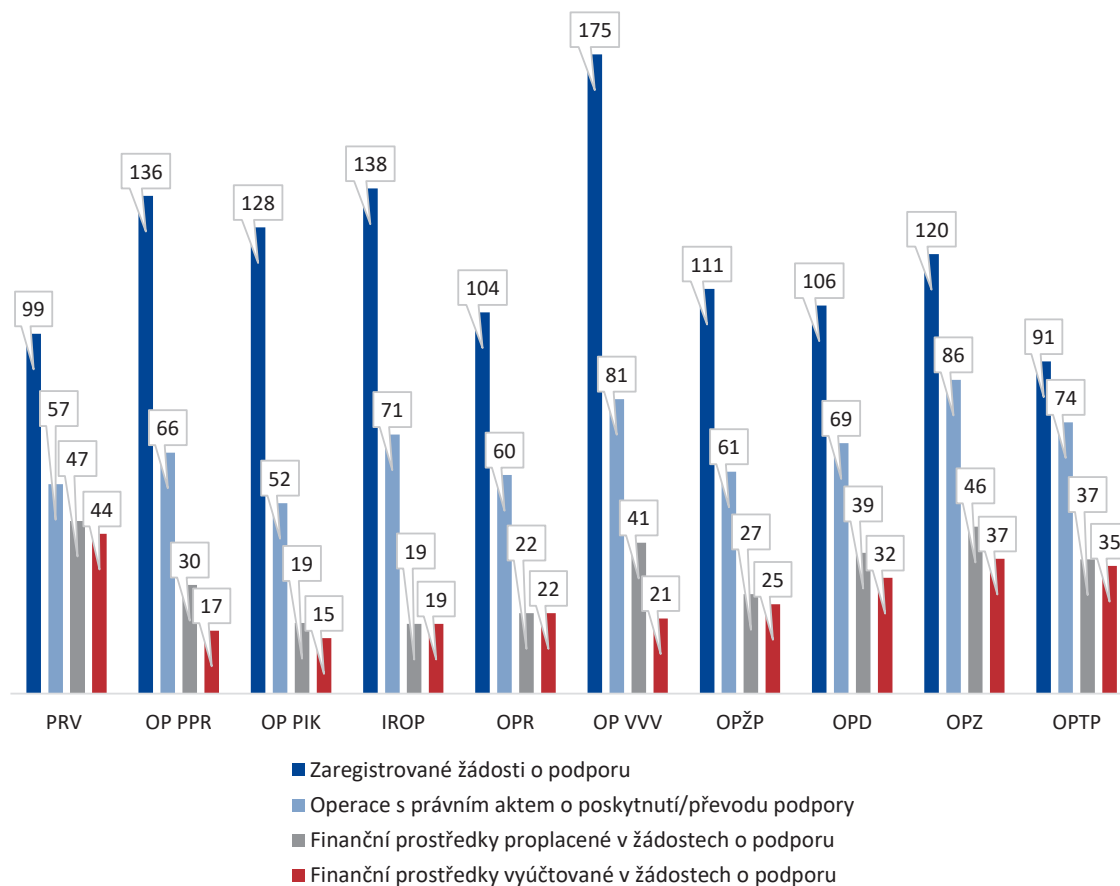
Graf č. 17: Stav čerpání prostředků ESIF v % hlavní alokace k 31. prosinci 2018

Zdroj: MS2014+, data o čerpání k 31. prosinci 2018.

²⁰⁴ Dle *Čtvrtletní zprávy o implementaci ESI fondů v programovém období 2014–2020, IV. čtvrtletí 2018* vydané NOK dne 21. února 2019; zdroj dat: MS2014+; v případě programů v cíli *Evropská územní spolupráce* (vyjma INTERREG ČR–PL) jsou zdrojem dat ŘO těchto programů. V případě programů spolufinancovaných z EZFRV a ENRF se jedná o údaje poskytnuté z IS SZIF na základě dohod mezi MZe a MMR.

Na nízké úrovni dosavadního čerpání prostředků z ESIF se podílí mj. OP PIK, IROP a OP VVV, které z hlediska vyčleněných zdrojů tvoří celkem 49 % hlavní alokace.

Graf č. 18: Stav čerpání prostředků ESIF v % hlavní alokace k 31. prosinci 2018 podle programů



Zdroj: Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v programovém období 2014–2020, IV. čtvrtletí 2018, NOK, 21. února 2019.

Od počátku programového období do 31. prosince 2018 vyhlásily ŘO celkem **834 výzev**. **Příspěvek EU v těchto výzvách představuje téměř 690 mld. Kč, tj. 118,2 % příspěvku EU** (vztaženo k hlavní alokaci²⁰⁵) na PO14+ (583,2 mld. Kč²⁰⁶). Nejvyšší objem výzev v poměru k hlavní alokaci vyhlásily OPR, OPD a OP PPR.

Do 31. prosince 2018 byly **vydány právní akty** o poskytnutí podpory **představující objem cca 391,4 mld. Kč, tj. 67,1 % hlavní alokace** DoP. Zatímco největší podíl finančních prostředků v právních aktech vzhledem k hlavní alokaci vykázaly OPZ, OP VVV, OPTP a IROP, nejmenší podíl vykázaly OP PIK, PRV a OPR.

Na základě žádostí příjemců o platbu k úhradě způsobilých výdajů projektů bylo do konce prosince 2018 **proplaceno 185,3 mld. Kč, tj. 31,8 %**. Nejvíce finančních prostředků bylo proplaceno v případě PRV, OPZ, OP VVV a OPD, nejméně v případě IROP, OP PIK a OPR.

Objem vyúčtovaných prostředků v žádostech o platbu ke konci prosince 2018 činil **150,1 mld. Kč, tj. 25,7 % hlavní alokace**. K vyúčtování největšího objemu finančních prostředků

²⁰⁵ Hlavní alokace a výkonnostní rezerva ve výši cca 6 % tvoří celkovou alokaci.

²⁰⁶ Pro přepočítání použit směnný kurz (prosinec 2018) 25,967 Kč/€.

došlo u PRV, OPZ a OPTP. V případě OP PIK, OP PPR, IROP a OP VVV byl vyúčtován nejmenší objem finančních prostředků.

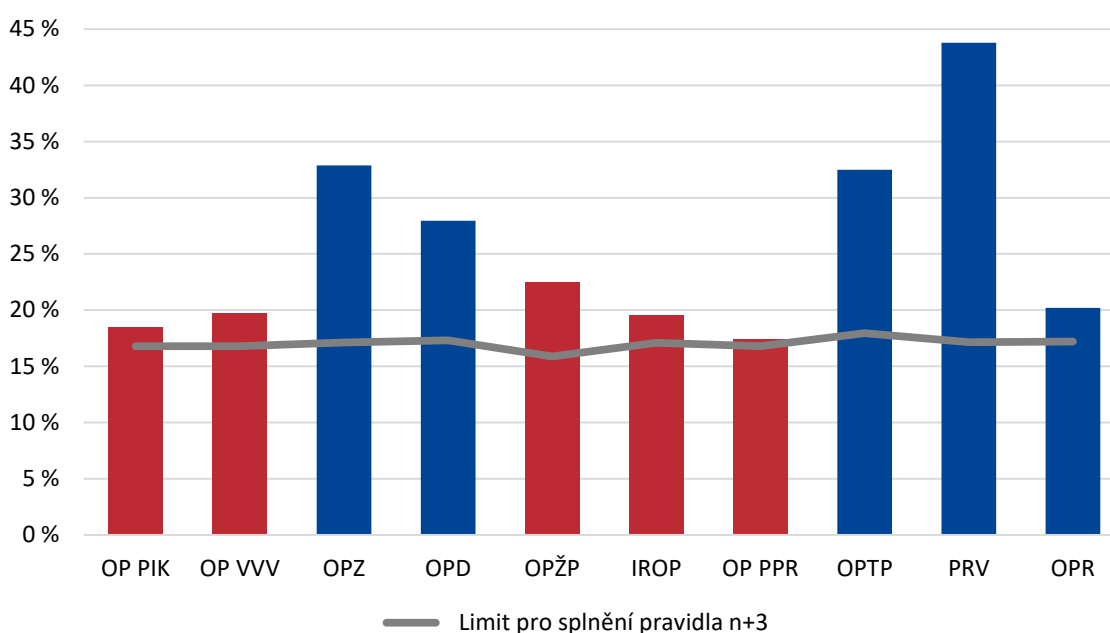
Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020 za 1. čtvrtletí 2019 uvádí: „Řídící orgány (mimo řídicí orgán PRV²⁰⁷) po proplacení a vyúčtování předloží prostředky k certifikaci, v tzv. souhrnných žádostech, na Ministerstvo financí – Platební a certifikační orgán (MF-PCO), který po certifikaci výdajů zasílá žádosti o platbu do Komise. Do konce prosince 2018 byly odeslány Komisi žádosti o platbu všech programů v celkové hodnotě odeslaných žádostí 145,6 mld. Kč, tj. 25,0 % hlavní alokace DoP (včetně PRV).“

Ke konci března 2019, tj. v šestém roce sedmiletého programového období, dosahuje objem prostředků v žádostech o průběžnou platbu 27,4 % hlavní alokace. Z analýzy údajů uvedených u jednotlivých programů vyplývá, že nejméně úspěšný je OP PIK následovaný IROP, OP PPR a OPR.

Plnění pravidla n+3²⁰⁸

Rok 2018 byl prvním rokem, kdy byla ČR konfrontována s plněním pravidla n+3.²⁰⁹ Nenaplnění pravidla n+3 by znamenalo ztrátu finančních prostředků. Plnění pravidla k 31. prosinci 2018 vyplývá z níže uvedeného grafu.

Graf č. 19: Plnění pravidla n+3 v rok 2018 (v procentech k hlavní alokaci)



Zdroj: MS2014+, stav k 31. prosinci 2018.

²⁰⁷ MZe jako řídicí orgán PRV využívá k administraci plateb platební agenturu SZIF.

²⁰⁸ Pravidlo n+3 je považováno za kontrolní nástroj k zajištění plynulosti čerpání finančních prostředků z ESIF. Podle tohoto pravidla musí být alokace na rok „n“, vyčerpána do konce roku „n+3“. V případě nesplnění této podmínky hrozí ztráta nevyčerpaných finančních prostředků, tzv. automatické zrušení závazku, neboli snížení alokace roku „n“ o nevyčerpané finanční prostředky a nemožnost jejich následného využití v rámci čerpání ESIF členským státem, resp. konkrétním programem. Podle nového nastavení vyhodnocování plnění pravidla n+3 ze strany Komise se plnění hodnotí na úrovni programu.

²⁰⁹ Vzhledem ke skutečnosti, že žádný program v cíli *Investice pro růst a zaměstnanost* nebyl ze strany Komise v roce 2014 schválen, tak se alokace roku 2014 převedla k alokaci roku 2015, tudíž vykazování pravidla n+3 probíhá až v roce 2018.

Při implementaci všech programů financovaných z ESIF se podařilo pravidlo naplnit. Programy označené v grafu červeným sloupcem byly na počátku roku 2018 hodnoceny²¹⁰ jako rizikové z hlediska plnění uvedeného pravidla. Z grafu č. 19 je zřejmé, že se tato rizika nenaplnila.

Zatímco OPZ, OPD, OTP a PRV pravidlo n+3 k datu 31. prosince 2019 určitě naplní, **riziko přetrvává zejména pro OP PIK, OP PPR a OPR.** Přitom naplnění rizika by ve svých důsledcích znamenalo nejen zrušení závazku Komise (příslušné zkrácení alokace), ale rovněž možné ohrožení splnění závazků ČR v rámci strategie *Evropa 2020* v oblasti energetické účinnosti nebo podílu veřejných výdajů na investice do vědy a výzkumu.

Plnění výkonnostního rámce k 31. prosinci 2018

Komise provede v druhé polovině roku 2019 přezkum výkonnosti programů²¹¹ a rozhodne o přidělení výkonnostní rezervy.

Dle MMR²¹² bylo k 31. prosinci 2018 z celkových 134 milníků splněno 95 milníků (35 finančních, 60 věcných) a **nesplněno 39 milníků** (15 finančních, 24 věcných). OPD a OPZ mají k výše uvedenému datu již všechny milníky splněny.

Prováděcí nařízení²¹³ Komise (EU) č. 2018/276 a č. 2018/277 umožňují řídicím orgánům ještě v roce 2019 zahrnout hodnotu všech způsobilých výdajů vynaložených příjemci v roce 2018 s tím, že je důležité, aby tyto výdaje byly zahrnuty do souhrnných žádostí a certifikovány před termínem odevzdání výroční zprávy o implementaci programu za rok 2018. Do plnění věcných milníků lze pak zahrnout finální hodnoty již v průběhu realizace operací, pokud to povaha a možnosti každého konkrétního milníku dovolí.

Ve snaze předejít nenaplnění výkonnostního rámce se NOK zejména v *integrovaném systému řízení rizik* zaměřil na problematiku oblastí, pravidelně sledoval aktuální naplněnost milníků a hodnoty predikcí jejich naplnění k 31. prosinci 2018. V případě identifikovaného problému byla ve spolupráci NOK a ŘO přijata nápravná opatření, včetně revizí výkonnostního rámce /VR/, která byla předběžně konzultována s Komisí a následně i Komisí schválena. V některých případech bylo přistoupeno také k realokacím finančních zdrojů z oblastí s nízkou absorpční kapacitou. Většina OP tak nakonec dosáhne požadovaných hodnot.

Jako **problematické** se jeví **plnění VR** pouze u **OP PPR a OP PIK**, u nichž se předpokládá nesplnění VR na dvou prioritních osách.

U OP PPR se předpokládá nesplnění VR na:

- PO 1 – *Posílení výzkumu, technologického rozvoje a inovací* (hodnota VR je 3 749,58 tis. €);
- PO 2 – *Udržitelná mobilita a energetické úspory* (hodnota VR je 3 406,40 tis. €).

²¹⁰ MMR provedlo v prvním čtvrtletí 2018 ve spolupráci s dalšími subjekty implementační struktury hodnocení plnění DoP a podalo o tom informaci ve *Čtvrtletní zprávě o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020, IV. čtvrtletí 2017* (data k 31. prosinci 2017), NOK 13. března 2018.

²¹¹ Na základě výročních zpráv o implementaci programů za rok 2018, které mají být předloženy do konce června 2019.

²¹² Č. j. MMR-18036-2019-27, viz příloha 1.

²¹³ Nařízení, kterými se mění prováděcí nařízení Komise (EU) č. 215/2014 ze dne 7. března 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení EP a Rady (EU) č. 1303/2013, pokud jde o metodiky podpory opatření v souvislosti se změnou klimatu, určováním milníků a cílů ve výkonnostním rámci a nomenklaturu kategorií zásahů pro evropské strukturální a investiční fondy.

OP PIK předpokládá nesplnění VR na:

- PO 3 – *Účinné nakládání energií, rozvoj energetické infrastruktury a OZE, podpora zavádění nových technologií v oblasti nakládání energií a druhotných surovin* (hodnota VR je 76 000 tis. €);
- PO 4 – *Rozvoj vysokorychlostních přístupových sítí k internetu a informačních a komunikačních technologií* (hodnota VR je 29 568 tis. €).

U operačních programů, kde je předpoklad, že v daných PO nedojde k přidělení výkonnostní rezervy, probíhají jednání s Komisí o jejím umístění. Prioritou NOK i ŘO je umístit prostředky v daném OP tak, aby byly využity pro aktivity s vysokou absorpční kapacitou, a tím nedošlo ke ztrátě prostředků v programu.

Rizikovost programů

Podle *Výroční zprávy o implementaci Dohody o partnerství za rok 2018*²¹⁴ (data k 31. prosinci 2018) bylo provedeno multikriteriální hodnocení rizikovosti programů pro PO14+, ze kterého vyplynulo **rozdělení programů do kategorií rizikovosti:**

- **vysoce rizikové programy: OP PIK;**
- **středně rizikové programy: OP PPR;**
- programy s nízkým rizikem: IROP, OPD, OPR, OPTP, OP VVV, OPŽP, OPZ a PRV.

K rizikům zpráva konkrétněji uvádí:

*„Mezi největší rizika Operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost (OP PIK) patří **riziko legality a správnosti výdajů** vyplývajících z provedených auditů na základě vysoké míry chybovosti stanovené za rok 2018. **Problematické je rovněž čerpání zejména v oblasti vysokorychlostního internetu, energetiky a nově také v oblasti nabídky rizikového kapitálu.***

*Jedním z největších rizik Operačního programu Praha – Pól růstu ČR (OP PPR) byla na konci roku 2018 hrozba **nenaplnění některých milníků výkonnostního rámce.** Mezi nejrizikovější oblasti patří aktivita **velkokapacitních zachytných parkovišť P+R a dále realizace pilotních projektů zaměřených na vytvoření inteligentních budov v oblasti energetických úspor.***

*Integrovaný regionální operační program (IROP) se i nadále potýká s **nízkým stavem čerpání v oblasti snížení energetické náročnosti** v sektoru bydlení či se **zpožděním implementace finančních nástrojů (FN).***

*Nejvýznamnějším rizikem Operačního programu Rybářství (OP R) je **riziko legality a správnosti výdajů** vyplývajících z provedených auditů na základě **vysoké míry chybovosti** stanovené za rok 2018, ale také nižší potenciál pro **splnění finančních milníků** v oblasti Podpora provádění Společné rybářské politiky a Podpora uvádění na trh a zpracování.“*

Plošné a individuální korekce

Plošné korekce jsou formou finanční opravy, která je zpravidla aplikována na pochybení (nesrovnalosti) systémové povahy²¹⁵. Individuální korekce jsou ukládány za pochybení na projektové úrovni.

²¹⁴ NOK, duben 2019.

²¹⁵ Systémová pochybení mohou být odhalena v rámci zjištění z auditů AO, EÚD, Komise či dalších orgánů oprávněných ke kontrole v rámci ESIF.

V roce 2018 **byly uplatněny extrapolované korekce** z důvodu vysoké chybovosti u **OPD ve výši 381,3 mil. Kč** (podíl EU) a OP PIK ve výši 86,7 mil. Kč (podíl EU). Dále byla u **OP PIK uplatněna plošná korekce** z důvodu systémových pochybení nalezených Auditním orgánem ve výši **462,0 mil. Kč** (podíl EU).

Celková výše uplatněných individuálních korekcí za všechny OP v roce 2018 činila **561,2 mil. Kč** (podíl EU).

V roce 2018 nebyly ze strany Komise vyměřeny ani uloženy žádné finanční opravy nebo sankce.

E.3 Výdaje na společnou zemědělskou politiku

E.3.1 Aktuální vývoj SZP

Společná zemědělská politika EU se prakticky provádí od roku 1962 a za dobu své existence byla několikrát reformována. Poslední změna se uskutečnila v roce 2013 a stávající podoba SZP pro období 2014–2020 začala platit kvůli zpoždění celého legislativního procesu až v roce 2015. S výjimkou přímých plateb byly výplaty dotací zemědělcům poskytovány dokonce až od roku 2016.

SZP patří k politikám EU, na které se vydává největší část peněz z rozpočtu EU. Podpory jsou poskytovány ze dvou evropských fondů. Z *Evropského zemědělského záručního fondu /EZZF/* se zemědělcům vyplácí přímé platby a podpory v rámci společné organizace trhu /SOT/. Tyto podpory zaujímají téměř 75 % rozpočtu vyčleněného na SZP. Zbýlý objem peněz připadá na podporu rozvoje venkova financovanou z EZFRV.

Evropské zemědělské dotace přispívají ke stabilizaci příjmů zemědělců, k financování provozu zemědělských podniků, ale také k jejich modernizaci. Úroveň zemědělských příjmů se tedy do určité míry odvíjí od výše dotací. Rozdělování dotací je však nevyrovnané kvůli rozdílné struktuře zemědělských subjektů v jednotlivých ČS. V České republice z hlediska velikostních kategorií dosahují výrazně nejmenších příjmů malé podniky, které jsou tvořeny převážně rodinnými farmami.

Zemědělská politika EU připravovaná pro budoucí programové období by měla tyto rozdíly v přidělování dotací zmírnit. Kromě toho bude nová podoba SZP klást větší důraz na kvalitu a bezpečnost potravin, šetrnost hospodaření k životnímu prostředí, na ochranu klimatu, půdy a vodních zdrojů a řešení zemědělských rizik a krizí.

Česká republika se aktivně připravuje na budoucí podobu SZP, která by měla platit od roku 2021. Nejvýznamnějšími tématy, která MZe ve spolupráci se SZIF a dalšími odbornými orgány řeší, je **nastavení IS a monitoringu, zjednodušení pravidel poskytování dotací, definice „skutečného zemědělce“, zastropování přímých plateb pro jeden zemědělský subjekt, nastavení ekoschémat a jejich provázanost s environmentálními opatřeními PRV** a v neposlední řadě **větší využití znalostí a inovací**. Rovněž probíhá příprava analýz potřeb, ze kterých budou vycházet návrhy intervencí a finanční strategie.

E.3.2 Stav čerpání prostředků SZP přidělených ČR

V roce 2018 bylo dle údajů SZIF²¹⁶ v ČR v rámci SZP (včetně *Horizontálního plánu rozvoje venkova* z PO4+ a PRV7+) vyplaceno téměř 36,61 mld. Kč, z toho prostředky EU činily 30,36 mld. Kč. Nejvíce se na výplatách podílely přímé platby. Podrobnější údaje jsou uvedeny v tabulce č. 13.

Tabulka č. 13: Přehled prostředků vyplacených v hlavních oblastech SZP za rok 2018

(v mil. Kč)

Oblast výdaje	Příspěvek EU	Příspěvek ČR	Celkem
Přímé platby	21 610,85	730,18	22 341,03
SOT	408,57	647,34	1 055,91
PRV*	8 316,59	4 857,78	13 174,37
<i>Horizontální plán rozvoje venkova</i>	20,46	14,99	35,45
Celkem	30 356,47	6 250,29	36 606,76

Zdroj: podklady SZIF – *Rozpočet SZP a marketingu na rok 2018 a jeho čerpání k 31. prosinci 2018.*

* Součástí jsou dotace vyplacené v rámci PRV7+ v celkové částce 134,64 mil. Kč.

E.3.2.1 Přímé platby

Přímé platby jsou **nárokové platby, které jsou zemědělcům vypláceny v závislosti na dodržování stanovených podmínek pro hospodaření.** Zemědělcům v ČR jsou poskytovány od vstupu země do EU v roce 2004. Jsou pro ně jistým zdrojem peněz, a to téměř bez ohledu na jejich zemědělskou produkci. Přímé platby zaujímají **největší podíl vyplácených dotací v zemědělství.** Přímé platby **spadají do tzv. prvního pilíře SZP** financovaného z EZZF.

Pro období let 2015–2020 se struktura přímých plateb výrazně změnila. Způsobil to především přechod na vícesložkovou platbu, která obsahuje povinné i dobrovolné platby. Objemově **největší povinnou složkou** (minimálně 50% podíl tzv. roční obálky²¹⁷) zůstává **jednotná platba na plochu zemědělské půdy /SAPS/**, která je zemědělcům vyplácena na hektar obhospodařované zemědělské půdy vedené v *Evidenci využití zemědělské půdy dle uživatelských vztahů* (LPIS). SAPS není vázána na produkci a je plně hrazena z prostředků EU. Dalšími povinnými složkami přímých plateb jsou platba na zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí, tzv. greening, která tvoří 30 % obálky na přímé platby, a dále platba pro mladé zemědělce, která je jim vyplácena jako 25% prémie k platbě SAPS. **Dobrovolnou složkou přímých plateb**, rovněž zcela hrazenou z prostředků EU, je **podpora vázaná na produkci vybraných sektorů/komodit živočišné a rostlinné výroby**, které se potýkají s určitými obtížemi. O tom, jaké sektory/komodity se podpoří, rozhoduje každý ČS samostatně. Z národního rozpočtu je pak zemědělcům vyplácena přechodná vnitrostátní podpora, která slouží k dorovnání vybraných komodit, které jsou v systému SAPS znevýhodněny. Tato platba nahrazuje dříve poskytované národní doplňkové platby (*Top-Up*).

V roce 2018 došlo v ČR k významné změně, kterou představovalo **zrušení podmínky „aktivního zemědělce“**, tj. podmínky pro přiznání přímých plateb a dotací v rámci ekologického zemědělství. Dále došlo ke **zrušení požadavku na intenzitu chovu hospodářských zvířat u vybraných podpor**, ke **zrušení limitů obhospodařované plochy orné půdy u ekologizace** či k **zavedení zákazu použití přípravků na ochranu rostlin na porosty plodin vzájemných dusík.**

²¹⁶ Zdrojem dat je SZIF – dokument *Rozpočet Společné zemědělské politiky a marketingu na rok 2018 a jeho čerpání k 31. prosinci 2018.*

²¹⁷ Roční rámcová alokace pro přímé platby.

Od ledna 2019 platí **nové vymezení erozně ohrožených ploch** a povinnost zakládat na svažitých pozemcích ochranné pásy, čímž bude chráněna orná půda.

SZIF zemědělcům vyplácel přímé platby jak na základě žádostí z minulých let, tak platby na základě žádostí z roku 2018. **Celkově bylo na přímé platby v roce 2018 vyplaceno 22,34 mld. Kč**, což je ve srovnání s rokem 2017 částka nižší zhruba o 0,8 mld. Kč. Příčinou byl zejména pokles směnného kurzu stanoveného Evropskou centrální bankou závazného pro výplaty přímých plateb²¹⁸ a dále pokles jednotkových sazeb u všech podpor v rámci přímých plateb, k čemuž opět přispělo zejména posílení kurzu koruny v roce 2018.

SAPS tvořila v roce 2018 zhruba 53 % celkové obálky na přímé platby. **Podáno bylo 30 143 žádostí o platbu na celkovou plochu 3,54 mil. ha zemědělské půdy**. Sazba dotace činila 3 388,15 Kč/ha zemědělské půdy. Ke dni 31. prosince 2018 vyplatil SZIF v rámci SAPS na žádosti z roku 2018 a žádosti z minulých let **téměř 11,78 mld. Kč**. Druhou nejvýznamnější složkou byla platba na **greening**, která je vyplácena v závislosti na přiznání SAPS. V roce 2018 činila sazba dotace 1 877,38 Kč/ha zemědělské půdy a celkem bylo vyplaceno téměř **6,44 mld. Kč**, což činí zhruba 29% podíl na přímých platbách. Na další složku přímých plateb, kterou je **platba pro mladé zemědělce**, bylo podáno **5 304 žádostí** a vyplaceno bylo celkem **62,94 mil. Kč**. V rámci **dobrovolné podpory vázané na produkci** vybraných 12 komodit bylo v roce 2018 vyplaceno celkem **3,05 mld. Kč**, tj. necelých 14 % celkové částky vyplacené jako přímé platby.

I v roce 2018 byla zemědělcům poskytována čistě národní podpora, tzv. **přechodná vnitrostátní podpora**. Ze státního rozpočtu na ni bylo vyplaceno téměř **730,18 mil. Kč**.

E.3.2.2 Společná organizace trhu

Přestože je SOT v rámci celé SZP finančně málo významnou oblastí, vyznačuje se značně rozsáhlou legislativou. EU aplikuje SOT u vybraných zemědělských komodit, u nichž závazným způsobem stanovuje některé podmínky výroby a obchodu a podporuje je finančními nástroji, jako jsou finanční podpory, dotace, intervenční nákupy, podpora skladování a podpora propagace zemědělských produktů. Cílem SOT je regulovat trh se zemědělskými produkty, minimalizovat výkyvy v nabídce jednotlivých komodit a stabilizovat nákupní i spotřebitelské ceny. Jde o podporu zahrnutou **do prvního pilíře SZP** a financovanou z EZZF.

V roce 2018 vyplatilo MZe na SOT celkem skoro 1,06 mld. Kč, z toho 0,41 mld. Kč z rozpočtu EU. Největší podíl SOT tvořily **finanční podpory** poskytnuté ve výši 721,49 mil. Kč. Tyto prostředky byly vypláceny zejména na podporu programu *Ovoce a zelenina do škol* a programu *Podpora spotřeby školního mléka*. Další prostředky vyplácené v rámci SOT v celkové výši 132,11 mil. Kč byly použity na podporu restrukturalizace a přeměnu vinic a na podporu trhu s vínem. V roce 2018 byly realizovány dva propagační programy: *Propagace mléčných výrobků ve třetích zemích* a *Propagace chráněných zeměpisných označení původu II – Kvalita z Evropy*. Na tyto programy vynaložilo MZe částku 39,38 mil. Kč.

V porovnání s rokem 2017 **došlo k poklesu výdajů SOT zhruba o 10,5 %**. Důvodem je ukončení mimořádné podpory živočišné výroby (pro chovatele dojníc a prasnic) a ukončení mimořádných opatření v odvětví mléka.

E.3.2.3 Program rozvoje venkova

Politika EU pro rozvoj venkova byla reformou **začleněna do druhého pilíře SZP** v rámci tzv. *Agendy 2000*. Rozvoj venkova je financován z prostředků EZFRV.

²¹⁸ V roce 2018 byl tento kurz stanoven na 25,731 Kč/€, kdežto v roce 2017 činil 25,981 Kč/€.

V roce 2018 dobíhala výplata podpor z PRV7+, SZIF vyplácel příjemcům závazky z minulých let. Jednalo se o prostředky poskytované v rámci osy I a osy II PRV7+. Šlo zejména o agro-environmentální opatření, zalesňování zemědělské půdy a předčasné ukončení zemědělské činnosti (v rámci něhož SZIF vyplácí zemědělcům dotaci až po dobu 15 let, nejdéle do dosažení 70 let věku žadatele).

Celkově bylo v roce 2018 na **PRV7+** vyplaceno téměř **135 mil. Kč**. Program jako celek byl z finančního hlediska čerpán úspěšně. Na realizaci PRV7+ mohla ČR získat z rozpočtu EU zhruba 2,86 mld. €. MZe z této částky využilo více než 2,85 mld. €, tj. 99,84 %.

PRV pro programové období 2014–2020 byl schválen Komisí v květnu 2015. V červnu 2016 schválila Komise druhou aktualizaci programového dokumentu, která obsahuje mj. zvýšení alokace z původní částky 3,04 mld. € na téměř 3,55 mld. €. Z této částky činí evropský podíl skoro 2,31 mld. €. Větší část alokace (cca 65 %) je určena na plošná (neprojektová) opatření. **K 31. prosinci 2018 vyčerpala ČR z EZFRV téměř 1,01 mld. €, což činí 43,72 % z celkové alokace evropského podílu.**²¹⁹ Při porovnání s ostatními programy spolufinancovanými z ESIF je PRV neúspěšnějším programem v ČR. Rozhodující podíl na tom mají právě výplaty nárokových plošných podpor, které jsou zemědělcům vypláceny na základě jednotné žádosti a v pravidelných intervalech.

V roce 2018 vyplatil SZIF prostřednictvím **PRV celkem 13,04 mld. Kč**, z toho více než 8,23 mld. Kč z rozpočtu EU. Na **plošná (neprojektová) opatření** připadá zhruba **7,57 mld. Kč**, tj. cca 58 % z celkových vyplacených podpor. Z této částky byly největší objemy dotací vyplaceny na agroenvironmentálně-klimatická opatření (3,28 mld. Kč), opatření pro oblasti s přírodními či jinými omezeními (2,17 mld. Kč) a na ekologické zemědělství (1,37 mld. Kč). Na **projektová opatření** bylo z PRV vyplaceno **5,47 mld. Kč**, přičemž výrazně nejvíce dotací bylo vyplaceno na investice do hmotného majetku. Jedná se o částku 4,20 mld. Kč, což činí 77 % prostředků určených na projektová opatření.

V roce 2018 bylo spuštěno 6. a 7. kolo příjmu žádostí o dotace v rámci projektových opatření PRV. MZe vyhláší zpravidla dvě kola každý rok, a to na jaře a na podzim. V letech 2019–2020 bude vyhlášeno pouze jedno kolo na zbývající alokaci PRV. Každoročně probíhá příjem jednotných žádostí na plošná/neprojektová opatření PRV.

Zároveň pokračoval kontinuální příjem žádostí na projekty pozemkových úprav, na technickou pomoc PRV a žádostí v rámci opatření LEADER.

Od počátku programového období bylo k 31. březnu 2019 vyplaceno v rámci PRV celkem 38,47 mld. Kč, z toho na projektová opatření 10,08 mld. Kč a na plošná (neprojektová) opatření 28,39 mld. Kč. Bylo proplaceno více než 132 000 žádostí o dotaci. Podrobnější informace uvádí následující tabulka.

²¹⁹ Data vychází z *Capping Control Report – capping including 2018/4.Q* vytvořeného Komisí dne 30. ledna 2019.

Tabulka č. 14: Přehled o objemu proplacených žádostí/projektů a vyplacených prostředcích na PRV k 31. březnu 2019 (v mil. Kč)

Neprojektová opatření PRV		Počet žádostí	Vyplacené finanční prostředky		
			Příspěvek EU	Příspěvek ČR	Celkem
M8.1	Podpora na zalesňování a zakládání lesů	260	8,94	2,98	11,92
M10	Agroenvironmentálně-klimatické opatření	43 925	7 809,90	2 603,31	10 413,21
M11	Ekologické zemědělství	13 940	3 404,43	1 134,81	4 539,24
M12	Platby v rámci sítě Natura 2000	1 750	36,79	12,26	49,05
M13	Platby pro oblasti s přírodními či jinými zvláštními omezeními	62 921	8 544,72	2 848,24	11 392,96
M14	Dobré životní podmínky zvířat	2 426	970,20	989,82	1 960,02
M15	Lesnicko-environmentální a klimatické služby a ochrana lesů	69	21,09	7,03	28,12
Neprojektová opatření celkem		125 291	20 796,07	7 598,45	28 394,52
Projektová opatření PRV		Počet projektů	Vyplacené finanční prostředky		
			Příspěvek EU	Příspěvek ČR	Celkem
M1	Předávání znalostí a informační akce	39	7,00	7,14	14,14
M4	Investice do hmotného majetku	4 066	3 760,78	3 836,76	7 597,54
M6	Rozvoj zemědělských podniků a podnikatelské činnosti	1 062	389,33	397,20	786,53
M8	Investice do rozvoje lesních oblastí a zlepšování životaschopnosti lesů (bez M8.1)	759	272,40	277,91	550,31
M16	Spolupráce	24	302,59	308,71	611,30
M19	Podpora místního rozvoje LEADER	783	211,96	119,19	331,15
M20	Technická pomoc	174	92,07	93,93	186,00
Projektová opatření celkem		6 907	5 036,13	5 040,84	10 076,97
CELKEM ZA PRV		132 198	25 832,20	12 639,29	38 471,49

Zdroj: podklady SZIF z dubna 2019.

Ve srovnání se stavem čerpání PRV k 31. březnu 2018 došlo v roce 2019 k významnému nárůstu počtu podaných i vyplacených žádostí o dotace a nárůstu objemu vyplacených dotací. Zejména došlo k většímu čerpání na realizaci investičních projektů. Objem prostředků vyplacených na plošná opatření se téměř nezměnil, každoročně se jedná o částku zhruba 7,6 mld. Kč.

E.3.3 Aktuální vývoj v oblasti společné rybářské politiky

Současný cíl společné rybářské politiky EU /SRP/ je zaměřen na udržitelné využívání živých vodních zdrojů z ekologického, hospodářského a sociálního hlediska.

SRP je v ČR naplňována prostřednictvím OP *Rybářství 2014–2020* /OPR/ zaměřeného na vytvoření udržitelné a konkurenceschopné akvakultury. Intervence OPR mají za cíl posílit domácí poptávku po sladkovodních druzích ryb a výrobcích z nich, a to prostřednictvím marketingových a propagačních aktivit.

OPR je financován z *Evropského námořního a rybářského fondu* /ENRF/. Alokace na celé PO14+ činí 41,2 mil. €²²⁰, z toho 31,1 mil. € je příspěvek EU. **K 31. prosinci 2018 vyčerpala ČR téměř 7,88 mil. €²²¹, což představuje 19 % z celkové alokace (národní i evropský podíl).** Největší objem prostředků byl čerpán v rámci „priority Unie“²²² /PU/ 2 – *Podpora environmentálně udržitelné, inovativní a konkurenceschopné akvakultury založené na znalostech a účinně využívající zdroje*, a to 7,29 mil. €.

Od počátku implementace OPR až do **31. března 2019** vyhlásilo MZe celkem 15 výzev k předkládání žádostí o dotace. Ke stejnému datu MZe schválilo 559 žádostí o dotaci ve finančním objemu 629 mil. Kč a **proplatilo 264 projektů v celkové částce téměř 250,23 mil. Kč.**

Milníky pro přezkum výkonnosti

MZe v rámci OPR stanovilo věcné a finanční milníky pro přezkum výkonnosti (viz následující tabulka).

Tabulka č. 15: Přehled plnění věcných a finančních milníků v OPR k 31. prosinci 2018

Ukazatele finanční a věcné	PU 2		PU 3		PU 5	
	Skutečný stav	Stanovená úroveň (milník)	Skutečný stav	Stanovená úroveň (milník)	Skutečný stav	Stanovená úroveň (milník)
Certifikované výdaje (v mil. €)	7,29	3,92	0,06	0,10	0,27	0,74
Počet projektů	179	110	4	1	18	50

Zdroj: údaje MZe – odbor Řídicí orgán OPR z dubna 2019.

Z údajů uvedených v tabulce č. 15 vyplývá, že:

- Nejvyššího plnění dosáhly finanční milník i věcný milník u PU 2, které byly k 31. prosinci 2018 významně překročeny (finanční milník byl naplněn na 186 % stanovené hodnoty).
- V případě PU 3 – *Podpora provádění Společné rybářské politiky* nebyl ke konci roku 2018 splněn finanční milník (míra plnění byla 63 %). Naopak věcný milník u této PU byl naplněn, je však nastaven na hodnotu pouhého jednoho projektu.
- Nejnižší plnění vykázal finanční i věcný milník u PU 5 – *Podpora uvádění na trh a zpracování*; oba milníky byly splněny na 36 % stanovené hodnoty.

Provádění OPR a plnění výkonnostního rámce je negativně ovlivněno zejména zpožděním zahájení realizace programu, kdy k předkládání prvních žádostí o dotace došlo až v říjnu 2015. Rovněž je zaznamenán nižší zájem o vyhlašovaná opatření, zejména u opatření PU 3.

²²⁰ Při přepočtu kurzem 25,967 Kč/€, platným v prosinci 2018, činí alokace na celé programové období téměř 1,07 mld. Kč.

²²¹ Podklady od MZe, odbor Řídicí orgán OP Rybářství, květen 2019.

²²² V prostředí OPR je PU obdobou „prioritní osy“.

E.4 Ostatní finanční nástroje EU

Tuto skupinu výdajů tvoří několik desítek tzv. unijních (dříve komunitárních) programů a dalších výdajů (vč. výdajů rozpočtové kapitoly *Zvláštní nástroje*), které jsou objemově spíše menší, přičemž všechny jsou přímo řízené Komisí, resp. jejími jednotlivými generálními ředitelstvími /GŘ/.²²³ Tyto výdaje jsou začleněny ve všech výdajových kapitolách rozpočtu EU s výjimkou kapitol *Správa, Náhrady a Záporná rezerva*.

Mezi tyto výdaje jsou zahrnuty rovněž veškeré výdaje kapitoly *Zvláštní nástroje*, kam patří položky *Rezerva pro mimořádnou pomoc, Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci, Fond solidarity Evropské unie a Nástroj pro flexibilitu*. Naopak sem nejsou zahrnuty výdaje jednotlivých decentralizovaných agentur Komise (přímé výdaje Komise na činnost jí přímo podřízených samostatných právních subjektů, které Komise zřídila za účelem provádění konkrétních úkolů podle práva EU).²²⁴

Prostředky z ostatních finančních nástrojů EU /OFN/ nejsou žadatelům přidělovány z alokace vyčleněné jednotlivým ČS, nýbrž přímo z rozpočtu EU, a to na základě veřejné soutěže.²²⁵ Pokud chce žadatel z těchto zdrojů čerpat, musí se svým projektem ve většině případů uspět v přímé mezinárodní konkurenci. Podpořené projekty mají významnou evropskou přidanou hodnotu (obvykle musí mít nadnárodní význam a bývají založeny na partnerství mezi subjekty z různých ČS).

E.4.1 Ostatní finanční nástroje v EU-28 v roce 2017

V roce 2017 bylo v oblasti OFN poskytnuto ČS celkem 19,49 mld. €. Tato částka představuje bezmála 17,5 % rozpočtu EU určeného pro použití v EU-28. Výdaje na OFN se v rámci EU-28 proti roku 2016 zvýšily o více než 7 %.

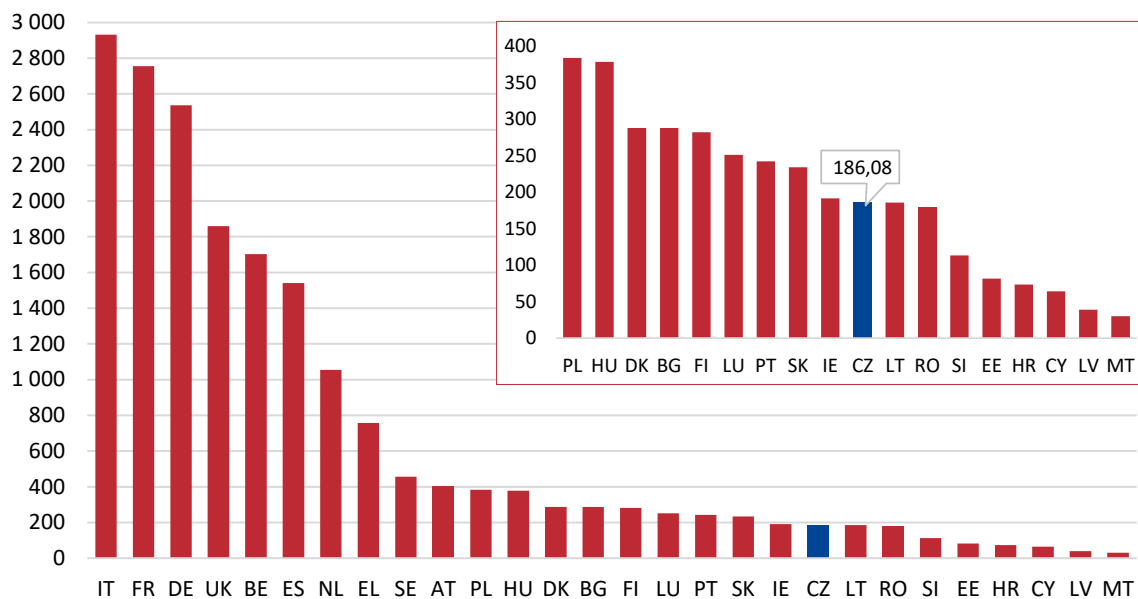
Tradičně byl objemově nevýznamnější *Rámcový program pro výzkum a inovace (Horizont 2020)*, v jehož rámci bylo vyplaceno téměř 8 611,24 mil. €. Se značným odstupem jej následovaly *Unijní program pro vzdělávání, odbornou přípravu, mládež a sport (Erasmus+)* s výdaji ve výši 1 814,59 mil. €, *Nástroj pro propojení Evropy (CEF)* s objemem 1 609,22 mil. € a fondy sdružené v rozpočtové kapitole *Zvláštní nástroje* v úhrnné výši plateb přesahující 1 272,84 mil. €. Výdaje z žádného dalšího OFN již nepřesáhly 1 mld. € v rámci EU-28.

²²³ Tyto prostředky reprezentovaly v roce 2017 částku 35,66 mld. €, což bylo téměř 26 % celkového rozpočtu EU.

²²⁴ Jedinou decentralizovanou agenturou sídlící v ČR je Agentura pro GNSS (globální navigační satelitní systém), která spravuje veřejné zájmy v souvislosti s programy evropských globálních navigačních družicových systémů, evropskou službou pro pokrytí geostacionární navigací (EGNOS) a systémem *Galileo*.

²²⁵ Součástí OFN jsou však také programy EU, z nichž některé fungují na principu národních obálek, či obsahují určité částky přímo přidělené pro daný stát/oblast.

Graf č. 20: Čerpání peněžních prostředků z OFN v jednotlivých ČS v roce 2017 (s detailním výřezem) (v mil. €)

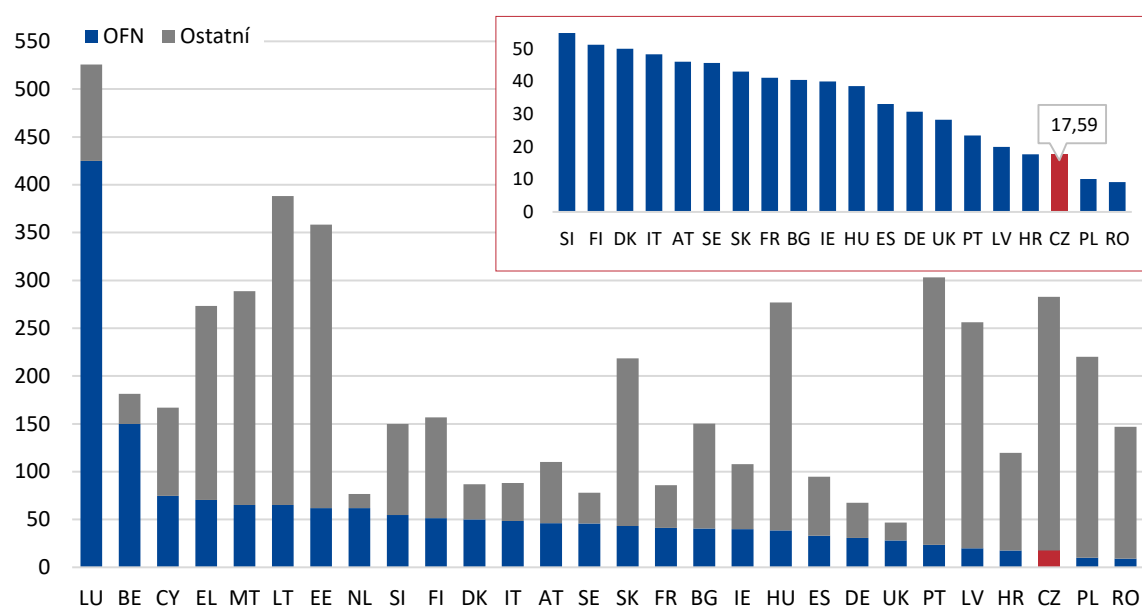


Zdroj: EU budget 2017 – Financial Report, Komise 2018.

Pozn.: Sloupce grafu č. 20 představují objemy peněžních prostředků, které z OFN získali příjemci podpory mající sídlo v jednotlivých ČS.

Vzhledem k výše popsanému charakteru podpor poskytovaných z OFN a výrazným rozdílům v počtu obyvatel jednotlivých ČS má vyšší vypovídací hodnotu sledování částky OFN čerpané v přepočtu na jednoho obyvatele každého ČS. Pro možnost komplexního porovnání uvádí následující graf rovněž čerpání jednotlivých ČS ze všech ostatních zdrojů rozpočtu EU s výjimkou výdajů kapitoly *Správa*, nákladů decentralizovaných agentur Komise a přímých zemědělských plateb /jiné zdroje/.

Graf č. 21: Čerpání peněžních prostředků z OFN a z jiných zdrojů v přepočtu na jednoho obyvatele ČS v roce 2017 (s detailním výřezem OFN) (v €)



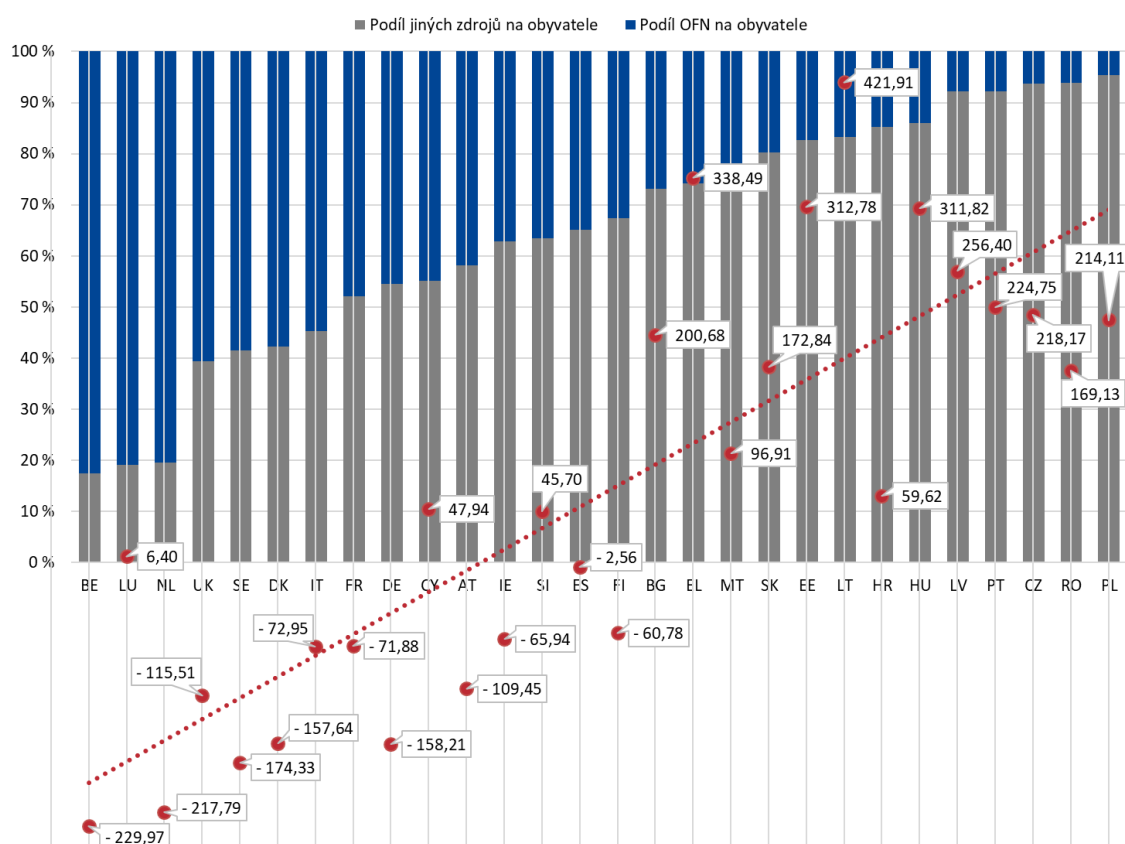
Zdroj: EU budget 2017 – Financial Report, Komise 2018.

V čele pořadí ČS z hlediska čerpání OFN na jednoho obyvatele je pravidelně s velkým náskokem Lucembursko (424,92 € v roce 2017) následované Belgií (149,98 € v roce 2017). Značnou měrou k tomu přispívá i skutečnost, že v těchto zemích sídlí řada unijních institucí, které jsou významnými příjemci podpor.

Průměrná hodnota čerpání prostředků z OFN v zemích EU-28 v roce 2017 činila 38,10 € na jednoho obyvatele, resp. 35,10 € na jednoho obyvatele bez započtení extrémních hodnot Lucemburska a Belgie.

Následující graf porovnává redukovanou čistou pozici ČS²²⁶ přepočtenou na jednoho obyvatele s čerpáním z oblasti OFN a z jiných zdrojů.

Graf č. 22: Podíl čerpání peněžních prostředků z OFN a z jiných zdrojů na celkovém čerpání ČS v přepočtu na jednoho obyvatele a hodnoty redukované čisté pozice na jednoho obyvatele ČS (v €) v roce 2017



Zdroj: EU budget 2017 – Financial Report, Komise 2018.

Pozn.: Bodový graf znázorňuje velikost redukované čisté pozice přepočtené na jednoho obyvatele. Její záporné hodnoty označují čisté plátce, kladné hodnoty čisté příjemce.

Z grafu je dobře patrné, jak přímka proložená bodovým grafem čisté pozice v zásadě kopíruje tvar křivky představující hranici mezi čerpáním z OFN (modré části sloupců) a z jiných zdrojů (šedé části sloupců) v jednotlivých ČS. Lze konstatovat, že mezi hodnotou redukované čisté pozice a procentuální výší výdajů financovaných z OFN vzhledem k výdajům ČS krytým z jiných zdrojů rozpočtu EU je silná negativní korelace.

²²⁶ Redukovaná čistá pozice je hodnota čisté pozice očištěná o platby z rozpočtové kapitoly *Správa*, o náklady decentralizovaných agentur Komise a o přímé zemědělské platby.

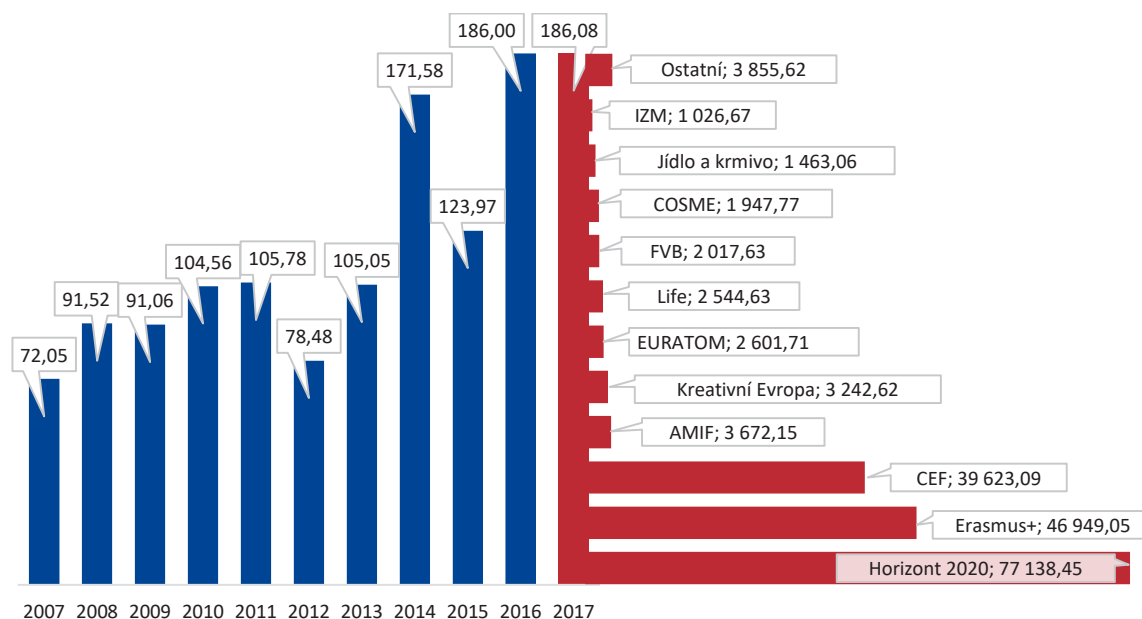
Důvodů, proč nejsou OFN v některých ČS využívány více, je několik. Za jeden z nejvýznamnějších lze označit preferenci čerpat finanční podpory projektů primárně z prostředků alokovaných členskému státu do jeho OP. To se týká především ČS, které mají vysoký počet regionů s HDP pod průměrem EU, tedy zejména tzv. „nových ČS“, ale například i Portugalska. Pokud žadatelé usilují o získání podpor ze zdrojů OP, nejsou vystaveni konkurenci na unijní úrovni a pravděpodobnost získání podpory je v takovém případě podstatně vyšší.

E.4.2 Ostatní finanční nástroje v ČR v roce 2017

Jak vyplývá z grafů uvedených výše, **ČR dlouhodobě patří mezi ČS (spolu s Polskem či Rumunskem), jejichž subjekty získávají z OFN relativně nejméně prostředků, a to zejména v přepočtu na jednoho obyvatele.** Počínaje rokem 2015 vyčleňuje rozpočet EU na OFN podstatně vyšší částky (přibližně o 50 %), než tomu bylo v předcházejících letech. Tato skutečnost se pozitivně promítla i v případě ČR.

Pokud průměrná hodnota OFN směřující do ČR činila v období 2007–2014 pouze 102,51 mil. € (bez započtení mimořádně úspěšného roku 2014 by to bylo dokonce jen 92,64 mil. €), v období 2015–2017 to bylo již 165,35 €. Ačkoliv je nárůst objemu prostředků získaných z OFN v případě ČR výraznější než v EU-28 jako celku, na umístění ČR mezi posledními ČS v čerpání OFN v přepočtu na obyvatele se nic nezměnilo. Konkrétně **v roce 2017 získaly subjekty ČR z prostředků rozpočtu EU určených na OFN celkem 186,08 mil. €, což představuje 17,59 € na osobu a třetí místo od konce pomyslného žebříčku ČS (těsně za Chorvatskem a jen s malou ztrátou na Lotyšsko).**

Graf č. 23: Vývoj celkového čerpání peněžních prostředků z OFN subjekty ČR (v mil. €) a hodnoty čerpání z jednotlivých unijních programů (v tis. €) v roce 2017



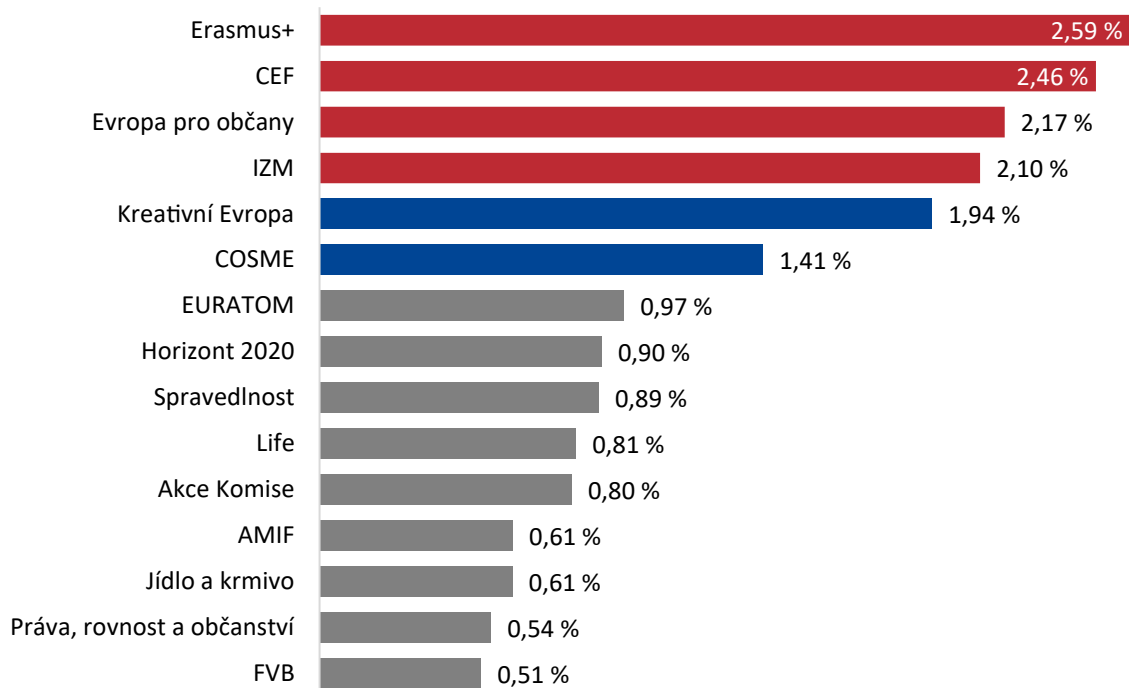
Zdroj: EU budget 2017 – Financial Report, Komise 2018.

Pozn.: Horizont 2020 – Rámcový program pro výzkum a inovace (Horizont 2020), Erasmus+ – Unijní program pro vzdělávání, odbornou přípravu, mládež a sport (Erasmus+), CEF – Nástroj pro propojení Evropy, AMIF – Azylový, migrační a integrační fond, EURATOM – EURATOM – program pro atomovou energii, pro výzkum a odbornou přípravu, Life – Life+ (Životní prostředí a oblast klimatu), FVB – Fond pro vnitřní bezpečnost, COSME – Program pro konkurenceschopnost podniků s důrazem na malé a střední podniky, IZM – Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých.

Na grafu č. 23 je názorně vidět, že subjekty ČR v rámci OFN čerpají největší objemy finančních prostředků z programů *Horizont 2020*, *Erasmus+* a CEF. Zbývající OFN se na celkových příjmech subjektů ČR z OFN podílely dohromady jen 12 %.

Jiný pohled na čerpání z jednotlivých OFN nabízí graf č. 24. Ten vychází ze skutečnosti, že obyvatelstvo ČR představuje přibližně 2 % celkového obyvatelstva EU-28.

Graf č. 24: Relativní velikost čerpání z OFN subjekty ČR v roce 2017 vzhledem k velikosti populace ČR na populaci EU-28



Zdroj: *EU budget 2017 – Financial Report*, Komise 2018; Eurostat, 12. ledna 2019.

Pozn.: Červeně jsou značeny programy, v nichž subjekty ČR v roce 2017 čerpaly větší objem financí, než odpovídá velikosti populace v ČR v porovnání s velikostí populace EU-28, modře jsou označeny programy, u nichž čerpání ČR odpovídá nejméně polovině alikvótního podílu obyvatelstva ČR na obyvatelstvu EU-28 a šedivě jsou znázorněny programy, kde ČR nedosahuje ani tohoto podílu.

Graf zachycuje pouze ty programy, kde subjekty ČR získaly v roce 2017 alespoň 0,5 % jejich celkového objemu.

F. Další aktivity v oblasti finančního řízení

F.1 Právní otázky

F.1.1 Doporučení NKÚ ke změnám právního prostředí v roce 2018

Podle ustanovení § 6 zákona o NKÚ¹ jsou obě komory Parlamentu ČR a jejich orgány oprávněny vyžádat si od NKÚ stanoviska k návrhům právních předpisů, jež se týkají se rozpočtového hospodaření, účetnictví, státní statistiky a výkonu kontrolní, dozorové a inspekční činnosti. Uvedené orgány tohoto svého oprávnění v roce 2018 způsobem spočívajícím v podání formální žádosti o stanovisko nevyužily. **Poznatky NKÚ ve vztahu k potřebným legislativním úpravám byly prezentovány v souvislosti s projednáváním kontrolních závěrů z KA na jednáních kontrolního výboru PSP.**

V meziresortním připomínkovém řízení podle *Legislativních pravidel vlády* se NKÚ vyjadřoval k návrhům právních předpisů, které se vztahovaly k jeho působnosti nebo se jej týkaly jako OSS. V roce 2018 obdržel NKÚ k posouzení celkem 137 legislativních návrhů a dalších materiálů vztahujících se k právní regulaci. Konkrétní připomínky, vycházející především z poznatků z kontrolní činnosti, uplatnil NKÚ k 50 návrhům. Problematiky finančního řízení prostředků EU se týkaly především návrhy novel nařízení vlády, jejichž cílem bylo zajistit implementaci nových předpisů Komise upravujících podmínky SZP, předkládané MZe.

Z návrhů zákonů připomínkových ze strany NKÚ v předchozích obdobích nebyl v roce 2018 dokončen legislativní proces u zákona o zpracování osobních údajů²²⁷, který adaptuje právní řád ČR na přímo použitelné obecné nařízení o ochraně osobních údajů²²⁸ (GDPR), které nabylo účinnosti 25. května 2018.

F.1.2 Doporučení NKÚ ke změnám právního prostředí za období 2014–2017

NKÚ prezentoval svá doporučení ke změnám právního prostředí ve vztahu k řízení finančních prostředků EU v ČR v období 2014–2017 jednak formou připomínek uplatněných k návrhům právních předpisů, které mu byly předloženy podle *Legislativních pravidel vlády*, jednak v rámci účasti svých zástupců na jednáních kontrolního výboru PSP v souvislosti s projednáváním kontrolních závěrů jednotlivých KA.

²²⁷ Zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, který nabyl účinnosti dnem 24. dubna 2019.

²²⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

Z realizovaných legislativních úprav lze zmínit např.:

- V roce 2015 byl přijat **zákon č. 24/2015 Sb.**²²⁹ V jeho znění byla mj. zohledněna připomínka NKÚ, která v návaznosti na zjištění v KA č. 09/26²³⁰ poukazovala na problematiku poskytování dotací regionálními radami regionů soudržnosti na základě soukromoprávních smluv. Podle přijaté novely se dotace nebo návratné finanční výpomoci poskytované podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů²³¹ poskytují na základě veřejnoprávních smluv.
- Rovněž byl přijat **zákon č. 25/2015 Sb.**²³², jehož cílem ve vztahu k dotacím spolufinancovaným z rozpočtu EU byla možnost stanovení snížených odvodů za porušení rozpočtové kázně také pomocí fixního procenta a aplikování krácení dotace poskytovatelem před jejím proplacením i na jiné případy, než jsou případy porušení pravidel pro zadávání VZ. Vládní návrh tohoto zákona reagoval mj. na požadavky ze strany EU vyjádřené v *Akčním plánu ke zlepšení fungování řídicích a kontrolních systémů pro strukturální fondy v České republice*, jakož i na zjištění NKÚ obsažená v kontrolních závěrech vztahujících se k této problematice.
- V roce 2016 byl dokončen legislativní proces u nového zákona o zadávání VZ, kterým byl do právního řádu ČR transponován obsah tří směrnic EU regulujících oblast veřejného zadávání. **Zákon** byl vydán **pod č. 134/2016 Sb.**²³³ a nabyl účinnosti 1. října 2016. Většina připomínek uplatněných NKÚ k vládnímu návrhu tohoto zákona byla v jeho textu zohledněna.
- V roce 2017 byl přijat **zákon č. 367/2017 Sb.**²³⁴ Tento zákon, který podrobněji upravuje proces poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu v návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 Ads 83/2014 – 46, nabyl účinnosti 1. ledna 2018. Připomínky k návrhu tohoto zákona uplatněné NKÚ byly předkladem akceptovány.

NKÚ se ve sledovaném období rovněž podílel formou uplatnění konkrétních připomínek a jejich projednání se zástupci předkladatele na přípravě vládního **návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí**²³⁵, který měl v návaznosti na přímo použitelné předpisy EU upravit řízení a kontrolu veřejných financí, a nahradit zákon o finanční kontrole²⁷.

NKÚ se dále podílel na vyhodnocení a revizi *Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropské unie* v souvislosti s ukončením PO7+, které organizoval CKB AFCOS. Připomínky uplatněné NKÚ byly akceptovány a upravená verze strategie byla vydána s účinností od 1. září 2017.

²²⁹ Zákon č. 24/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁰ KA č. 09/26 – *Peněžní prostředky určené v rámci regionálních operačních programů na projekty dopravní infrastruktury* kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2011 *Věstníku NKÚ*.

²³¹ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

²³² Zákon č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

²³³ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

²³⁴ Zákon č. 367/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

²³⁵ Zákon č. 126/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů, byl schválen v dubnu 2019 a nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2020.

F.1.3 Implementace a transpozice práva Evropské unie

F.1.3.1 Přebírání legislativních závazků v ČR

Transpoziční deficit

Vstupem do EU přijala ČR povinnost plnit veškeré závazky ČS. K nim patří i povinnosti vycházející z čl. 4 odst. 3 *Smlouvy o Evropské unii*²³⁶ /SEU/, která ukládá ČS povinnost provádět veškerá vhodná opatření k plnění závazků vyplývajících ze smluv nebo právních aktů orgánů EU. Pokud to povaha právního předpisu EU vyžaduje, musí být řádně a včas uveden do vnitrostátního právního řádu. Implementace a její monitoring jsou pak prováděny rozdílným způsobem podle toho, o jaký druh právního aktu EU se jedná. U směrnic EU je hodnocena nejen jejich transpozice členským státem, ale také následná notifikace vnitrostátních transpozičních předpisů Komisí.

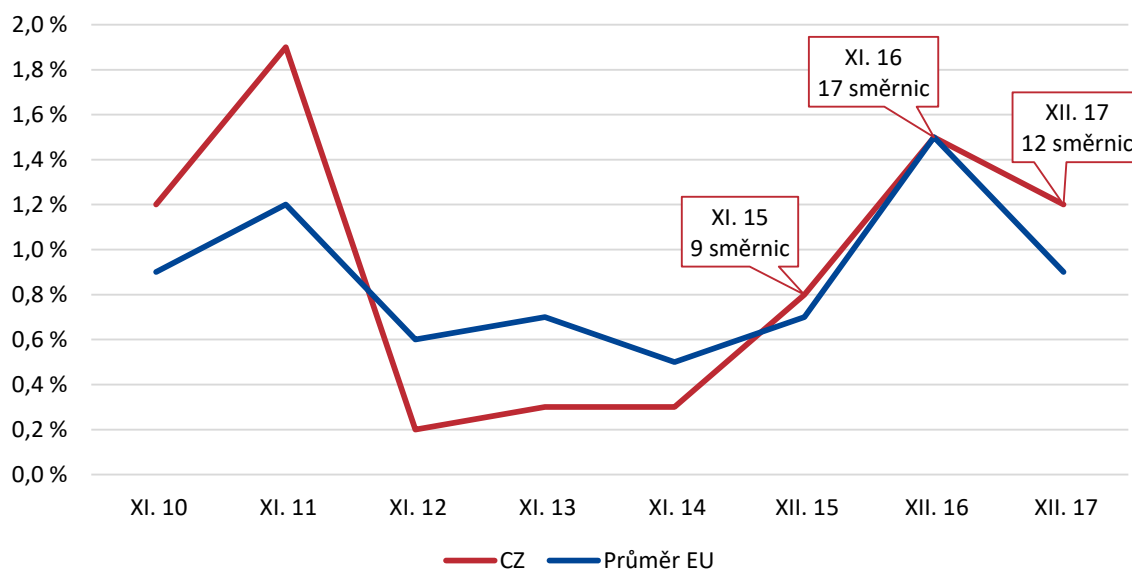
Transpoziční činnost ČS je monitorována Komisí a výsledky jsou zpracovávány do průběžných hodnocení nazvaných *Single Market Scoreboard* /SMS/, která jsou publikována dvakrát ročně na příslušném webovém portálu Komise. Poslední údaje za ČR byly publikovány ve *Zprávě vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za rok 2018* /Zpráva o přejímání/.

První ze dvou hodnocení zveřejněných v roce 2018 bylo publikováno 12. července 2018. Jeho předmětem byly směrnice vnitřního trhu, jejichž transpoziční lhůta uplynula k 30. listopadu 2017, přičemž do transpozičního deficitu nebyly promítnuty plně transponované směrnice, k nimž byly transpoziční předpisy notifikovány do 11. prosince 2017. V tomto hodnocení ČR s transpozičním deficitem 1,2 %, což odpovídalo 12 netransponovaným směrnicím, obsadila 19.–21. místo v žebříčku ČS.

V následujícím SMS, o jehož výsledcích byla ČR informována 7. listopadu 2018, byla hodnocena transpozice směrnic s lhůtou pro provedení transpozice do 31. května 2018, přičemž do transpozičního deficitu nebyly započteny plně transponované směrnice, ke kterým ČS notifikovaly příslušné transpoziční předpisy do 11. června 2018. **ČR v tomto hodnocení obsadila 24. místo mezi ČS. Podle statistik GŘ GROW²³⁷ nebylo k uvedenému datu v ČR transponováno 14 směrnic vnitřního trhu, což odpovídalo transpozičnímu deficitu ve výši 1,4 %.**

²³⁶ *Smlouva o Evropské unii* (konsolidované znění), *Úřední věstník Evropské unie*, C 326/13, ze dne 26. října 2012.

²³⁷ Generální ředitelství Komise pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a MSP.

Graf č. 25: Vývoj transpozičního deficitu v ČR v letech 2010–2017 v porovnání s průměrem EU

Zdroj: Viz http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard, červenec 2018; Zpráva o přejímání.

Pozn.: Údaje v popisích v grafu představují počty směrnic EU netransponovaných do právního řádu ČR a měsíc, ke kterému se daná hodnota vztahuje.

V SMS je dále sledován počet řízení vedených z důvodu neprovedení notifikace transpozičních předpisů či chybně provedené transpozice u směrnic vnitřního trhu. Zde se **ČR v posledním hodnocení SMS umístila s 30 neuzavřenými řízeními na 20. místě mezi ČS.**

Z uvedených výsledků hodnocení SMS uveřejněných v roce 2018 je patrné, že se ČR zatím nepodařilo výrazněji snížit vysoký nárůst transpozičního deficitu, k němuž došlo v roce 2016.

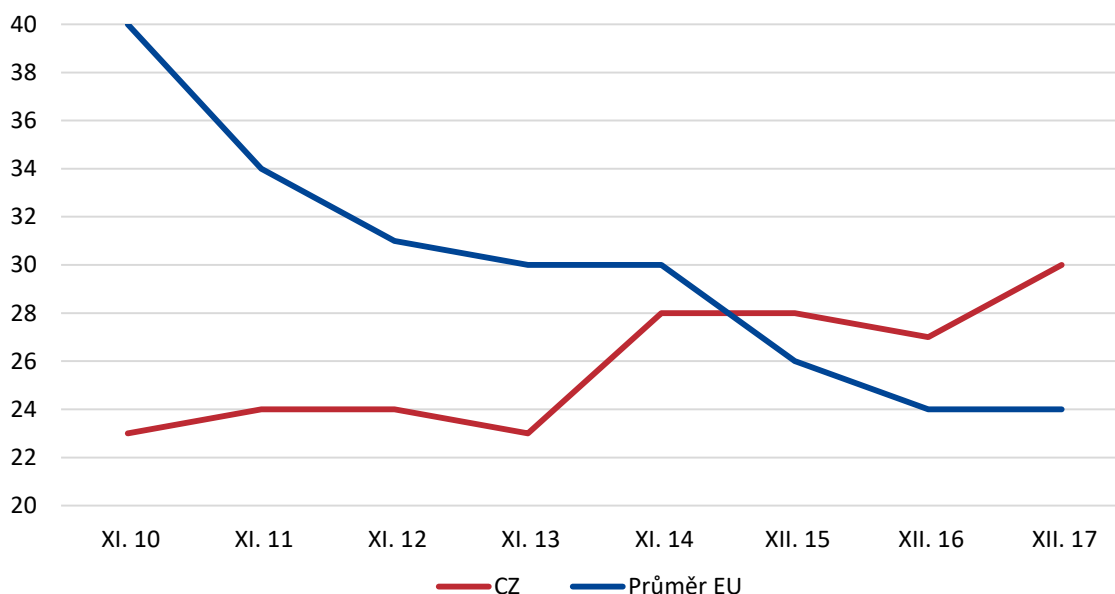
V bodu G.1.1 *EU reportu 2018* byla zmíněna transpozice směrnice o požadavcích na rozpočtové rámce ČS²³⁸, která měla být v gesci MF transponována do 31. prosince 2013. Návrh zákona, kterým se mění zákon o finanční kontrole²³⁵, jímž má být transpozice dokončena, se však ani v roce 2018 nestal součástí právního pořádku ČR (viz výše).

Řízení pro nesplnění povinnosti (infringement)

Řízení pro nesplnění povinnosti (infringement procedure – řízení pro porušení smlouvy) je mechanismem, jehož prostřednictvím vykonává Komise svoji povinnost dohlížet na uplatňování unijního práva. Dojde-li podle názoru Komise k porušení práva EU ze strany ČS, má dle čl. 258 SFEU²³⁹ možnost zahájit řízení rozdělené do několika fází, které může vyústit až v podání žaloby k SDEU.

²³⁸ Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011, o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

²³⁹ Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění), Úřední věstník Evropské unie, C 326/49, ze dne 26. října 2012.

Graf č. 26: Vývoj počtu infringementů v ČR v letech 2010–2017 v porovnání s průměrem EU

Zdroj: Viz http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/czech_republic/index_en.htm#maincontentSec1, červenec 2018.

V zásadě může být řízení pro nesplnění povinnosti zahájeno z důvodu neprovedení směrnice EU, resp. neoznámení vnitrostátních transpozičních předpisů k dotčené směrnici EU (tzv. nenotifikační řízení), nebo za nesprávné provedení předpisu EU, resp. aplikaci právních předpisů v rozporu s právem EU (tzv. věcná řízení).

Pokud Komise zjistí porušení práva nebo je jí to nahlášeno ve stížnosti, usiluje o dohodu k odstranění příčiny s ČS formou strukturovaného dialogu (EU-Pilot). V této fázi mohou ČS k případu poskytovat další faktické nebo právní informace. Cílem je najít rychlé řešení v souladu s právem EU a předejít řízení o nesplnění povinnosti. Pokud ČS se stanoviskem Komise nesouhlasí nebo nápravné opatření neprovede, může Komise zahájit formální řízení o porušení práva. Přitom postupuje takto:

- Komise vyzve vládu daného ČS, aby se do dvou měsíců k případu vyjádřila.
- Pokud Komise neobdrží odpověď nebo je odpověď neuspokojivá, Komise ve stanovisku uvede důvody, proč se domnívá, že ČS porušil právo EU. Vlády ČS mají na nápravu dva měsíce.
- Pokud Komise neobdrží odpověď nebo je odpověď neuspokojivá, Komise požádá SDEU, aby zahájil soudní řízení. Obvykle se ale věc vyřeší dříve. Pokud ČS neoznámí opatření, jimiž se má provést směrnice, Komise může v této fázi požádat SDEU, aby uložil paušální pokutu a/nebo penále.
- Zpravidla do dvou let SDEU rozhodne, zda ČS unijní právo porušil, či nikoli. Vláda příslušného ČS má poté povinnost přizpůsobit vnitrostátní předpisy nebo zvyklosti a vyřešit problém co nejdříve.
- Pokud ČS nadále neprovedl nápravu, Komise zasílá další výzvu. Pokud Komise neobdrží odpověď nebo je odpověď neuspokojivá, Komise může vrátit věc SDEU a navrhuje uložení paušální pokuty a/nebo penále.

V hodnoceném období byla ČR doručena jedna žaloba dle čl. 258 SFEU a dále byly v řízení proti ČR před SDEU vyneseny dva rozsudky.

Žaloba ve věci C-719/17 (řízení č. 2017/2092 v gesci MV) byla doručena ČR dne 8. ledna 2018. Podle tvrzení Komise **Česká republika** tím, že **neoznámila v pravidelných intervalech, tj. alespoň každé tři měsíce, náležitý počet žadatelů o azyl, kteří by mohli být rychle přemístěni na její území**, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 5 odst. 2 rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523²⁴⁰ a čl. 5 odst. 2 rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015²⁴¹, a tedy ani další povinnosti týkající se relokace stanovené v čl. 5 odst. 4 až 11 obou výše uvedených rozhodnutí Rady. **SDEU ve věci dosud nerozhodl.**

Dne 25. ledna 2018 **byl vynesena rozsudek** ve věci C-314/16, v němž **SDEU rozhodl, že ČR nesplnila povinnosti**, které pro ni vyplývají ze směrnice 2006/126/ES²⁴² tím, že **výslovně nezakotvila odlišení skupin D1 a D od skupin C1 a C, a dále tím, že omezila definici skupiny D1 na vozidla navržená a zkonstruovaná pro přepravu více než osmi cestujícími**. Tento stav byl **napraven přijetím zákona č. 199/2017 Sb.**²⁴³

Dne 15. března 2018 **byl vyhlášen rozsudek** ve věci C-575/16, v němž **SDEU rozhodl, že ČR tím, že uložila podmínku státní příslušnosti pro výkon povolání notáře, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze svobody usazování** (čl. 49 SFEU). Dle SDEU není činnost notáře v ČR spjata s výkonem veřejné moci, a proto na ni nelze vztáhnout výjimku ze zákazu omezení svobody usazování (čl. 51 SFEU). **Souladu české právní úpravy s uvedeným rozsudkem SDEU bylo dosaženo přijetím zákona č. 7/2019 Sb.**²⁴⁴

Celkově bylo **k 30. listopadu 2018 vedeno proti České republice 65 řízení pro porušení práva EU, což je o 13 řízení méně než v předcházejícím roce**. V rámci systému EU-Pilot pak bylo k témuž dni vůči ČR vedeno 20 řízení, což je o 6 řízení méně než v předcházejícím roce.

Podle aktualizovaných údajů **k 31. březnu 2019 bylo proti ČR vedeno 66 řízení o porušení SEU, resp. SFEU, z toho 52 se nacházelo ve fázi formálního upozornění, 12 ve fázi odůvodněného stanoviska a v případě dvou řízení byla podána žaloba k SDEU**²⁴⁵. Pokud se jedná o druh porušení práva EU, pak neoznámení vnitrostátních transpozičních předpisů se odrazilo ve 32 řízeních, nesprávná transpozice byla Komisí shledána ve 14 řízeních, aplikační pochybení jsou předmětem 10 řízení a nesplnění požadavků nařízení, smluv (SEU, resp. SFEU) a rozhodnutí je předmětem dalších 10 řízení.

NKÚ se v rámci meziresortního připomínkového řízení vyjadřoval mj. k návrhu usnesení vlády o závěrech vyplývajících z *Dialogu o čistém ovzduší* a návrhu dalšího postupu. **Komise vede s ČR dvě infringementová řízení o porušení povinnosti z neplnění závazků vůči EU z důvodu**

²⁴⁰ Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 ze dne 14. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka.

²⁴¹ Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka.

²⁴² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006 o řidičských průkazech.

²⁴³ Zákon č. 199/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴⁴ Zákon č. 7/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

²⁴⁵ Jedná se o následující řízení:

- řízení č. 2017/2092 (žaloba ve věci C-719/17) týkající se nedostatečné implementace rozhodnutí Rady 2015/1523 a 2015/1601 o relokacích, v gesci MV;
- řízení č. 2016/2131 (žaloba ve věci C-305/19) týkající se chybné transpozice a aplikace některých ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov, v gesci MPO.

nevyhovující kvality ovzduší (nedodržení imisních limitů pro částice PM₁₀²⁴⁶ a NO₂²⁴⁷). Komise poskytla ČR dodatečný časový prostor pro urychlené dosažení imisních limitů. V listopadu 2018 proběhl v Praze tzv. *Clean Air Dialogue (Dialog o čistém ovzduší)*. Na jednání byl ze strany Komise formulován požadavek k urychlené realizaci opatření identifikovaných v rámci dialogu k dosažení imisních limitů. Identifikovaná opatření se týkají sektoru dopravy, vytápění domácností, průmyslu a energetiky a zemědělství. Zmiňované usnesení vlády k této problematice nebylo dosud přijato. **ČR hrozí z důvodu nevyhovující kvality ovzduší řízení před SDEU pro neplnění povinností vyplývajících z práva EU.**

Transpoziční deficit ČR a počet infringementů zůstal v hodnoceném období nad průměrem EU. NKÚ opakovaně (v předchozích třech vydáních EU reportu) připomíná rizika, která z tohoto titulu hrozí ČR. Následkem chybějící nebo nenáležité transpozice směrnic EU je mj. bezprostřední účinek směrnic, riziko vzniku odpovědnosti za škodu způsobenou chybějící nebo nenáležitou transpozicí fyzickým a právnickým osobám a řízení pro porušení SFEU s možnými finančními důsledky.

F.1.3.2 Hodnocení prováděná vládou České republiky

Prostřednictvím pravidelných zpráv o stavu přidělování gescí a plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU za každé čtvrtletí a za každý rok je uceleně hodnocen stav slučitelnosti právního řádu ČR s právem EU. Zprávy jsou koncipovány tak, aby zobrazovaly výsledky legislativní činnosti jednotlivých resortů, a to jak ve vztahu k transpozici směrnic, tak pokud jde o přizpůsobování právního řádu ČR předpisům EU. Zprávy jsou vždy předkládány na jednání vlády. *Zpráva vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za rok 2018* byla projednána vládou ČR dne 21. ledna 2019 (usnesení vlády č. 55).

F.1.3.3 Plnění oznamovací povinnosti podle daňového řádu¹⁵ a přehled trestních oznámení

NKÚ předal ve sledovaném období podle ustanovení § 59 daňového řádu **správcům daně celkem 15 oznámení ze sedmi KA, které se zaměřením částečně či zcela dotýkaly prostředků z rozpočtu EU.** Tato oznámení správcům daně se vztahovala k celkové částce 42 166 743 Kč.

NKÚ podal u sledovaných KA podle ustanovení § 8 odst. 1 trestního řádu²⁴⁸ **jedno oznámení skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin,** a to z KA č. 17/33. Jednalo se o podezření na spáchání trestného činu porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže.

²⁴⁶ Polétavý prach nebo též pevné částice (PM – particulate matter) jsou drobné částice menší než 10 µm schopné volného pohybu v atmosféře.

²⁴⁷ Oxid dusičitý.

²⁴⁸ Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

F.2 Mezinárodní aktivity NKÚ v rámci EU

V roce 2018 se NKÚ podílel na spolupráci v rámci Kontaktního výboru /KV/, který je tvořen vedoucími představiteli nejvyšších kontrolních institucí /NKI/ ČS a EÚD. Každoroční schůzka KV se konala v říjnu 2018 a hlavním tématem byla interakce NKI s občany EU. Zástupci některých NKI představili inovativní přístupy v komunikaci a nástroje pro zlepšení spolupráce s občany. Prezident NKÚ a zástupce BRH představili na schůzce KV společnou kontrolu elektronického obchodování (KA č. 17/12 – viz podkapitola A.2), jejíž společná zpráva vyšla v červenci letošního roku. Prezidenti NKI se zúčastnili druhé tzv. *in camera* porady, kde debatovali o tom, proč je schůzka KV mimořádná a významná v porovnání s obdobným typem akcí ostatních mezinárodních organizací a jak by měly budoucí *in camera* porady vypadat.

NKÚ je aktivně zapojen do *pracovní skupiny pro daň z přidané hodnoty* založené v rámci KV. V dubnu 2018 se ve Vídni uskutečnila schůzka *pracovní podskupiny 2* zřízené v rámci této pracovní skupiny. Této schůzky se zúčastnili zástupci NKÚ a představili tam průběžné výsledky kontroly DPH z elektronického obchodování a informovali o současné situaci boje proti podvodům v ČR.

Zástupci NKÚ se zúčastnili také plenárního zasedání *pracovní skupiny pro daň z přidané hodnoty*, které se uskutečnilo v září 2018 ve Varšavě. Na jednání byly prezentovány postupy daňové správy v rámci zavádění nových opatření v boji proti daňovým únikům na DPH, legislativní změny DPH a zkušenosti v boji proti daňovým únikům na DPH v poslední dekádě. Rovněž byly vyhodnoceny dotazníky týkající se oblasti e-commerce, které byly předtím rozeslány jednotlivým daňovým správám ČS.

Prameny a literatura

1. *2017 – Audit EU ve zkratce. Prezentace výročních zpráv Evropského účetního dvora za rok 2017*, Úřad pro publikace Evropské unie, 2018.
2. *Annual activity report 2017 – Taxation and Customs Union*, ze dne 6. června 2018.
3. *Bílá kniha o budoucnosti Evropy. Úvahy a scénáře pro EU27 v roce 2025*, KOM(2017) 2025 ze dne 1. března 2017.
4. *Capping Control Report – capping including 2018/4.Q*, Komise, 30. ledna 2019.
5. *Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v programovém období 2014–2020, IV. čtvrtletí 2018*, NOK, 21. února 2019.
6. *Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020, Česká republika*, 26. srpna 2014 – verze schválená Evropskou komisí.
7. *Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020, Česká republika*, 15. března 2018 – 4. revize schválená Evropskou komisí.
8. Doporučení pro Doporučení Rady k národnímu programu reforem České republiky na rok 2018 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2018, KOM(2018) 403 v konečném znění ze dne 23. května 2018.
9. Doporučení Rady ze dne 13. července 2018 k národnímu programu reforem České republiky na rok 2018 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2018 (*Úřední věstník Evropské unie*, 2018/C 320/03, ze dne 10. září 2018).
10. *EU Budget 2017 – Financial report*, Úřad pro publikace Evropské unie, 2018; předchozí zprávy Komise o rozpočtu EU z let 2008–2017.
11. EU reporty 2013–2018.
12. *From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe*, Final report of Project OCP – Organised Crime Portfolio, OCP, 16. března 2015.
13. *Kontrolní informační systém NKÚ*.
14. *Konvergenční program České republiky* schválený usnesením vlády České republiky ze dne 30. dubna 2018 č. 281.
15. *Národní program reforem České republiky 2018* schválený vládním výborem pro Evropskou unii dne 30. dubna 2018.
16. *Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropské unie* schválená usnesením vlády ČR ze dne 14. května 2008 č. 535.
17. *OLAF at the Gates of Criminal Law, 10.30709/eucrim-2017-02*, P. Klement, 2017.
18. *Plánované realokace mezi OP PIK, IROP a OP ŽP v souvislosti s podporou uhelných regionů*, podklad pro Evropskou komisi, NOK, září 2018.
19. Podklady MF-AO z dubna 2019.
20. Podklady MF-PCO z dubna 2019.
21. Podklady MMR z dubna 2019.
22. Podklady MZe z dubna 2019.
23. Podklady SZIF z dubna 2019.
24. Podklady z MS2014+.

25. Prováděcí rozhodnutí Komise ze dne 29. 10. 2018, kterým se mění prováděcí rozhodnutí C(2015) 3865, kterým se schvalují určité prvky operačního programu „Integrovaný regionální operační program“ pro účely podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj v rámci cíle Investice pro růst a zaměstnanost v České republice, C(2018) 7231 v konečném znění ze dne 29. října 2018.
26. Prováděcí rozhodnutí Komise ze dne 20. 2. 2019, kterým se mění prováděcí rozhodnutí C(2015) 3039, kterým se schvalují určité prvky operačního programu „Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost“ pro účely podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj v rámci cíle Investice pro růst a zaměstnanost v České republice, C(2019) 1552 v konečném znění ze dne 20. února 2019.
27. *Rozpočet Společné zemědělské politiky a marketingu na rok 2018 a jeho čerpání k 31. prosinci 2018*, SZIF.
28. Sbíрка zákonů.
29. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o akčním plánu v oblasti DPH: *Směrem k jednotné oblasti DPH v EU: Čas přijmout rozhodnutí*, KOM(2016) 148 v konečném znění ze dne 7. dubna 2016.
30. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Evropské investiční bance: *Roční analýza růstu na rok 2018*, KOM(2017) 690 v konečném znění ze dne 22. listopadu 2017.
31. Schválené programové dokumenty programů spolufinancovaných z rozpočtu EU.
32. *Single Market Scoreboard, Performance per Member State, Czech Republic (Reporting period: 2004–2017)*.
33. *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report*, TAXUD/2015/CC/131.
34. Tisková zpráva MF ze dne 31. ledna 2019 *Česká republika získala v roce 2018 z rozpočtu EU o 45,3 mld. Kč více, než zaplatila*.
35. *Úřední věstník Evropské unie*.
36. *Věstník Evropského účetního dvora*.
37. *Věstník NKÚ*.
38. *Výroční zpráva o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2017, Úřední věstník Evropské unie, C 357/01, ze dne 4. října 2018; předchozí výroční zprávy*.
39. Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě: *29. výroční zpráva o ochraně finančních zájmů Evropské unie – boj proti podvodům – 2017*, KOM(2018) č. 553 v konečném znění ze dne 3. září 2018; výroční zprávy za předchozí roky.
40. *Zpráva o České republice 2019*, průvodní dokument ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropské centrální bance a Euroskupině, Evropský semestr 2019: *Posouzení pokroku ve strukturálních reformách a v předcházení a nápravě makroekonomické nerovnováhy a výsledky hloubkových přezkumů strukturálních reforem podle nařízení (EU) č. 1176/2011*, SWD(2019) 1002 v konečném znění ze dne 27. února 2019.
41. *Zpráva o činnosti Dozorčího výboru OLAF – 2017, Úřední věstník Evropské unie, C 398, ze dne 26. října 2018*.
42. *Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2017*, MF – Centrální harmonizační jednotka, duben 2018.

43. Zpráva vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za rok 2018 schválená usnesením vlády ČR dne 21. ledna 2019 č. 55.

Použité internetové servery:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/czech_republic/index_en.htm#maincontentSec1

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5966_en.htm

<http://www.eagri.cz>

<http://www.europarl.europa.eu/committees/cs/tax3/home.html>

<http://www.mfcr.cz>

<http://www.nku.cz>

<http://www.nsz.cz/index.php/en/tiskove-zpravy/2253-v-trestnim-izeni-se-dai-zajiovat-stamilionove-vynosy-z-ekonomickych-zloin>

<http://www.szif.cz>

<http://www.vlada.cz>

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/CZ>

https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf

https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2017-taxation-and-customs-union_en

<https://eucrim.eu/articles/olaf-gates-criminal-law/>

<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

<https://www.dotaceeu.cz>

<https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/ecadefault.aspx>

<https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/ecadefault.aspx>

Příloha č. 1: Přehled auditních misí Evropského účetního dvora provedených v České republice v letech 2017 a 2018

Rok	Datum provedení	Předmět auditu (program)	Typ auditu (DAS/audit výkonnosti)	Forma auditu (na místě/ /dotazníkově)	
2017	1	16.–20. 1.	<i>Integrovaný operační program – EFRR</i>	DAS	Na místě
	2	31. 1. – 3. 2.	<i>OP Lidské zdroje a zaměstnanost</i>	DAS	Na místě
	3	6.–10. 2.	<i>Podpora rozvoje venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova</i>	DAS	Na místě
	4	27.–31. 3., 24.–28. 4.	Zaměření na výsledky při výběru a monitorování projektů spolufinancovaných z evropských strukturálních fondů a <i>Evropského sociálního fondu</i>	Audit výkonnosti	Na místě
	5	4.–7. 4.	<i>ROP Jihozápad</i>	DAS	Na místě
	6	4.–8. 9.	Audit týkající se kvality ovzduší v Evropě, zejména směrnice 2008/50/ES, o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu	Audit výkonnosti	Na místě
	7	11.–15. 9.	Audit týkající se prohlášení o věrohodnosti za rok 2017 (DZS, MŠMT, Independent Audit Body)	DAS	Na místě
	8	3.–4. 10.	Audit týkající se prohlášení o věrohodnosti za rok 2017 (Masarykova univerzita)	DAS	Na místě
	9	9.–13. 10.	Audit k prohlášení o věrohodnosti za rozpočtový rok 2017 týkající se tradičních vlastních zdrojů	DAS	Na místě
	10	16.–20. 10.	Audit systémů Komise pro získání ujištění v souvislosti s prací certifikačních orgánů	DAS	Na místě
	11	24.–25. 10.	Audit týkající se prohlášení o věrohodnosti za rok 2017 (BIC Plzeň, společnost s ručením omezeným)	DAS	Na místě
	12	4.–6. 12.	Audit prevence povodní, ochrany před povodněmi a připravenosti na povodně v EU	Audit výkonnosti	Na místě
	13	červenec	Problematika měření emisí		Dotazníkově
	14	září	Vykazování a řízení emisí skleníkových plynů v členských státech		Dotazníkově
2018	1	5.–9. 2.	Audit kontrolního systému pro ekologickou produkci a označování ekologických produktů	DAS	Na místě
	2	5.–9. 2.	<i>OP Životní prostředí</i>	DAS	Na místě
	3	5.–9. 2.	<i>OP Doprava EFRR/FS</i>	DAS	Na místě
	4	22.–23. 2.	Audit týkající se prohlášení o věrohodnosti za rok 2017 – <i>Erasmus +</i>	DAS	Na místě
	5	12.–13. 9.	Audit týkající se prohlášení o věrohodnosti za rok 2018 – FP7 – PROHEALTH	DAS	Na místě
	6	1.–5. 10., 6.–9. 11.	<i>OP Doprava</i>	DAS	Na místě
	7	8.–11. 10.	Audit týkající se nákladů na provádění fondů soudržnosti	Audit výkonnosti	Na místě

Příloha č. 2: Přehled auditních a ověřovacích misí Evropské komise provedených v České republice v letech 2017 a 2018

Rok	GŘ	Datum provedení	Auditovaný subjekt	Číslo auditu	Předmět auditu	Stav kontrolního řízení	Hlavní nálezy	Přijatá opatření
2017	GŘ EMPL		OP LZZ	MAPAR EMPG307CZ0193	Přezkum činnosti AO	Ukončeno	Identifikovány nedostatky v metodické části a v identifikaci nezpůsobilých výdajů.	Splněna
	GŘ REGIO		IROP	REGC414CZ0062	Audity systému včasné prevence v rámci memoranda plánovaných šetření – PO14+	Ukončeno		
	GŘ REGIO		IROP	REGC414CZ0093	Audit spolehlivosti údajů o výkonnosti v rámci memoranda plánovaných šetření – PO14+	Ukončeno	Bez zjištění.	
	GŘ REGIO		OP PIK	REGC414CZ0018	Audit systému včasné prevence za PO14+	Ukončeno	Identifikovány nedostatky.	Splněna
	GŘ EMPL		OPPA, OPVK, OP LZZ	EMPG307CZ0212	Zjišťovací mise pro ověření výroční kontrolní zprávy	Ukončeno	Bez zjištění.	
	GŘ MARE		OPR	2017/CZ/MARE/E1/1	Zjišťovací mise pro ověření výroční kontrolní zprávy	Ukončeno		
	GŘ MARE		OPR	2017/CZ/EPSA/MARE/E1	Preventivní systémový audit – PO14+	Ukončeno		
	GŘ REGIO	22.–26. 10.	OPŽP	REGC414CZ0123	Přezkum práce auditních orgánů / audity souladu v období 2014–2020 v rámci memoranda plánovaných šetření	Draft návrhu zprávy		
2018	GŘ EMPL	1.–26. 10.	OP VVV	EMPG314CZ0264	Včasné preventivní audity systémů 2014–2020. Tematický audit projektů využívajících možnosti zjednodušeného vykazování nákladů	Draft návrhu zprávy		
	GŘ REGIO	9.–16. 11.	IROP	REGC414CZ0093	Audit spolehlivosti údajů o výkonnosti (2014–2020)	Finální zpráva		
	GŘ REGIO	9.–16. 11.	IROP	REGC414CZ0062	Audit systému včasné prevence za období 2014–2020	Finální zpráva		
	GŘ EMPL	18.–19. 4.	OP VVV, OPZ, OP PPR	EMPG314CZ0222	Zjišťovací mise pro ověření výroční kontrolní zprávy	Ukončeno		

