

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Diplomová práce

Kontrolní mechanismy rozpočtové kázně v EU

Bc. Jan Angelov-Janev

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Jan Angelov-Janev

Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

Kontrolní mechanismy rozpočtové kázně v EU

Název anglicky

Budgetary discipline control mechanisms in the EU

Cíle práce

Cílem práce bude zachycení teoretických východisek souvisejících s problematikou Evropské unie a jejími kontrolními mechanismy.

Prvním dílčím cílem bude popis vzniku, historického vývoje institucí a způsobů kontroly fungování po věcné i formální stránce.

Druhým dílčím cílem bude zaměření na jednotlivé instituce, které provádí kontrolu plnění cílů programů a dodržování rozpočtové kázně ve vztahu k unijnímu rozpočtu.

Metodika

Práce bude zpracována jako syntéza poznatků získaných studiem odborných zdrojů věnovaných kontrolním mechanismům. Ty budou zaměřeny na oblast hospodářské a sociální soudržnosti v kontextu strukturálních fondů a jejich účelné, hospodárné a efektivní užití pro dosažení předem definovaných cílů.

Doporučený rozsah práce

Klíčová slova

EU, Evropská unie, rozpočet, kontrola, audit, strukturální fondy, Evropská komise, OLAF, EÚD

Doporučené zdroje informací

- Glosář: instituce, politiky a rozšiřování Evropské unie. Praha: Informační centrum Evropské unie při Delegaci Evropské komise v České republice, 2004. ISBN 80-239-2451-6
- GONĚC, Vladimír. Od "malé Evropy" k "velké Evropě": dějiny rozšiřování Evropských společenství / Evropské unie 1950-2002. II. Brno: Masarykova univerzita, 2003. Dějiny evropské integrace. ISBN 80-210-3255-3
- JANKŮ, Martin a Linda JANKŮ. Politické a právní základy evropských integračních seskupení. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-323-3
- LOUŽEK, Marek. Evropská integrace z pohledu teorie veřejné volby. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2017. ISBN 978-80-246-3064-9
- MOUDRÝ, Marek. Evropská unie v kostce. Praha: Jalna, 2017. ISBN 978-80-86396-88-0
- STREJČEK, Petr. Evropský integrační proces: distanční studijní opora: pro potřeby modulů Základy evropské integrace a instituce EU a Ekonomika a politiky EU. Brno: Brno International Business School, 2016. ISBN 978-80-87255-68-1
- STREJČEK, Petr, Lubor LACINA a Jan HODAČ. European crossroads. Bučovice: Martin Stříž Publishing, 2015. ISBN 978-80-87106-86-0
- ŠTURMA, Pavel. Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv. Praha: C.H. Beck, 1999. Beckova skripta. ISBN 80-7179-133-4
-

Předběžný termín obhajoby

2017/18 ZS – PEF (únor 2018)

Vedoucí práce

Mgr. Bc. Sylva Řezníková, Ph.D., MA

Garantující pracoviště

Katedra práva

Elektronicky schváleno dne 21. 11. 2018

JUDr. Jana Borská, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 21. 11. 2018

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 27. 11. 2018

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Kontrolní mechanismy rozpočtové kázně v EU" jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autor uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 30. listopadu 2018

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval Mgr. Bc. Sylvě Řezníkové, Ph.D., MA za vedení diplomové práce, za spolupráci a konzultace včetně poznatků, které k mé práci měla. Nemohu zapomenout též poděkovat mé rodině za podporu během celého studia.

Kontrolní mechanismy rozpočtové kázně v EU

Abstrakt

Diplomová práce je zaměřena na oblast, která je v aktuálně v médiích tisku často diskutovaná. Pojednává o problematice pochybení v rámci čerpání strukturálních fondů v České republice, a to v návaznosti na instituce Evropské unie, které na řádné užití veřejných prostředků dohlíží.

Teoretická část se zabývá institucemi Evropské unie, jejich specifiky, vznikem, posláním a postavením v rámci celé organizační struktury. V této části jsou rovněž popsány strukturální fondy, které definovaným způsobem postupují příjemcům finanční pomoc. Dále je popsán systém čerpání financí a aktuální operační programy v České republice.

Praktická část je zaměřena na instituce, které mají mandát k provádění kontrol, a to jak z pohledu unijních, tak i národních orgánů. Je zde popsán způsob přístupu ke kontrolám a k jejich výstupům. Konkrétně je věnována pozornost rozporům při identifikaci nesrovnalostí a následném šetření podezření na porušení rozpočtové kázně. Tyto dva prvky, ač provázané, nemusí být nutně totožné.

V praktické části je věnována pozornost způsobům domáhání se nápravy vzniklé finanční újmy na veřejných prostředcích. Velice problematickou z pohledu finanční nápravy, se v čase ukázala aplikace § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, a to nedostatečným legislativním vymezením, které opomenulo odlišit způsoby financování konkrétních projektů. V této části je vycházeno zejména z praktických zkušeností.

Klíčová slova: EU, Evropská unie, rozpočet, kontrola, audit, strukturální fondy, Evropská komise, OLAF, EÚD

Budgetary discipline control mechanisms in the EU

Abstract

This thesis is focusing on a topic which is nowadays frequently discussed in mainstream media and press. It discusses the issue of wrongdoings in the frame of utilising structural funds in the Czech Republic. The issue is analysed from the perspective of European Union institutions.

Theoretical part is focusing on specific institutions, which are entitled to carry out financial checks and controls. Those being of European Unions and national ones. It provides overview of various approaches and final reports. Special attention is given to the discrepancy that arises from institutional findings and subsequent inquiries carried out by national institutions, as initial findings and results of investigations at national level can differ, even though they share the bases.

The practical part is focusing on the topic of obtaining financial compensations due to losses incurred by national budget. That said, very troublesome from the view of financial corrections has been application of the § 14e of 218/2000 act. Troubles encountered were caused by inadequate legislative description, which didn't reflect different ways projects are financed. This part is based on personal practical experience.

Keywords: EU, European Union, budget, control, audit, structural funds, European commission, OLAF, ECJ

Obsah

1 Úvod.....	10
2 Definice základních pojmů	11
3 Stručná historie Evropské unie.....	14
3.1 Instituce Evropské unie	18
3.1.1 Evropský parlament	19
3.1.2 Evropská rada	21
3.1.3 Rada Evropské unie	23
3.1.4 Evropská komise.....	24
3.1.5 Soudní dvůr Evropské unie.....	25
3.1.6 Evropská centrální banka.....	26
3.1.7 Evropský účetní dvůr	27
4 Politiky Hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie.....	29
4.1 Fondy určené k realizaci politické, hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie.....	29
4.1.1 Evropský fond pro regionální rozvoj	30
4.1.2 Evropský sociální fond	31
4.1.3 Fond soudržnosti (Cohesion fund).....	32
4.2 Operační programy	33
4.3 Historický vývoj politiky hospodářské soudržnosti EU	33
4.4 Systém čerpání financí ze strukturálních fondů	35
5 Systém kontroly v oblasti čerpání Evropských dotací.....	37
5.1 Kontrola na úrovni Evropské unie	38
5.1.1 Evropská komise.....	38
5.1.2 Evropský účetní dvůr	40
5.1.3 Evropský úřad pro boj proti podvodům	42
5.2 Kontrola na úrovni členského státu.....	43
5.2.1 Subjekty řídicích a kontrolních orgánů.....	44
5.2.1.1 Řídicí orgán.....	44
5.2.1.2 Certifikační orgán a platební orgán.....	45
5.2.1.3 Auditní orgán	45
5.2.1.4 Monitorující výbor	46
5.2.2 Legislativní vymezení systému finanční kontroly	46
5.2.3 Řešení nesrovnalostí	48

5.2.3.1	Porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech pro územní rozpočty	50
5.2.3.2	Porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech	51
5.2.3.3	Porušení zákona č. 134/2016 Sb., zákona o zadávání veřejných zakázek	52
5.2.4	Řešení nesrovnalostí a ne/potvrzení porušení rozpočtové kázně.....	52
5.2.5	Trestný čin, obvykle posuzován podle § 212 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.....	58
6	Závěr.....	60
7	Seznam použitých zdrojů	61
7.1	Literatura	61
7.2	Internetové zdroje:	62
7.3	Legislativní zdroje.....	63

1 Úvod

Tato práce se zabývá kontrolními mechanismy orgánů Evropské unie a České republiky. Hlavním cílem bude nastínění identifikace nesrovnalostí a porušení rozpočtové kázně a jejich eliminace. Dále se práce bude zabývat aktéry, kteří nesrovnalost mohou odhalit.

Tato diplomová práce je empirická a ve svém zpracování je primárně zaměřena na zachycení teoretických východisek souvisejících s problematikou Evropské unie a jejími kontrolními mechanismy rozpočtové kázně, a to včetně jejich fungování v praxi. V tomto ohledu jsou v práci charakterizovány podstatné a důležité informace i okolnosti historického vzniku a vývoje Evropské unie a jejich souvisejících kontrolních mechanismů, ale i další informace, které souvisí právě s problematikou kontrolních mechanismů.

Především se pak jedná o systém kontroly na úrovni Evropské unie a systém kontroly na úrovni členského státu, který byl v případě této práci empiricky vyhodnocen pro případ České republiky. Informace byly v této kapitole zpracovány především jako syntéza poznatků získaných studiem odborných zdrojů věnovaných kontrolním mechanismům Evropské unie a především těm, které jsou zaměřeny na oblast hospodářské a sociální soudržnosti, tedy na oblast strukturálních fondů, kterým je věnována praktická část této diplomové práce.

V této práci bude využito mnoho informací z praxe, a to hlavně v kapitole poslední, neboť diplomat se zabývá odhalováním nesrovnalostí na straně řídicího orgánu a následně nálezy postupuje dále na orgány finanční správy. Diplomant se také zabývá opravnými prostředky příjemců a dalšími analýzami pro potřeby řídicího orgánu.

V neposlední řadě nelze opomenout profesní spolupráci diplomanta s příslušnými orgány Ministerstva financí České republiky, například s Platebním a certifikačním orgánem, Auditním orgánem, Centrálním kontaktním bodem AFCOS (OLAF) a dalšími subjekty a řídicími orgány.

2 Definice základních pojmů

V první řadě je důležité definovat některé důležité termíny, které budou v dalších částech této práce běžně používány. Jedním z klíčových termínů je pojem **fond**, který se používá pro označení účelově vyhrazených finančních prostředků. Může se však jednat i o hmotné prostředky. Tudíž hovoříme o fondu i jako o souboru hospodářských prostředků, které poslouží k zabezpečení (financování) určitého cíleného zájmu. Z hlediska dotační politiky pak fondy slouží k tvorbě a správě prostředků přerozdělovaných přímo prostřednictvím dotace. Existuje několik druhů fondů, mezi které patří například vládní fondy, podporující tuzemskou ekonomiku a podnikatele, fondy pro účely přerozdělení prostředků podle netržních principů (např. privatizační fond), netržní fondy (např. fond zdravotního pojištění), státní fond, fondy sloužící pro zajištění pojišťoven a další fondy (Abeceda fondů EU 2014 – 2020, 2017; Novotníková, 2005).

Dalším důležitým termínem je tedy pojem **dotace**. Dotace je velmi důležitým pojmem, a to nejen z hlediska Evropské unie, ale i mimo ni. Dotace je označení pro peněžité dar, který je cíleně poskytnut nějakému subjektu a Grossová (2008) ji definuje jako: „*peněžní prostředky poskytované ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu právníckým nebo fyzickým osobám na určitý stanovený účel*“ (Grossová, 2008).

Dotace je poskytována ze strany státu a jeho fondů, ale i z dalších zdrojů, které mohou být i mimostátní, což je například právě Evropská unie, jakožto poskytovatel. Dotace znamená bezúplatné poskytnutí takového finančního obnosu, který zcela nebo částečně pokrývá investici, které je ve veřejném zájmu. Dotace je podle Novotníkové (2005) nevratná, ovšem za předpokladu, že byly dodrženy smluvní podmínky (např. dodržení termínu realizace). Může se však jednat například i o vykrytí hospodářské ztráty, ale také provedení konkrétní úhrady (zaplacení konkrétní nákladové položky), nebo jinak stanovenou dotaci dle jejího účelu. Za její poskytnutí by nemělo vzniknout protiplnění a zároveň v případě splnění dotačních podmínek nevzniká nárok na její vrácení (Grossová, 2008; Novotníková, 2005).

V oblasti dotační podpory se pak pohybují dva základní subjekty, kterými je její příjemce (nebo také žadatel o dotaci) a poskytovatel dotace, jinak zvaný také jako poskytovatel veřejné finanční podpory. Poskytovatel se také nazývá řídicí orgán, neboť nejen poskytuje dotaci, ale také spravuje a kontroluje její užití. V roli poskytovatele

unijních finančních prostředků pak vystupuje národní orgán veřejné správy pověřený k této činnosti.

Naopak příjemcem dotace může být subjekt veřejný i soukromý, který splnil podmínky pro získání dotace (projektová dokumentace, podání žádosti, atd.). Podmínky pro získání dotace je specifikována řídicím orgánem v takzvaných výzvách pro podání žádostí o dotaci a pravidlech, které jsou vydány do dne vyhlášení výzvy. Žádost o dotaci je posouzena v souladu s výzvou a pravidly řídicího orgánu, byla posouzena jako dostatečná a žadatel, který se ve chvíli podepsání právního aktu mění v příjemce, je tak oprávněn čerpat dotační příspěvky. Legislativní vymezení dotací v České republice se řídí buď zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, v případě dotací ze státního rozpočtu. Nebo zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v jiných případech, než jsou dotace ze státního rozpočtu (Abeceda fondů EU 2014 – 2020, 2017).

Důležité je zde zmínit i vysvětlení termínu **kontrolní mechanismus**. Kontrolu obecně můžeme označit jako zkoušení, ověření, test, či revizi, ale také jako dlouhodobý dohled, který zkoumá, zda činnost (nebo také proces, parametry, výsledek činnosti, atd.) odpovídá požadavkům. Kontrolní mechanismus je objektivní systém kontroly, který slouží k zabezpečení toho, že kontrolovaný systém funguje správně. Kontrolní mechanismus je kontrolou vnitřní, nebo také vlastní, či interní. Obvykle je kontrolní mechanismus zabezpečován na základě požadavku vedení a je proto i shora řízen vedoucími / řídicími orgány nebo představiteli, kteří dohlížíjí na jeho správné fungování v rámci celé jeho struktury na všech stupních, na kterých má kontrolní mechanismus fungovat (Abeceda fondů EU 2014 – 2020, 2017; Novotníková, 2005).

V podstatě je možné říci, že tato práce zabývá tím, jak je čerpání dotací z Evropských fondů kontrolováno, skrze kontrolní mechanismy, na úrovni Evropské unie (evropskými institucemi), ale i na úrovni členských států (konkrétně tedy přímo v případě České republiky), aby nedocházelo k zneužívání unijních prostředků, nekalým obchodům, neefektivnímu hospodaření s unijními prostředky, nebo k jiným nekalým praktikám, v rámci kterých dochází k jinému alokování unijních zdrojů, než podle účelu, ke kterému byly prostředky na základě dotace přiděleny, tedy aby nedocházelo k nesrovnalostem.

Nesrovnalostí se rozumí porušení právních předpisů Evropské unie nebo ČR (včetně podmínek stanovených právním aktem o poskytnutí podpory), které vznikne v důsledku

jednání nebo opomenutí příjemcem a které vede nebo by mohlo vést k použití dotačních prostředků hrazených z Evropské unie nebo z rozpočtu České republiky, a to právě proplacením nezpůsobilého výdaje z rozpočtu Evropské unie nebo ze státního rozpočtu České republiky (Dotace EU2, 2018).

Porušení rozpočtové kázně je porušení národního předpisu, resp. zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, či zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v jiných případech, než jsou dotace ze státního rozpočtu. Porušení rozpočtové kázně může konstatovat jen orgán finanční správy (MFČR, 2015).

Princip 3E je posledním pojem v této diplomové práci. Tento princip v překladu znamená „hospodárný – efektivní – účelný“ (z anglického originálu Effectiveness – Efficiency – Economy) (Dotace EU3, 2018). Tento princip je dodržován při výběru projektu v rámci dotací, ale také při posuzování výdaje v rámci jakéhokoliv projektu. Tento princip je také hlavním důvodem všech kontrol na projektech a programech.

3 Stručná historie Evropské unie

Je však nezbytné i v krátkosti zmínit samotný historický vývoj Evropské unie. To, že došlo ke vzniku strategického spojení mezi několika státy západní Evropy, které se dále prohlubovalo a rozšiřovalo až do dnešní podoby, nebylo ničím, co by vzniklo náhodně a neplánovaně. V Evropě západní a střední totiž historicky vždy existovalo množství malých států a především malých národů, které samostatně byli relativně slabé a často tak bojovali s nadvládou jiného národa nebo státu, který dobyl jejich území. A již například v období středověku se zde vyskytovaly snahy o to, aby Evropa byla jednotná. Zásadním problémem spojení však bylo obvykle právě to, že se nejsilnější stát snažil získat si nad menším státem nadvládu a využít ho ve svůj vlastní prospěch. Ve 20. století, kdy se však poměry ve společnosti značně změnily, ať již technickým pokrokem, růstem nacionalismu, koncem Rakouska-Uherska nebo druhou světovou válkou, po níž začala být potřeba jistého nezávazného spojení a vzájemné pomoci, opět výraznější (Janků a Janků, 2010; Goněc, 2003; Strejček a kol., 2015).

Evropská unie, jak zní aktuální oficiální název, vznikla až v roce 1993 na základě Maastrichtské smlouvy (Smlouva o Evropské unie). Toto uskupení však navázalo na původní uskupení, které se vyvíjelo již od 50. let 20. století, kdy bylo zapotřebí překlenout negativa a důsledky druhé světové války a vytvořit nový politický, společenský i hospodářský koncept. Původní záměr partnerství šesti sousedních států západní Evropy byl zaměřen především na zabezpečení a udržení mírových vztahů, skrze vzájemnou obchodní provázanost a dobré vztahy. Toto účelové mírové partnerství dalo vzniknout Evropskému společenství uhlí a oceli v roce 1951 a mezi jeho členy patřila Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Německo a Nizozemsko. Dokumentem, který stvrzoval toto partnerství, byla Pařížská smlouva, která však v roce 2002 pozbyla svou dočasnou padesátiletou platnost. Tyto státy mezi sebou také v roce 1957 uzavřeli takzvané Římské smlouvy, jejichž hlavním výsledkem je společný trh, který posiluje vzájemnou provázanost východních států. Konkrétně tedy Smlouvu o Evropském hospodářském společenství a druhou smlouvu, na základě vzniklo Evropské společenství pro atomovou energii, tzv. EUROATOM. Šlo tedy nejen o hospodářskou spolupráci, ale i o reakci na aktuální dění ve světě, kde probíhala studená válka mezi východem a západem Evropy, rostl vliv Sovětského svazu, ale probíhaly i další konflikty. Formování tohoto uskupení bylo

podporováno i Spojenými státy americkými (Moudrý, 2017; Janků a Janků, 2010; Goněc, 2003; Strejček a kol., 2015).

Všechny doposud uzavřené zakládající smlouvy se posléze v roce 1967 sloučili prostřednictvím tzv. Slučovací smlouvy. Díky tomu, že šest zakládajících států vzájemně spolupracuje a zrušili v roce 1968 vzájemné celní a obchodní bariéry, vykazují prokazatelný hospodářský růst a jejich uzavřené partnerství je tedy prokazatelně efektivní. Spolupráce se dále prohlubuje i na oblast zemědělství, aby vzájemně naplnili společnou poptávku v jednotlivých státech (Moudrý, 2017; Goněc, 2003).

Efektivita partnerství je natolik pozitivní, že se pro členství rozhodly i další státy, a to Dánsko, Irsko a Spojené království Velké Británie a Severního Irsku, které společně přistoupily v roce 1973. Následovalo připojení Řecka v roce 1981 a posléze v roce 1986 vstup Portugalska a Španělska (Moudrý, 2017).

Dalším významným milníkem pak byl právě rok 1986, kdy byl podepsán Jednotný evropský akt, který vstoupil v platnost o rok později. Ten změnil některé dosavadní pravidla a především zásadně posílil vnitřní jednotnost a odstranil překážky. Na základě tohoto dokumentu došlo mezi členskými státy k odstranění kontrol na vnitřních hranicích společenství, a to pro pohyb osob, zboží a služeb i kapitálu. Zároveň došlo ke sjednocení předpisů, norem a dalších netarifních bariér, které také mohly být překážkou vzájemného obchodu. V neposlední řadě se mělo sjednocení týkat i daňového zatížení, avšak toto téma je velmi složité a dodnes se jedná o problematickou oblast integrace (Moudrý, 2017; Goněc, 2003).

V roce 1992 došlo k velmi významné události, a to k podpisu Maastrichtské smlouvy, která nejenže definovala oficiální název Evropské společenství, ale také významným způsobem reformovala a zároveň slučovala dosavadní smlouvy tohoto společenství. Navíc do vzájemné integrace přidala i oblast justice a oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Tato smlouva, jak již bylo zmíněno, však začala platit až v následujícím roce, tedy přesně k 1. 11. 1993 (Goněc, 2003).

Maastrichtská smlouva je specifická tím, že integraci členů do tří hlavních oblastí, které jsou nazývány jako pilíře. Tyto tři pilíře mají takovou hlavní charakteristiku (Goněk, 2003; Moudrý, 2017):

I. Pilíř – Původní politiky a další aktivity, které byly ve společenství platné před uzavřením Maastrichtské smlouvy, jako je například společná zemědělská politika, hospodářská a měnová unie, nebo například celní unie a společný trh.

II. Pilíř – je věnován oblasti společné zahraniční a také bezpečnostní politiky.

III. Pilíř – zaměřuje se na oblast justice a vnitřní bezpečnosti.

V roce 1995 došlo k dalšímu rozšiřování a do unie vstoupily státy Rakousko, Finsko a Švédsko. Vybudování a stabilizování jednotného vnitřního trhu bylo po celou dobu jednou z hlavních priorit, která však byla na konci 20. století pravděpodobně naplněna a priority se přesunuly jiným směrem, a to do oblasti vybudování a stabilizování měnové unie, tedy vytvoření silné společné měny, kterou bylo samozřejmě dnešní Euro. To oficiálně vstoupilo v platnost v roce 1999 ve státech Irsko, Itálie, Německo, Finsko, Španělsko, Rakousko, Francie, Portugalsko a také v zemích Beneluxu. Celkem tedy v jedenácti státech a v následujícím roce se připojilo Řecko (Moudrý, 2017; Goněk, 2003; Strejček, 2016).

Amsterdamská smlouva je dokument z roku 1997, který vstoupil v platnost v roce 1999. Tato smlouva začleňuje společného práva i Schengenskou smlouvu a mění některá pravidla fungování unie a jejích orgánů, jako například podíl na hlasování a jeho princip, počet poslanců a další organizačně funkční záležitosti (Moudrý, 2017; Strejček, 2016).

Předposlední velmi významnou smlouvou, která byla doposud uzavřena, je Smlouva z Nice, která byla podepsána v roce 1991 a částečně upravuje Smlouvu o Evropské unii a Římské smlouvy. Zásadní změnou nový způsob hlasování v Radě Evropské unie a z původní zásady jednomyslnosti se hlasování přeneslo pouze na kvalifikovanou většinu. Tato smlouva přinesla i další změny, které se týkají především oblasti jejích vlastních institucí, a to je například úprava počtu komisařů a jejich jmenování do funkce, dále pak změna v oblasti počtu poslanců v Evropském parlamentu a úprava vlastního soudnictví (Moudrý, 2017; Strejček, 2016; Strejček a kol., 2015).

V roce 2004 došlo k zatím největšímu rozšíření Evropské unie, jelikož k 1. květnu se členskými státy stala Česká republika, Slovensko, Estonsko, Lotyšsko, Litva, jižní Kypr,

Maďarsko, Malta, Polsko a Slovinsko. Bylo to páté rozšíření v historii unie. Za tři roky poté, tedy v roce 2007, přistoupilo ještě Rumunsko a Bulharsko. A doposud posledním rozšířením, které proběhlo, je vstup Chorvatska, které přistoupilo v roce 2013. Aktuálně jsou otevřená přístupová jednání s dalšími státy, jako například s Tureckem, Černou horou, Albánií, Srbskem nebo Makedonií, ale výhledově není zřejmé, k jakému datu a zda vůbec tyto kandidátské země vstoupí do Evropské unie (Euroskop; 2018; Loužek, 2017).

Lisabonská smlouva je pak mezi těmi nejzásadnějšími smlouvami v celé historii aktuálně nejmladší. K jejímu podpisu došlo v roce 2007 a v platnost vstoupila v roce 2009. Celý oficiální název tohoto smluvního dokumentu zní Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství. Ale někdy může být označována i zkráceným názvem Reformní smlouva, jelikož jejím hlavním obsahem a cílem je právě snaha o reformaci evropských institucí a efektivní změny v oblasti jejich fungování (Moudrý, 2017; Loužek, 2017; Strejček, 2016).

Lisabonská smlouva je ve své podstatě náhradou za smlouvu zvanou jako Ústava Evropské unie, která nebyla v referendu ve Francii a Nizozemí schválena a nemohla být proto přijata. Oproti tomu Lisabonská smlouva byla přijata všemi členskými státy. Kritika se však snáší na změnu právě v oblasti hlasování v Radě Evropské unie, kde se schvalují rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že po jejím schválení projde schvalovacím procesem takové rozhodnutí, pro které se vyslovilo minimálně 55 % členských zemí, které zároveň představují minimálně 65% zastoupení z hlediska celkového počtu občanů Evropské unie. Hlasování se tedy částečně naklonilo ve prospěch velkých členských států, jako je Francie, Německo, Itálie nebo Velká Británie (Loužek, 2017; Strejček, 2016).

V posledních letech je celá situace poměrně stabilní. Evropská unie však nezapomíná na to, aby myslela dopředu. Ve společnosti se však hovoří o tom, že se Evropská unie ocitla tzv. na křižovatce. Důvodem je to, že čelí dvěma hlavními rozhodnutím, kterými je volba mezi dalším pokračováním v integraci členských států, nebo naopak volba stabilizace a jakéhosi konstantního pokračování při aktuálním stavu vzájemného napojení jednotlivých států. Zásadním milníkem však bude i vystoupení Velké Británie, která se nyní jako první na základě referenda rozhodla pro vystoupení z unie. Britové dlouhodobě nebyli příliš nakloněni integračním procesům a preferovali spíše vlastní suverenitu. Nyní však běží dvouletá lhůta, během které by měly být dohodnuty veškeré podmínky upravující budoucí vztahy mezi Británií a Evropskou unií. Otázkou je, zda Velká Británie nebude

následována některým dalším státem (Strejček a kol., 2015; Vláda ČR, 2018; Strejček, 2016).

Jak je z historického vývoje Evropské unie patrné, členské státy přistupují v rozdílných časech za rozdílných podmínek a v rozdílném socioekonomickém vývoji. I z tohoto důvodu je potřeba sjednotit rozvoj oblastí v rámci Evropské unie. Ta zvolila dotační nástroje pro rozvoj méně rozvinutých oblastí, jež je hlavně financován z více rozvinutých ekonomik.

3.1 Instituce Evropské unie

Tato kapitola je zaměřena na charakteristiku jednotlivých institucí Evropské unie, jejich zaměření a činnosti a také historické okolnosti jejich vzniku i jejich postupný vývoj. Jelikož mezi nimi existuje i určitá provázanost a vzájemná zodpovědnost, jsou zde tyto vzájemné vztahy také zmíněny. Je nutné si uvědomit, že dotační programy jsou schvalovány jinými evropskými institucemi, než kterými je následně kontrolován hlavně princip 3E (viz výše), proto je důležité zde popsat základní informace jednotlivých institucí.

Jako základní instituce je označováno těchto sedm orgánů Evropské unie (Glosář, 2004):

- **Evropský parlament**
- **Evropská rada**
- **Rada Evropské unie**
- **Evropská komise**
- **Soudní dvůr Evropské unie**
- **Evropská centrální banka**
- **Evropský účetní dvůr**

Mimo ně však existují i další instituce, které mají důležitou úlohu pro fungování unie a jejich vnitřních i vnějších mechanismů. Jedná o další instituce nebo agentury, které se zaměřují například na oblast poradenství, finanční oblast a další oblasti, ty však nemají v přidělování dotačních titulů a následné kontrole minimální vliv (Glosář, 2004).

3.1.1 Evropský parlament

Jedná se místo, kde dochází k politickým střetnutím a diskuzím, aby zde mohla vznikat rozhodnutí, které obvykle platí na úrovni celé Unie. Evropský parlament je tvořen poslanci, jenž jsou přímo voleni z jednotlivých členských států. Občané unie tedy rozhodují sami o tom, kterého poslance zvolí, aby jejich zemi a zájmy občanů této země reprezentoval a propagoval na unijní úrovni. Veškeré principy fungování Evropského parlamentu jsou založeny na demokratických principech. Hlavním cílem této instituce je tedy reprezentování zájmů občanů prostřednictvím poslanců, kteří byli do této pozice přímo zvoleny občany v jednotlivých státech (EP history, 2018; Jak funguje Evropská unie, 2007).

Evropský parlament sídlí ve Štrasburku, kde se konají plenární zasedání jeho poslanců. V současnosti je tvořen celkem 751 poslanci ze všech států EU a pro Českou republiku je poměrné zastoupení tvořeno 21 poslanci, a to na základě jednomyslného rozhodnutí Evropské rady v článku č. 14 Smlouvy o Evropské Unie. Poslanci jsou do tohoto parlamentu voleni pro pětiletá období přímou volbou a volební systém v jednotlivých státech se liší a například v Belgii nebo v Řecku je účast povinná pro všechny občany (Moudrý, 2017; Glosář, 2004).

Parlament má tyto tři hlavní pravomoci:

Pravomoc legislativní – spolupracuje s Evropskou Radou v oblasti návrhů a usnesení
Schvalování rozpočtu – společně s Evropskou Radou (dvojitě schvalování), v případě, že rozpočet zamítne, může pověřit Komisi, aby ho řídila.

Kontrolní orgán – dozor nad všemi složkami, především však nad Radou Evropské unie, Evropskou komisí a oblastí Společné zahraniční a bezpečnostní politiky

Evropský parlament vznikl z původní instituce, kterou bylo tzv. parlamentní shromáždění, které vzniklo v roce 1958. Ten však měl značně omezené pravomoci a v podstatě vykonával pouze dohled. Namísto toho Evropský parlament, který jej nahradil v roce 1962, má nyní své pravomoci velmi silné, jelikož postupně docházelo k jejich prohlubování. Mimo to, že Evropský parlament vytváří právní předpisy Evropské unie a schvaluje, tak zároveň je také povinen provádět dozor na ostatními institucemi Evropské unie. Další významnou činností je pak oblast lidských práv, jelikož jejich dodržování by

mělo být cílem této instituce nejen v unii, ale i mimo ni (EP history, 2018; Jak funguje Evropská unie, 2007; Jak funguje Evropská unie, 2007).

Volba do Evropského parlamentu je přímá od roku 1974, kdy byla schválena Patijnovou zprávou. V Evropském parlamentu za dobu jeho existence vystoupilo mnoho významných osobností, především státníků, kteří zde diskutovali s jeho členy o důležitých tématech současnosti nebo nad otázkami budoucnosti. Jednalo se například o Margaret Thatcher, egyptského prezidenta Anwara Sadata, Dalai Lamu, Královnu Alžbětu II., nebo také Václava Havela a Lecha Walesu, kteří zde společně vystoupili jako noví prezidenti post komunistických zemí. Nejen Evropský parlament, ale celá Evropská unie evidentně působí jako prvek pro dosažení míru a díky tomu získává EU v prosinci 2012 Nobelovu Cenu Míru (EP history, 2018; Moudrý, 2017; Glosář, 2004).

Milník Maastrichtské smlouvy se prvního listopadu 1993 projeví i na úrovni Evropského parlamentu, a to především díky principu spolurozhodování s Radou v oblastech některých právních předpisů, a dává Parlamentu pravomoc schvalovat Komisi jako celek. O šest let později, v roce 1999, zasahuje do jeho fungování Amsterodamská smlouva a zjednodušuje a rozšiřuje uplatňování postupu spolurozhodování. Parlament získá právo schválit předsedu Komise. Od roku 2001 jsou stanovena pravidla pro přístup veřejnosti k dokumentům orgánů Evropské unie, a to na základě nařízení podepsaném v právní řádu Radou a Evropským parlamentem (EP history, 2018; Moudrý, 2017; Glosář, 2004).

Lisabonská smlouva z roku 2009 později dále reformuje instituce EU a díky tomu Parlament dosáhne stejné pravomoci v rozhodování, jako vláda EU, vyjma drobných výjimek v oblasti práva. Z dlouhodobého vývoje vyplývá, že politický význam a pravomoci této instituce dlouhodobě posilují. Díky tomu může nově svalovat a zamítat smluvní dohody i na mezinárodní úrovni. (EP history, 2018; Jak funguje Evropská unie, 2007).

Jak již bylo zmíněno, Evropský parlament schvaluje rozpočet, jehož součástí jsou i finanční prostředky na evropské dotace pro jednotlivé členské státy. Evropský parlament také kontroluje čerpání z jednotlivých kapitol rozpočtu a v rámci sedmiletého období rozpočet různými způsoby upravuje. Na tento rozpočet jsou vázány i rámcové programy na podporu vědy, výzkumu, spolupráce mezi zeměmi atd. (EP history, 2018; Jak funguje Evropská unie, 2007).

3.1.2 Evropská rada

Evropská rada je instituce, která se anglicky označuje jako European Council, je to další z důležitých institucí a dokonce bývá označována i jako vrcholný politický orgán Evropské unie. Stejně tak i její členové jsou klíčoví, a to díky tomu, že se jedná o zástupce členských států na úrovni hlavy státu (prezidenti, kancléři a podobně) nebo o zástupce ve funkcích předsedy vlády, kteří se účastní jednotlivých zasedání Evropské rady. Zástupcem pro Českou republiku je v současnosti od prosince 2017 premiér Andrej Babiš. Evropská rada je tedy tvořena 28 zástupci z řad jednotlivých států a předsedou Evropské rady. Zároveň se s těmito členy účastní zasedání i předseda Evropské komise a také vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Tito dva poslední zmínění členové však nemají hlasovací právo. Pozice předsedy Evropské rady je volena přímo Evropskou radou a funkční období předsedy Evropské rady je dlouhé dva a půl roku s tím, že je možné, aby bylo jedenkrát prodlouženo. Předsedovi Evropské rady, mimo jiné, přísluší i právo na to, aby svolal mimořádné zasedání rady, a to obvykle v případech naléhavých a kritických situací, ve kterých je třeba zasáhnout na úrovni Evropské unie. V minulosti se jednalo například o situaci spojenou s hrozícím bankrotem Řecka. Instituce Evropská rada má své sídlo v Bruselu (Moudrý, 2017; Glosář, 2004; consilium.eu, 2018).

Primární činností Evropské rady je definování priorit a politického programu pro celou Evropskou unii. Což je tedy tvorba unijní politiky, skrze rozhodování o směru, účelu, obsahu a prioritních cílech politiky Evropské unie. Evropská rada není oprávněna k tomu, aby vydávala právní předpisy. Vše je tak organizováno pouze ve formě summitu neboli vrcholného shromáždění. Summity Evropské unie jsou organizovány v relativně pravidelných čtvrtletních intervalech. Na těchto summitech také probíhá stanovení rozhodnutí a to skrze konsensus, ale není však výjimkou ani rozhodnutí prostřednictvím jednomyslného hlasování, eventuálně pak také skrze rozhodnutí kvalifikovanou většinou. Právo odevzdat svůj hlas je možné pouze z pozice premiéra nebo hlavy státu (Moudrý, 2017; Glosář, 2004).

Historie Evropské Rady započala oficiálně v roce 1974, kdy byl 9. prosince na pařížském summitu v Paříži tato instituce ustanovena, jako neformální shromáždění nejvyšších představitelů členských států. Jejím vzniku však předcházelo samotné založení Evropské unie v roce 1952, kdy pařížskou smlouvou vzniklo Evropské společenství uhlí a oceli. Následně Římskými smlouvami v roce 1958 vzniklo Evropské hospodářské

společenství a také Evropské společenství pro atomovou energii. Jednalo se tedy již i poměrně rozsáhlou strukturu vzájemného partnerství, kterou bylo třeba řídit i na úrovni nejvyšších představitelů členských států. Ti se v roce 1973 dohodli, že jejich setkání budou organizována náhodně a podle toho, jak to bude žádáno situací. O rok později, jak již bylo řečeno, bylo toto jejich setkávání oficiálně začleněno pod nově vzniklou instituci Evropské rady. První oficiální zasedání Evropské rady se pak konalo v březnu roku 1975, kdy se nejvyšší představitelé členských států společně sešli v Dublinu a společně diskutovali nad několika politickými tématy, které se týkali například rozpočtu společenství, ekonomické a sociální situace ve společenství a ekonomické situace ve světě a dalších témat. O deset let později, v prosinci 1985 se konalo zasedání v Lucembursku, které bylo významné tím, že se zde řešilo téma Jednotného evropského aktu. Jednotný evropský akt byl přijat v roce 1987. Jedná se o dokument, který především vytvořil vnitřní trh společenství (legislativní rámec) pro volný pohyb osob, zboží a služeb a také kapitálu. Zároveň s tím dochází. Co se pak týče samotné Evropské rady, tak Jednotný evropský akt pro ni slouží jako jakýsi právní rámec, díky kterému se summity stávají formálnější záležitostí (Moudrý, 2017; Glosář, 2004; consilium.eu, 2018).

V roce 1993 vstupuje v platnost Maastrichtská smlouva, která dává oficiální význam Evropské radě. Definuje ji jako uskupení zaměřené na generování návrhů, směrů a tvorbu politického programu, a to s cílem dalšího rozvoje Evropské unie. Nutno ale podotknout, že se stále jedná o Evropskou radu, jakožto neoficiální orgán Evropské unie. V roce 1997 je Evropskou radou schválen vznik neformální instituce, která je označována jako Euroskupina a jedná se o shromáždění ministrů financí z členských států, které mají jako oficiální měnu zavedeno Euro. Smyslem Euroskupiny je právě péče o tuto společnou měnu skrze vlastní shromáždění. Dalším mezníkem je pak Amsterodamská smlouva z roku 1999, ta zavádí změnu ve funkci generálního tajemníka Rady a učiní jej i vysokým představitelem pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, čímž se stává i nehlasujícím členem Evropské rady. Následuje 1. říjen 2003, což je datum, od kterého jsou již všechna oficiální zasedání Evropské rady organizována přímo v Bruselu. Důvodem je smlouva z Nice z roku 2003 a její prohlášení č. 22, ve kterém je ustanoveno, že k tomu dojde po rozšíření Evropské unie na minimálně 18 členských států. Lisabonská smlouva z prosince 2009 zasáhla do fungování Evropské rady především v oblasti hlasování a přidala další oblasti, kde probíhá kvalifikovanou většinou. Zároveň konečně definuje

Evropskou radu jako oficiální orgán Evropské unie, a to v čele s jeho stálým předsedou. Jako první byl jednomyslným hlasováním zvolen Herman Van Rompuy. Posledním významným historickým milníkem je pak březen 2007, kdy Velká Británie oznámila svůj odchod z unie. Evropské rady na základě toho vydala oficiální prohlášení, ve kterém informuje o své připravenosti na tento krok (Moudrý, 2017; Glosář, 2004; consilium.eu, 2018).

Evropská rada, jak bylo již uvedeno, určuje směr evropské integrace. Jedná se o organizaci, která dává podněty pro nové právní předpisy a směřování Evropské unie jakožto celku. Evropská rada definuje problémy, na které je možné navázat strategiemi, jež mohou být naplněny projekty z evropských dotačních fondů. Příkladem může být strategie Evropa 2020, viz kapitola 4.

3.1.3 Rada Evropské unie

Rada Evropské unie je klíčovým orgánem, který může nést i označení Rada nebo Rada ministrů, což samozřejmě odráží členské složení tohoto orgánu. Hlavní činností této instituce je tvorba a přijímání společné legislativy pro Evropskou unii, a to v kooperaci se zmíněným Parlamentem Evropské unie. Důležité je zmínit, že svým názvem může být Rada Evropské unie zaměňována i s Radou Evropy, nebo Evropskou radou, což jsou orgány s ni zdánlivě nesouvisející. Rada Evropské unie není permanentní, jelikož je tvořena ministry členských států, jakožto zastupiteli vlád členských států. Složení se mění, dle projednávaného tématu. Pokud se tedy jedná například o tematiku zemědělství, Rada Evropské unie se sejde ve složení ministrů zemědělství jednotlivých členských států. Složení tedy není stálé a ministři se mění dle projednávaného tématu a s tím spojeném resortu jejich působnosti. Výběr projednávané tematiky pak spadá do agendy COREPER, což je výbor stálých zástupců z členských států (obvykle jsou v této funkci velvyslanci do Evropské unie nebo jejich zástupci). Hlavní posláním Rady Evropské unie je reprezentování zájmů členských států Evropské unie, a to skrze legislativu. Tu tedy přijímá společně s Evropským parlamentem, který je pak zástupcem jednotlivých občanů členských států. Rada Evropské unie se svým vznikem datuje do roku 1958, od té doby se vždy každého půl roku střídají jednotlivé členské státy v jejím předsednictví (Moudrý, 2017; Glosář, 2004; europa.eu, 2018).

3.1.4 Evropská komise

Evropská komise je orgán, který nadnárodní a nezávislý na členských státech, jelikož jeho hlavní prioritou je ochrana zájmů Evropské unie. Komise plní velmi důležitou úlohu, jelikož působí de facto na všech úrovních rozhodování. Tvoří ji komisaři, kdy od 18. 11. 2004 je každý členský stát povinen ustanovit jednoho komisaře. Do té doby mělo 5 nejsilnějších států po dvou komisařích, oproti ostatním s jedním komisařem. Post komisaře je velmi důležitý, jelikož zvolená osoba musí být kompetentní a zároveň nezávislá, jelikož jejím hlavním zájmem je hájení zájmů Evropské unie, nikoli jednotlivých členských států. Dále je Evropská komise složena ze sedmi místopředsedů. Hlavním představitelem je pak osoba na postu Předsedy Evropské komise, kterým je aktuálně Jean-Claude Juncker. Jeho funkční období je pětileté, a to do roku 2019, kdy budou on, stejně tak ostatní komisaři, nahrazen novými představiteli. Evropská komise ve svém formálním uskupení vystupuje jako kolegium, eventuálně pak i jako kolegium společně s administrativním aparátem, což představuje nejrozsáhlejší zázemí expertů i administrativní podpory, jehož hlavním úkolem je posílení rozhodování. Toto expertní složení Evropské komise se pak projevuje i v rámci její výlučné pravomoci předkládat legislativní návrhy na společné evropské právo. Sídlo Evropské komise je v Bruselu, ale část se nachází i v Lucemburku. Hlavním posláním tohoto orgánu je kontrola dodržování platné unijní legislativy, především zakládajících smluv. Do toho však spadá i činnost podávání soudních žalob, v případě zjištění pochybení. V jejích kompetencích jsou ale i další činnosti, jako například zodpovědnost za část unijního rozpočtu a jeho správu, vydávání doporučení a stanovisek nebo další na ni delegované legislativní pravomoci. Komise je orgánem, který reprezentuje Evropskou unii i ve vztahu k externím subjektům (státy mimo Evropskou unii), kam spadá i oblast uzavírání smluvních dohod na mezinárodní úrovni. Podle Euroskopu (2018) je možné její náplň definovat takto: *„Evropská komise zastupuje mezi institucemi Evropské unie nadnárodní princip, tzn., že prosazuje zájmy Evropské unie jako celku a tvoří protiváhu zájmům jednotlivých členských států. Je strážkyní smluv, iniciátorkou legislativy a výkonným orgánem Evropské unie.“* Vznik výkonného orgánu Evropská komise se datuje do roku 1958, kdy k němu došlo podle čl. 244 – 250 Smlouvy o fungování Evropské unie (Euroskop.cz, 2018; Jak funguje Evropská unie, 2007).

Jak je shora patrné, Evropská komise rozhoduje o notifikaci všech operačních programů, posuzuje jejich cíle, zda jsou v souladu se strategiemi Evropské unie, a také kontroluje jejich plnění. Evropská komise certifikuje finanční prostředky, posuzuje jejich způsobilost a také má ve svých řadách auditory, kteří analyzují účelnost vynaložených dotačních prostředků. Evropská komise hraje hlavní roli v kontrolních mechanismech, viz kapitola 7.1 Kontrola na úrovni Evropské unie.

3.1.5 Soudní dvůr Evropské unie

Tato organizace působí v rámci unie již od roku 1952 a hlavní funkcí je zabezpečování shodného výkladu evropského práva v členských státech a zároveň dozor nad dodržováním těchto evropských právních předpisů v rámci celé unie, tedy jak na úrovni členských států, tak i v rámci vlastních orgánů Evropské unie. Z hlediska kontroly dodržování právních předpisů se pak v praxi jedná primárně o řešení právních sporů, které jsou mezi členskými státy (eventuálně také i individuálními fyzickými nebo právnickými osobami) a na druhé straně mezi orgány Evropské unie. Jedná se o spory, ve kterých se řeší možné pochybení právě na straně orgánů Evropské unie. V současnosti je Evropský soudní dvůr představován dvěma soudy, a to Soudním dvorem a tribunálem. Soudní dvůr má na starost oblast žádostí o rozhodnutí v předběžné otázce od soudů z jednotlivých států, ale mimo to i žaloby na neplatnost nebo odvolání. Úlohou tribunálu je pak rozhodování pro oblast žalob o neplatnosti od fyzických a právnických osob. V těchto soudech jsou soudci a generální advokáti, nad nimi pak stojí předseda. Tito členové jsou voleni členskými státy do funkčních období (Jak funguje Evropská unie, 2007; europa.eu, 2018).

Tato instituce zasahuje do kontroly dotačních titulů jen okrajově, neboť téměř všechny trestné činy řeší národní legislativa. Nicméně nemohou být opomenuty verdikty, které vydává Evropský soudní dvůr k různým kauzám, například podvodům, na které se národní legislativa odvolává při obžalobě / obhajobě.

3.1.6 Evropská centrální banka

Evropská centrální banka bývá také nazvána pouze zkratkou jako ECB a hlavním smyslem jejího fungování je bankovní péče a dozor nad měnou Euro. Je tedy bankou bank pro členské státy, které přijaly společnou měnu Euro. Aktuálně je tedy ECB bankou pro 19 členských států. Hlavním smyslem této instituce je správa této měny, udržení cenové stability v rámci eurozóny a zároveň s tím také udržení kupní síly pro měnu Euro. ECB se snaží držet stabilní hodnotu společné měny i stabilní cenovou hladinu. Evropská centrální banka je oficiální institucí Evropské unie, která vytváří Eurosystem. Eurosystem je síť pečující o stabilitu měny Euro, ve kterém spolu kooperují národní centrální banky a Evropská centrální banka, která je vrcholným orgánem tohoto systému a vše tedy primárně spravuje. Zároveň také ECP provádí dohled nad dalšími finančními a bankovními operacemi, jako je například oblast poskytování úvěrů, ve které působí i v dalších státech mimo Eurozónu. Smyslem je nejen stabilita pro finanční systém měny Euro, ale finanční stabilita v celém společenství, a to primárně skrze bankovní dohled orgánu Evropské centrální banky (Jak funguje Evropská unie, 2007; Moudrý, 2017; Glosář, 2004).

Dějiny ECB započali v roce 1988 vytvořením společné hospodářské a měnové unie a k samotné realizaci první etapy (volný pohyb kapitálu v členských státech) došlo v roce 1990. V této první etapě bylo budování a správa vznikajícího systému hospodářského a měnového společenství vykonávána primárně výborem guvernérů národních bank členských států (členské státy hospodářské a měnové unie). Legislativní a institucionální oblast fungování hospodářské a měnové unie byla definována nejprve Římskou smlouvou, ale bylo nutné tyto podmínky upravit a rozšířit, čehož bylo dosaženo Maastrichtskou smlouvou z roku 1993. O rok později vznikl Evropský měnový institut (zkráceně EMI), který nahradil výbor guvernérů a tím započala i druhá etapa tvorby hospodářské a měnové unie. Jeho úkolem bylo vybudování silných vazeb a efektivní spolupráce mezi jednotlivými centrálními bankami, sjednocení a částečná správa jejich měnových politik a především pak přípravné operace, které bylo nezbytné dokončit před třetí etapou, kterou bylo samotné oficiální spuštění společné měny Euro. EMI také prováděl operace s cílem připravit Evropský systém centrálních bank, aby mohla dobře fungovat společná měnová politika. V rámci těchto aktivit vznikala v rámci bankovního systému právě instituce

Evropské centrální banky, a to k 1. 6. 1998 (Jak funguje Evropská unie, 2007; Moudrý, 2017).

Oficiální vytvoření společné měnové unie se datuje k 1. 1. 1999, kdy byly neodvolatelně stanoveny směnné kurzy a Evropská centrální banka započala vykonávat svůj dozor nad společnou a jednotnou měnovou politikou. Zde již hovoříme o poslední 3. etapě formování společné měnové unie. V té době se jednalo o 11 členských států, postupně se přidalo Řecko (2001), Slovinsko (2007) a další státy včetně sousedního Slovensko v roce 2011. V okamžiku, kdy členský stát vstoupí do společné měnové unie, dochází k tomu, že i orgán jeho národní centrální banky vstupuje do Eurosystemu (Jak funguje Evropská unie, 2007; Glosář, 2004).

Evropská centrální banka udává centrální kurz Eura pro dané období. Tímto kurzem je směněn příspěvek Evropské komise do národního fondu k proplacení způsobilých výdajů a dále je tímto kurzem také počítány vratky certifikovaných finančních prostředků, které se vrací Evropské komisi jako refundace nesrovnalostí. Evropská centrální banka dává jistotu směnných kurzů mezi Eurem a národními měnami, pokud příjemce dotačních prostředků není členem společné měnové unie.

3.1.7 Evropský účetní dvůr

Jedná se o správní orgán Evropské unie, který má jako hlavní svou povinnost provádění kontrolní činnosti v oblasti získávání (vybírání), správy a posléze investování unijních finančních prostředků za účelem posílení efektivity hospodaření Evropské unie, a to v zájmu jejích občanů. Zároveň kontroluje i to, zda byly finance řádně zaznamenány dle účetních pravidel, kontroluje i subjekty hospodařící s těmito financemi (Komise, právnické i fyzické osoby v členských státech i jinde, kam tyto prostředky plynou). Zastává funkci nezávislého externího auditu pro Evropskou unii v oblasti příjmů i výdajů, a to v zájmu občanů Evropské unie. Audity Evropského Účetního dvora se člení na účetní, výkonnostní (hodnotí poměr mezi cenou a kvalitou) a audity souladu s předpisy. V případě, že zjistí pochybení, spolupracuje s Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF). Rozpočet unie je spravován Evropskou komisí a účetní dvůr na tuto činnost nepřímo dohlíží a snaží se zlepšovat efektivitu hospodaření. Zároveň s tím spolupracuje s dalšími institucemi Evropské unie, především pro oblast formování politiky pro oblast finančního hospodaření (Jak funguje Evropská unie, 2007; Moudrý, 2017; Glosář, 2004).

Evropský účetní dvůr byl zřízen na základě Bruselské smlouvy z roku 1975. A oficiálně vznikl v roce 1977 za účelem zvýšení demokratické odpovědnosti vůči občanům. Nahradil tak původní kontrolní komisi, která však neměla dostatečné pravomoci a možnosti, aby dostatečně auditovala činnost Rady a Parlamentu, obzvláště vzhledem k tomu, že od rozpočet společenství výrazně narůstal. Jeho sídlo je již od jeho založení výhradně v Lucembursku. Do roku 1993 působil Evropský účetní dvůr jako neoficiální instituce. To změnila Maastrichtská smlouva, které jeho fungování v rámci společenství oficiálně smluvně ustanovila, a to společně s dalšími institucemi. V roce 2009 to bylo potvrzeno i Lisabonskou smlouvou, která rozšířila rozpočtové pravomoci Evropského parlamentu, což opět vyžadovalo i posílení kontroly ze strany Evropského účetního dvora. Evropský účetní dvůr je orgán, v jehož čele stojí předseda spolu s řádnými členy. Tito členové jsou jmenováni radou na období 6 let a každý členský stát zde má jednoho svého zástupce, což je definováno Smlouvou z Nice od roku 2003 společně se spolupracováním s vlastními kontrolními orgány těchto států (Jak funguje Evropská unie, 2007; Glosář, 2004).

Jak je shora patrné, Evropský účetní dvůr je hlavním kontrolorem dotačních titulů v rámci všech evropských institucí. Kontroluje hlavně princip 3E, tedy účelnost vynaložených dotačních prostředků. Na rozdíl od Evropské komise, která kontroluje jednotlivý operační program maximálně 2x za dobu trvání programu, evropský účetní dvůr provádí své audity častěji, z praxe cca 1x ročně. Celé jeho kontroly je rozpracována v kapitole 7.1 Kontrola na úrovni Evropské unie.

4 Politiky Hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie

Politika Hospodářské a sociální soudržnosti států Evropské unie (dále jen HSS), je komunitární politika. Pod termínem HSS tedy můžeme hledat především regionální politiku Evropské unie a jejím hlavním výsledkem by měl být projev vnitřní solidarity unie, jelikož se jedná o jev, ve kterém státy, které jsou aktuálně silnější a vyspělejší pomáhají slabším členským státům k tomu, aby se pozdvihla jejich současná úroveň (Strejček, 2016; Tauer a kol., 2009). Tato politika Evropské unie vznikla v rámci toho, jak se unie postupně formovala a vyvíjela, jelikož se snaží reagovat na aktuální i budoucí potřeby.

4.1 Fondy určené k realizaci politické, hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie

- Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF, European Regional Development Fund)
- Evropský sociální fond (ESF, European Social Fund)
- Fond soudržnosti (Cohesion fund)

První dva fondy jsou strukturální fondy, třetí z nich, tedy Kohezní fond, neboli fond soudržnosti, je nejmladším z nich a nezaměřuje se na regiony, jako dva předchozí, ale na státy jako celek. Hlavní rozdíl mezi strukturálními fondy a fondem soudržnosti je i v tom, že fond soudržnosti je určen pro státy s nejnižším hrubým národním produktem, jelikož pro čerpání z fondu je potřeba dosáhnout úrovně až pod 90 % jeho průměru. Slouží tedy nejchudším členským státům k tomu, aby je Evropská unie podpořila v investičních aktivitách zaměřených na velké a finančně nákladné projekty v dopravě, infrastruktuře nebo v oblasti zlepšení životního prostředí, jak uvádí Novotníková (2005). Dá se tedy říci, že touto cestou pomáhá kohezní fond na úrovni státu k tomu, aby se země a její úroveň pozdvihla. Tato práce se však zaměřuje na strukturální fondy, a proto je zde kohezní fond definován pouze takto okrajově. Zároveň je důležité podotknout, že Evropská unie má samozřejmě i další fondy, ty se však netýkají politiky HSS, a proto zde nejsou uvedeny (Tauer a kol., 2009).

4.1.1 Evropský fond pro regionální rozvoj

Evropský fond pro regionální rozvoj byl zřízen za účelem podpory takových regionů, ve kterých dochází k rozdílům a zaostávání. Může se ale jednat například i o neatraktivní nebo upadající průmyslové oblasti. Za účelem posílení takovýchto lokalit se nejčastěji z prostředků z fondů budují a obnovují například komunikace (především silnice a železnice) investuje se do obnovitelných zdrojů energie nebo se jiným způsobem zlepšuje místní infrastruktura. Velmi často se ale jedná o ekologicky zaměřené aktivity s cílem zlepšit aktuální stav nebo potlačit některé negativní vlivy na životní prostředí. Například se může jednat o budování čističek odpadních vod nebo úpravy v oblasti vodních toků. Tento fond ale nezapomíná ani na podporu v oblasti podnikání a jsou zde programy zaměřené například na mladé začínající podnikatele, nebo drobné živnostníky (Tauer a kol., 2009; Novotníková, 2005).

Evropský fond pro regionální rozvoj se z hlediska dotační politiky řídí primárně těmito předpisy:

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. 12. 2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (dále jen „nařízení č. 1303/2013“),
- Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013 ze dne 17. 12. 2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006.
- Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1299/2013 ze dne 17. 12. 2013 o zvláštních ustanoveních týkajících se podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj pro cíl Evropská územní spolupráce.
- Prováděcím nařízením Komise č. 2015/207/EU, které upravuje nařízení č. 1303/2013 v oblasti vzorových zpráv o pokroku, systému informování o velkých investicích, v akčním plánu, auditní strategii, kontrolních

zprávách, v metodice pro stanovení nákladů a přínosu projektu a v dalších oblastech.

Tento fond podporuje hlavně investiční, takzvané “tvrdé” projekty. Tyto projekty se vyznačují velkými rozpočty v řádech set milionů korun českých a hlavně veřejnými zakázkami, kde se nejčastěji chybuje.

4.1.2 Evropský sociální fond

Evropský sociální fond, se více zaměřuje na hospodářství a sociální oblast, a to včetně podpory v oblasti zaměstnanosti, vzdělávání a zajištění pracovních míst. Jeho hlavním smyslem je tedy podpora stávajících i budoucích osob na trhu práce (včetně podpory zaměstnavatelů) k tomu, aby se skrze jejich ekonomickou aktivitu pozdvihla ekonomická, sociální a životní úroveň. Vzdělání a kvalifikovaní jedinci jsou schopni tvořit potřebné ekonomické hodnoty, pouze pokud jejich profil odpovídá aktuálním požadavkům na trhu práce, mají přístup na trh práce a zároveň i dobré podmínky sociálního začlenění (Novotníková, 2005; Tauer a kol., 2009).

Evropský sociální fond upravuje článek 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 1304/2013, o Evropském sociálním fondu a zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006, jako nástroje, jehož primárním cílem je zajistit: *„vysokou úroveň zaměstnanosti a kvalitu pracovních míst, zlepšuje přístup na trh práce, podporuje geografickou a profesní mobilitu pracovníků a usnadňuje jejich přizpůsobování se průmyslovým změnám a změnám ve výrobním systému nutným z hlediska udržitelného rozvoje, přispívá k vysoké úrovni vzdělávání a odborné přípravy pro všechny a usnadňuje mladým lidem přechod od vzdělávání k zaměstnání, bojuje proti chudobě, zlepšuje sociální začleňování a podporuje rovnost mužů a žen, nediskriminaci a rovné příležitosti“*.

Evropská unie prostřednictvím sociálního fondu přerozděluje finanční prostředky, aby se pozdvihla stávající úroveň na trhu práce ve všech směrech, a to i dostupnost pracovních příležitostí a kvalifikace pracovní síly, včetně sociální podpory pro osoby, jejichž uplatnění na trhu práce velmi obtížné (například handicapovaní, nebo lidé po ukončení výkonu trestu). Vše navazuje na základní ekonomické teorie, kdy lidé potřebují zdroje financí, aby se mohli plně realizovat v ohledu na jejich individuální hierarchii potřeb (Novotníková, 2005).

Evropský sociální fond podporuje takzvané “měkké” projekty. Ty mají menší rozpočty, častým výdajem jsou mzdové náklady nebo náklady za služby a v programech, čerpajících z tohoto fondu, je podpořeno velké množství projektů, přesahující počet 10 000.

4.1.3 Fond soudržnosti (Cohesion fund)

Politika soudružnosti má definovaná svá pravidla pro přerozdělování finančních prostředků. Aktuálně vychází měřítko z průměrné výše hrubého domácího produktu za celou Evropskou unii na jednu osobu. Z unijních fondů jsou podporovány státy, jejichž průměrný hrubý domácí produkt osobu je menší, než 75 % průměru HDP Evropské unie na osobu. Zároveň je však politika hospodářské a sociální soudržnosti zaměřena i na konkrétní regiony, ve kterých se vyskytují sociální problémy, nebo jsou například poškozeny v oblasti životního prostředí (Strejček, 2016; Tauer a kol., 2009).

Hlavní aktivity reálného fungování této dotační politiky započínají u integrační politiky Evropské unie. Její snahou a prioritou je zabezpečení spokojenosti a rovnosti mezi všemi občany společenství, skrze potírání rozdílů.

Díky historickému vývoji totiž například východní státy výrazně zaostávají za státy západními, jako je například Německo, nebo Velká Británie, které patří mezi nejsilnější ekonomiky celého společenství a do jisté míry tak mohou být v přeneseném významu slova vnímány i jako sponzoři ostatních, chudších států, jejich úroveň je nižší. Aktuálně je tento rozvoj a stírání rozdílů zastřešeno strategickým dokumentem nazvaným EVROPA 2020, která byla schválena Evropskou radou.

V tomto strategickém dokumentu jsou vymezeny cíle, jichž má být společnou politikou dosaženo. Mimo jiné z tohoto dokumentu se tvořily cíle operačních programů pro programové období 2014 - 2020. Dalším důležitým dokumentem, který definuje priority pro aktuální projektové období 2014 – 2020, je nařízení 1303/2013, které v článku 10 vymezuje konkrétní společný strategický rámec, tedy oblasti rozvoje, které jsou v souladu se zájmy unie. Každý stát je zodpovědný za to, aby stanovil individuální rozvojové priority ve vlastním strategickém dokumentu, který přesně navazuje na priority Evropské unie pro dané projektové období v délce trvání 7 let. Tedy oblasti, do kterých je potřebné investovat, aby se přiblížil úrovni vyspělých zemí, za kterými v nich zaostává. Na základě těchto oblastí jsou pak členskými státy dále sestaveny návrhy operačních programů s tím

souvisejících (konkrétní investiční opatření, které povede ke zlepšení, včetně objasnění, jakým způsobem toho bude dosaženo).

Tyto návrhy je posléze nezbytné podřídit schválení Evropskou komisí. Následuje již rozeslání výzev a započetí investičních projektů. Vždy v rámci projektového období (Boháčková a Hrabánková, 2009; Budík, 2009; Novotníková, 2005).

4.2 Operační programy

K tomu, aby státy mohly tyto unijní finanční prostředky čerpat, slouží strategické dokumenty, takzvané národní referenční dokumenty, které vypracovávají jednotlivé státy, v součinnosti s Evropskou komisí, aby zde stanovily oblasti a cíle svého budoucího rozvoje a celkovou rozvojovou strategii v následujících letech. V rámci těchto referenčních dokumentů jsou pak v návaznosti na rozvojovou strategii stanoveny i dílčí oblasti rozvoje, z nichž vychází takzvané operační programy. Operační programy jsou oblasti rozvoje (např. zaměstnanost), v rámci nichž probíhá účelová dotační podpora pro konkrétní projekty (Boháčková a Hrabánková, 2009; Budík, 2009; Novotníková, 2005).

Programové období, které bývá nyní v zásadě sedmileté. Aktuálně běží programové období pro rok 2014 - 2020. Operační programy obsahují intervence, díky nimž je možné naplnit cíle rozvoje jednoho i více sektorů. V operačních programech jsou zaneseny potřebné informace, analýzy i finanční propočty a další dokumenty spojené s plněním těchto cílů. Státy Evropské unie v těchto dokumentech stanoví cíle a až posléze je možné, aby se zájemci přihlásili s konkrétními projekty, které prokazatelně poslouží k naplnění těchto cílů, se zájem o konkrétní dotační příspěvek. Je to tedy velmi důležitý dokument, který značně rozhoduje o přerozdělování financí (Novotníková, 2005).

4.3 Historický vývoj politiky hospodářské soudržnosti EU

Co se týče historického vývoje politiky HSS Evropské unie, opět se jedná o aktivitu, která se objevuje již v prvních integračních procesech. Lze zmínit například vznik Evropské investiční banky v roce 1958, jejíž náplní bylo pružné a výhodné poskytování půjček na stroje, zařízení a další technologie. Byly však půjčky, tedy finance, které musely být vráceny, dle sjednaných podmínek. Změnu přinesl až vznik Evropského sociálního fondu v roce 1960, který začal přidělovat dotace na podporu snižování nezaměstnanosti a rozvoj pracovní síly.

O dva roky později následovalo vybudování Evropského zemědělského podpůrného a záručního fondu, jehož dotační politika se zacílila na zemědělství a podporu venkova.

Postupně se tato podpůrná politika dále rozrůstala a vznikaly další fondy, jako například Evropský fond pro regionální rozvoj v roce 1975, ale jednalo se pouze o účelově zřízené podpory vybraných oblastí, bez komplexní politické správy dotačního systému (Boháčková a Hrabánková, 2009; Budík, 2009; Novotníková, 2005).

Význam společné politiky hospodářské a sociální soudržnosti v Evropské unii se s postupným historickým rozšiřováním stával více důležitý, jelikož bylo zřejmé, že situace v jednotlivých členských státech začíná být diferencovaná. Například evidentní rozdíl mezi Řeckem a Německem, díky kterému již před vstupem Řecka bylo nezbytné pomoci tomuto státu, aby se jeho hospodářská i sociální úroveň zvýšila. Díky tomu bylo do článku 23 Jednotného evropského aktu zaneseno, že je nezbytné snižovat rozdíly a bojovat se zaostáváním některých regionů. Po rozpadu sovětského bloku, kdy se začal plánovat vstup dalších členů, jako například Česká nebo Slovenská republika, bylo opět zřejmé, že politika HSS bude dále nabývat na svém významu. Maastrichtská smlouva, která v roce 1993 prohloubila a sjednotila dosavadní integrační aktivity, zavedla novinky v podobě zásady subsidiarity (přijímání rozhodnutí co nejbližší občanům), Výbor regionů a také dala vzniknout Fondu soudržnosti (Boháčková a Hrabánková, 2009; Novotníková, 2005).

Česká republika se po přistoupení zúčastnila svého prvního programového období pouze částečně. Jelikož jeho platnost končila v roce 2006 a vzhledem ke vstupu v roce 2004, tak bylo toto období pouze tříleté. Posléze navazovalo programové období od roku 2007 - 2013, v rámci kterého Česká republika zpracovala národní strategický referenční rámec Národní rozvojový plán ČR. Nyní tedy běží již třetí programové období, kterého se účastní Česká republika, jakožto členský stát. Národním strategickým referenčním rámcem je pak aktuálně Dohoda o partnerství, která oblast podpory z evropských fondů kompletně zajišťuje. Veškeré dotační programy, které nyní běží, tak musí být v souladu s touto Dohodou o partnerství. Jejich správnost pak zajišťuje nejen Česká republika, jakožto jejich zpracovatel a navrhovatel, ale především Evropská komise, jejímuž schválení bezpodmínečně podléhají (Boháčková a Hrabánková, 2009; Novotníková, 2005).

Po schválení neboli notifikaci operačních programů již nezbývá, než vyzvat žadatele, aby zpracovali své individuální investiční projekty související s otevřenými operačními programy a předali je ke schválení s žádostí o podporu. To se děje v rámci jednotlivých

výzev, které jsou také schváleny Evropskou komisí, včetně hodnotících kritérií. Následně je v kompetenci žadatele o dotaci zaručení správnosti a kompletnosti předávaného dokumentu, avšak i přesto je nezbytné všechny podklady a s tím související informace důsledně kontrolovat, aby byly schváleny pouze oprávněné a správné žádosti. Každý operační program si nastavuje své hodnotící procesy, ale i ty musí být v souladu s Jednotným metodickým prostředím, jež je v gesci Ministerstva pro místní rozvoj (Boháčková a Hrabánková, 2009; Novotníková, 2005).

4.4 Systém čerpání financí ze strukturálních fondů

Čerpání dotací z obou strukturálních fondů, je vždy vázáno na určité ohraničené období, jinak zvané jako projektové období. Aktuálně se tedy jedná o období 2014 - 2020. Systém implementace dotační politiky Evropské unie pro toto programové období čerpal především ze svých zkušeností z předchozích období a inspirací mu byly i problémy, které v předchozích obdobích vyvstaly. V rámci období 2007 – 2013 bývá za problematickou oblast označován například různorodý systém, v rámci kterého docházelo k dílčímu dělení dotací a zároveň i to, že při zjištění nedodržení pravidel rozpočtové kázně, nebylo také postupováno jednotně v dalším řízení. Respektive je možné říci, že předchozí operační program byl i v oblasti dalších postupů a procesů definovaných v rámci řídicí dokumentace nedokonalý, nejednotný. Zároveň zde chyběl dostatek lidských zdrojů na úrovni správy a kontroly tohoto systému, případně ne vždy měly odpovídající kvalifikaci a zkušenosti. Dalším problémem pak byla transparentnost v místě alokování dotačních zdrojů. Tyto nedostatky pak podle Tauera a kol. (2009) byly cíli ke zlepšení do aktuálního programového období, aby dotační politika byla transparentní, efektivní a zdroje byly využity výhradně za tím účelem, ke kterému byly svěřeny. (Abeceda fondů EU 2014 - 2020, 2017; Novotníková, 2005;)

K tomu je důležité efektivní fungování řídicího orgánu, který má za úkol naplnit cíle programu, dle stanovených pravidel a nařízení tak, aby zároveň zabezpečil bezproblémový průběh celé operace, ať už u žadatele nebo u příjemce, ale zároveň i u kontrolních a auditních orgánů, nebo ostatních zúčastněných subjektů napříč celým systémem struktury implementace. Základním dokumentem pro dotační politiky pro Českou republiku pro aktuální období je Dohoda o partnerství pro programové období 2014 – 2020. V rámci tohoto strategického dokumentu je zpracována především analýza věnovaná hospodářským

a sociálním nedostatkům v jednotlivých státech, díky čemuž je možné identifikovat primárně důležité cíle pro podporu ze strany Evropské unie.

Díky identifikaci klíčových oblastí pro podporu a rozvoj je tak možné efektivně investovat finance, které jsou k dispozici ve strukturálních fondech (Abeceda fondů EU 2014 – 2020, 2017; Novotníková, 2005; Tauer a kol., 2009)

5 Systém kontroly v oblasti čerpání Evropských dotací

Celý princip fungování dotační politiky je zasazen na postupném zobecňování informací, v rámci rostoucího hierarchického stupně ve struktuře dotačního systému. Žadatel o dotaci poskytuje velmi detailní a rozsáhlé informace. Ty se však v rámci jejich předávání na vyšší hierarchický stupeň dále zobecňují a seskupují se souvisejícími údaji od ostatních žadatelů, aby postupnou kumulací, docházelo i selekci, jelikož není možné instituce zahlcovat všemi souvisejícími údaji, ale je třeba jim předkládat pouze ty pro ně důležité. Aby bylo možné takto s informacemi pracovat (sdružovat je a vybírat pouze ty nejdůležitější), je zapotřebí zabezpečit efektivní kontrolu. Především na úrovni žádosti o dotaci, jejího schválení a následné realizaci. Proto byl vytvořen mechanismus, který rozděluje kontrolu na tu na straně Evropské unie a na kontrolu na úrovni členského státu, který pak za dotační politiku uvnitř státu přebírá zodpovědnost. Je to samozřejmé, jelikož není v silách Evropské unie, aby sama plně zodpovídala za kontrolu poskytovaných dotací, nehledě na to, že se objem přerozdělovaných finančních prostředků dlouhodobě stále navyšuje (Boháčková a Hrabánková, 2009; Novotníková, 2005).

Dotační politika je často označována jako velmi štedrá. Jelikož se jedná o velmi vysoké objemy finančních prostředků, je proto nezbytné i dostatečně zabezpečit ochranu vůči zneužívání dotačních prostředků. Díky tomu byl vytvořen propracovaný systém kontroly, která probíhá v několika úrovních tak, aby bylo co nejlépe zabezpečeno efektivní užití dotačních prostředků bez jakéhokoli zneužívání a cizího obohacování, či snad korupce. Operační programy jsou schvalovány Evropskou komisí. Ta schvaluje jak rámcové strategické dokumenty (rozvojovou strategii) jednotlivých států, jakožto celek, tak zároveň i jednotlivé dílčí operační programy v nich obsažené. Zde jsou definovány i typové aktivity, které by měly vést k naplnění stanovených cílů. Na stanovené a schválené typové aktivity je pak možné přidělit dotační podporu (Boháčková a Hrabánková, 2009; Novotníková, 2005).

Zájemci o dotační podporu pak pro zařazení do operačních programů překládají vlastní projekt související s operačním programem, jeho cíli a projekty, a to v rámci vyhlášených výzev k předložení projektových žádostí. Při schválení dotační podpory, ke které dochází mnohdy na základě více kolového hodnotícího systému, je pak jeho vlastní zodpovědností, aby projekt realizoval, a to přesně dle projektu v takové podobě, v jaké byl schválen.

Jeho další základní povinností je pak také zodpovědně nakládat s alokovanými finančními prostředky a dodržovat právní nařízení platná pro Evropskou unii i národní legislativu. Seznam pověřených subjektů (příjemců finanční podpory) u jednotlivých operačních programů, je pak vždy součástí operačních programů (Boháčková a Hrabánková, 2009; Novotníková, 2005).

V programovém období 2014 – 2020 jsou realizovány tyto dotační tituly:

- Integrovaný regionální operační program
- Operační program Životní prostředí
- Operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost
- Operační program Zaměstnanost
- Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání
- Operační program Přeshraniční spolupráce ČR – Rakousko
- Operační program Přeshraniční spolupráce ČR – Slovensko
- Program rozvoje venkova 2014 – 2020
- Operační program Rybářství

5.1 Kontrola na úrovni Evropské unie

Na úrovni Evropské unie vystupují tři hlavní subjekty kontroly, jejichž poslání spočívá ve správě a dozoru nad systémem kontroly v oblasti čerpání financí z rozpočtů Evropské unie. Těmito hlavními kontrolními subjekty jsou:

- Evropská komise
- Evropský účetní dvůr
- Evropský úřad pro boj proti podvodům

5.1.1 Evropská komise

Evropská komise (historie a postavení v rámci Evropské unie viz kapitola 3) je ústřední orgán, který má dozor nad členskými státy a hlídá, zda u nich programy probíhají správně (na úrovni států) a zda státy zajišťují dostatečnou a efektivní kontrolu. Tedy zda stát zavedl dostatečná a efektivní opatření systému organizace, kontroly a auditu pro účely realizace programů Evropské unie. Konkrétně pak tedy Evropská komise vykonává kontroly a audity (s předchozím avízem) u jednotlivých dílčích subjektů systému (a to včetně kontroly příjemců), které provádí pracovníci Evropské komise.

Zásada proporcionality prováděných kontrol by však měla zůstat zachována, proto je snahou jednotlivých aktérů omezit vícečetné kontroly jednotlivých kontrolních orgánů Evropské unie. Evropská komise se tedy snaží nezasahovat tam, kde kontrolu provádí nebo bude provádět jiný orgán Evropské komise, například Evropský úřad pro boj proti podvodům. Evropská komise má tedy přístup do všech dílčích částí dotačních programů, včetně neomezeného přístupu ke všem souvisejícím dokumentům, které jim zúčastněný subjekt musí na vyžádání předložit. Mimo to má Evropská komise samozřejmě i další povinnosti, které přímo nesouvisí s dotační politikou, jak již bylo uvedeno. Z hlediska dotační politiky však má Evropská komise zásadní úlohu i v oblasti schvalování dotační podpory. Jak již bylo zmíněno, tak jejímu schválení podléhají jednak rámcové strategické dokumenty pro oblast obecného rozvoje každého členského státu, tak i jednotlivé dílčí operační programy v nich obsažené. V tomto ohledu by pak mělo být využito hlavního principu fungování Evropské komise, kterým je nestrannost a hájení zájmů Evropské unie jako celku (na prvním místě). Neposlední významnou činností Evropské komise je pak také každoroční kontrola Výročních zpráv o provádění podle čl. 50 odst. 4 nařízení (EU) č. 1303/2013, které je v kompetenci jednotlivých monitorovacích výborů (viz. další subkapitola o kontrolních činnostech prováděných na úrovni státu), nebo také činnosti související s kontrolou a schválením provedené účetní závěrky u jednotlivých operačních programů na úrovni členských států.

V praxi Evropská komise kontroluje hlavně nastavený systém ze strany řídicího orgánu. Sleduje, zda řídicí orgán má správně nastavený kontrolní mechanismy, reportování prostřednictvím předem schváleného informačního systému právě Evropské komisi v termínech, které odpovídají běžné praxi. Evropská komise zahajuje v průměru 2 auditní mise v rámci jednoho poskytovatele v jednom programovém období. V případě nesouhlasu může řídicí orgán zaslat své stanovisko k nálezům komisařů a nález rozporovat. Tato dovysvětlení probíhají ve 2 kolech. Následně je vydána závěrečná zpráva, která je pro řídicí orgán závazná, resp. řídicí orgán ji musí aplikovat do své řídicí dokumentace, popř. změnit proces. Nápravná opatření, která se uvedou do akčního plánu, se opět reportují komisařům Evropské komise, jež posoudí zapracování. V případě souhlasu je akční plán zkontrolován auditem systému auditního orgánu národního státu, popř. jiného nezávislého orgánu. V případě nesouhlasu je možné na řídicí orgán uvalit sankce, které se nazývají plošné korekce.

Plošnou korekcí je paušální sankce za čerpané prostředky z rozpočtu Evropské unie. Plošné korekce mohou být stanoveny na určitý typ výdaje, například na veřejné zakázky, či na určité období. Mohou se objevit i kombinace. Tyto sankce jsou placeny z rozpočtové kapitoly daného poskytovatele a nemají vliv na příjemce, neboť Evropská komise kontroluje hlavně poskytovatele dotací.

Evropská komise může poskytovatele při kontrole zavázat ke kontrole jednotlivých projektů a odečtení určitého výdaje. Jestli národní stát postoupí daný výdaj na orgán finanční správy, je zcela na zvážení národního státu.

Evropské komisi se také reportují závěrečné zprávy všech ukončených programů a jen Evropská komise může odsouhlasit ukončení jednotlivého operačního programu a schválit závěrečné vyúčtování způsobilých výdajů na program, resp. na projektech, takzvaně vystavit závěrečný účet.

5.1.2 Evropský účetní dvůr

Evropský účetní dvůr se v ohledu na dotační politiku zaměřuje především na kontrolu v oblasti hospodaření s unijními finančními prostředky. Obecné činnosti této instituce již byly opět popsány v předchozí kapitole 4 a souvisí jak s kontrolou využívání finančních prostředků Evropské unie, tak i s jejich získáváním a přerozdělováním ve vztahu k zabezpečení efektivitě hospodaření. Evropský účetní dvůr je však stěžejním auditním orgánem, který vystupuje externě a nezávisle a objektem auditu mu pak je Evropská unie. Cílem je tedy hájení zájmů daňových poplatníků, především skrze auditní kontroly, o jejichž výsledcích pravidelně veřejně informuje. Zaměřuje se primárně na počiny Evropské komise ve vztahu ke správě a přerozdělování prostředků z rozpočtu Evropské unie. Je tím tedy zabezpečena i kontrola právě nad Evropskou komisí, která je jinak na samém vrcholu kontrolního systému a nemělo by tak docházet k nesrovnalostem ani na této nejvyšší úrovni. Každý dílčí stupeň systému přerozdělování finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie by tak měl být zabezpečen minimálně jedním kontrolním subjektem, který nad ním provádí dohled a audit. Evropský účetní dvůr pak audituje finanční toky unie, a to jak výdaje, tak i příjmy. Z hlediska výdajů se zaměřuje především na efektivnost investice, její přínos, i účetní správnost finanční operace (europa.eu, 2018).

Evropský účetní dvůr ale provádí i vlastní kontroly, a to nejen u Komise, ale i na úrovni zúčastněných orgánů v jednotlivých členských státech.

Výsledky posléze zveřejňuje skrze zprávy o výsledcích auditu primárně určené Evropské komisi k dalšímu zpracování, ale i vládám jednotlivých členských států. Pokud však odhalí závažné pochybení nebo dokonce má podezření na čin, který je v rozporu s platnou legislativou, pak je do celé věci zapojen i Evropský úřad pro boj proti podvodům (viz. níže). Hodnocení Evropského účetního dvora, které se vztahuje na činnosti Komise spojené se správou a přerozdělováním rozpočtu pro daný rok, je každoročně sepisováno do výroční zprávy, která dále postupuje k Evropskému parlamentu a také Radě Evropské unie, pro které se jedná o stěžejní dokument (v podstatě jde o účetní audit hospodaření Komise s rozpočtem), který je podkladem pro udělení rozpočtového absolutoria. Rozpočtové absolutorium je odsouhlasení správnosti operací proběhlých v rámci hospodaření s unijním rozpočtem za jedno účetní období (rok) a především jeho uzavření, jakožto správného. Poznatky, které účetní dvůr nabývá při své běžné praxi, může zaznamenat ve stanoviskách, která vydává. Ty by pak měly být podkladem pro oblast dalšího zlepšování a především tvorbě politiky související s efektivním hospodařením s unijními finančními prostředky, zabezpečení přínosů investic a především transparentnosti operací (europa.eu, 2018).

Auditní činnost této instituce je nezávislá a má právo auditovat všechny součásti systému (primárně se však zaměřuje na komisi, a to kdykoli s využitím jednoho ze tří metodických postupů auditu. Jedná se o (europa.eu, 2018):

- audity finanční (kontrola toku finančních prostředků a s tím souvisejících operací a záznamů),
- audity výkonnosti (soulad mezi výši vynakládaných prostředků a hodnoty, kterou přináší, jelikož snahou by mělo být především dosahování maximálního užitku, skrze minimalizaci vložných prostředků).

Audity souladu (kontrola zaúčtování, zda vše odpovídá a navazuje na sebe a především je v souladu s legislativou a dalšími nařízeními a předpisy)

Audity jsou pak v praxi realizovány profesionálními skupinami, označovanými jako senáty. Jejich výstupem z provedeného auditu jsou auditní zprávy a k nim příslušící stanoviska (Europa.eu, 2018).

5.1.3 Evropský úřad pro boj proti podvodům

Evropský úřad pro boj proti podvodům, neboli zkráceně pouze OLAF, což vychází z originálního pojmenování ve francouzštině (Office de Lutte Anti-Fraude), je instituce na úrovni Evropské unie, jejíž náplní je ochrana finančních zájmů Evropské unie. Toho je dosahováno skrze odhalování a řešení podvodných činů, korupčního jednání, ale i dalších činností, které jsou v rozporu se zákonem. OLAF tedy odhaluje a vyšetřuje nelegální a neoprávněné činnosti a s tím, že hlavním cílem by mělo být předcházení jejich vzniku. Tento úřad, z hlediska začlenění ve struktuře institucí Evropské unie, spadá pod Evropskou komisi. Zároveň s tím také řeší pochybení a problémy, které byly nebo mohly být způsobeny zaměstnanci ostatních Evropských institucí a úředníky Evropské unie, při výkonu jejich práce, a to včetně možného napomáhání korupci i pouhé pochybení nebo zanedbání povinností, což by vedlo k jejich disciplinárním trestům, ale v závažnějších případech dokonce i k vyšetřování trestného činu a s tím spojeným stíháním. Posledním hlavním úkonem OLAFu je spolupráce s Evropskou komisí při utváření a realizaci činností spojených s bojem proti zločinu a korupci, včetně korupčních zločinů, a to nejčastěji skrze politické nástroje a legislativu. Je možné tento úřad přímo kontaktovat ohledně podnětu, jehož řešení je v kompetenci OLAFu. OLAF tedy řeší pouze podezření na podvody nebo korupci (nebo jiné nesprávné jednání) při nakládání s finančními prostředky Evropské unie, nebo vážné pochybení zaměstnanců Evropské unie (Europa.eu, 2018).

OLAF vznikl v roce 1999, je to tedy poměrně mladá instituce, která se skládá ze specialistů v oboru (především zástupci z řad policie, celníků a znalců v oblasti legislativy) a to opět napříč členskými státy. Hlavním představitelem je pak generální ředitel. Aktuálně je činnost OLAFu v České republice na veřejnosti známa především ve spojitosti s velmi diskutovanou kauzou ohledně neoprávněného financování rekreačního areálu Čapí hnízdo, kde mělo údajně dojít ke střetu zájmů (Europa.eu, 2018).

Z praxe veškeré nesrovnalosti nad 10000 EUR evropského podílu jsou automaticky hlášeny přes kontaktní body v národním státu na OLAF. V případě, že se jedná o podezření na trestní čin, je toto také zaznamenáno v informačním systému a také hlášeno na OLAF. Ten sleduje tedy všechny nesrovnalosti na jednotlivých projektech.

Následně, pokud je na projektu větší množství hlášených nesrovnalostí, je tento projekt i předmětem šetření OLAF.

Komunikace s příjemcem je uskutečněna prostřednictvím řídicího orgánu a případná sankce či plošná korekce je / by měla být vymáhána od příjemce národními orgány finanční správy.

5.2 Kontrola na úrovni členského státu

Evropská unie vyžaduje, aby členský stát, čerpající dotační podporu ze strukturálních fondů, disponoval vlastním řídicím a kontrolním systémem, a to na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006. Vytvoření kontrolního systému, správa, efektivní fungování, ale i kontrola je pak opět primárně přímo v rukou daného členského státu. K tomu slouží vlastní řídicí a kontrolní systém členských států, který by měl být sestaven pro každý operační program zvlášť, aby bylo možné i jednotlivě řešit problematiku každého operačního programu mezi Evropskou unií a členským státem. Toto nařízení stanovuje tyto požadavky na vlastní kontrolní systém:

- Systematické ustanovení systému kontroly a funkcí jeho dílčích subjektů, včetně zabezpečení udržitelnosti nezávislosti funkcí.
- Zabezpečení správnosti výdajů, které jsou vykazovány.
- Efektivní a modulární elektronické systémy účetnictví, monitorování a finančních výkazů.
- Zajištění dobré kooperace, informovanosti a kontroly v případě, že je výkonem činnosti pověřen jiný subjekt.
- Efektivní audit, včetně systematických a metodických postupů pro kompletní zajištění auditní kontroly
- A v neposlední řadě i zajištění systému pro hlášení, prozkoumávání a monitorování nesrovnalostí, včetně činností spojených s navrácením neoprávněně vyplacených (nebo využitých) financí.

V České republice bylo nezbytnou před vstupem do Evropské unie přijmout nový zákon zaměřený na kontrolu veřejných financí. Tímto zákonem je zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. Podle § 3 odst. 1 tohoto zákona se kontrola provádí jako kontrola veřejnosprávní (podle odst. 2 je to kontrola hospodaření s veřejnými prostředky, která je prováděna předběžně, průběžně i následovně), kontrola v návaznosti na mezinárodní smlouvy a pak také jako kontrola vykonávána vnitřním kontrolním systémem v orgánech veřejné správy. Jako další doplněk tohoto zákona pak slouží i vyhláška č. 416/2004 Sb. Vyhláška upravuje detailní postupy a principy kontrolní činnosti spojené s kontrolou veřejných finančních prostředků. Kontrolu posiluje i zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), které ustanovuje společná pravidla a postupy kontroly v oblasti veřejné správy, jež nahradil v roce 2014 zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

5.2.1 Subjekty řídicích a kontrolních orgánů

V rámci jednoho státu je pak jeho řídicí a kontrolní orgán tvořen několika dílčími subjekty, a to:

- řídicím orgánem
- platebním a certifikačním orgánem
- auditním orgánem,
- monitorovacím výborem jednotlivých řídicích orgánů

5.2.1.1 Řídicí orgán

Řídicí orgány jsou v podstatě hlavní řídicí jednotkou zaměřenou na správu a koordinaci celého systému čerpání dotací a realizace jednotlivých operačních programů, jejichž činnost upravuje taktéž nařízení 1303/2013 v článku 60. Díky tomu se jejich počet odvíjí od počtu operačních programů v jednom státě pro aktuální programové období. Jedná se v podstatě o nejvyšší jednotku na úrovni členského státu, která pak vlastní operační program konzultuje a řeší na úrovni Evropské unie. Řídicí orgán vyjednává o operačním programu s Evropskou komisí. U nás je tato činnost vykonávána buď na úrovni ministerstva, nebo je do role řídicího orgánu pověřena regionální rada, která je ustanovena v rámci každého regionu soudržnosti. Regionální rada pak v rámci regionu soudržnosti řídí operační programy označované jako regionální, jelikož jsou zaměřeny výhradně na konkrétní region a jeho cíle, problémy a aktivity.

Řídicí orgán svou činnost může vykonávat i skrze zprostředkovatele, neboli zprostředkující subjekt, kterého k tomu řídicí subjekt pověří. Zprostředkující subjekt může vykonávat nejrůznější úkony v oblasti práce s příjemci dotací a může se jednat jak o veřejnou, tak i soukromou osobu. Řídicí orgán, nebo zprostředkující subjekt vystupují v roli poskytovatele unijských prostředků ze strukturálních fondů (Slovník pojmů, 2018).

5.2.1.2 Certifikační orgán a platební orgán

Tento orgán zabezpečuje řízení finančních prostředků na úrovni státu a také provádění celkové finanční kontroly u výdajů žadatelů i dalších finančních požadavků od žadatelů, jakožto dílčí kontrola před jejich skutečným odesláním Komisi Evropské unie. Tuto činnost finančních řízení a kontroly investování, včetně správy nových finančních požadavků vykonává orgán na základě článku 126 Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1303/2013. Dochází tak k průběžné kontrole a Komise není přehlčena například neúplnými dokumenty, jelikož jejich správnost potvrzuje Certifikační orgán vydáním certifikátu. Vydání certifikátu potvrzuje účetní správnost, celkovou správnost, úplnost a ověřitelnost informací i provedených činností a v neposlední řadě samozřejmě i to, že podklady příjemců dotací v souladu s právními nařízeními, jak na úrovni Evropské unie, tak i na úrovni členského státu (národní předpisy). V našem státě je tuto činnost zabezpečuje Odbor Národního fondu Ministerstva financí (zkráceně Národní fond), který k této činnosti byl pověřen na základě usnesení vlády č. 198 z 22. 2. 2006.

5.2.1.3 Auditní orgán

Jak již název napovídá, jeho hlavní činností je kontrola a dozor nad efektivním fungováním nejen řídicího systému, ale i kontrolního systému na úrovni členského státu. Činnost orgánu je realizována primárně skrze audity, které buď přímo provádí, nebo si k tomu zajistí vhodný nezávislý subjekt. Audity mají za úkol ověřit, zda řídicí a kontrolní systém dotačních programů, funguje správně a dostatečně. Auditní orgán vykonává například audit operací, stanovuje a realizuje auditní strategii k jednotlivým operačním programům, a další činnosti vycházejí i z Obecného nařízení. O jeho aktivitě má Evropská komise informace především z výroční kontrolní zprávy, kterou auditní orgán vydává. Je nezbytné zaručit nezávislost tohoto orgánu, zejména na orgánu řídicím a kontrolním.

V České republice činnost auditního orgánu finanční kontroly vykonává Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu, odboru Auditního orgánu Ministerstva financí.

5.2.1.4 Monitorující výbor

Posledním pilířem správy dotační politiky vykonávané v rámci členského státu, je pak monitorovací výbor. Ten dohlíží a kontroluje nad naplňováním stanovených cílů pro aktuální operační programy. Monitorovací výbor je vytvořen buď individuálně pro každý operační program, nebo v některých případech pod sebou může mít začleněno i správu a kontrolu více operačních programů zároveň. Jeho hlavní činností je to, že rozhoduje o tom, jaké budou podmínky pro projekty financované z operačních programů, a zároveň vyhodnocuje, jak jednotlivé dílčí investiční projekty vedou k naplnění všech cílů operačního programu jako celku. V případě nejasností v operačním programu, nebo návrhů ke zlepšení mohou předávat své návrhy a doporučení řídicímu orgánu, aby operační program znovu prozkoumal a ověřil. Monitorovací výbor se schází zpravidla 2x ročně.

5.2.2 Legislativní vymezení systému finanční kontroly

Nejdůležitější zásady pro správu a kontrolu dotačních fondů jsou udány článkem 72 obecného nařízení. Je to například podmínka oddělenost funkcí v systému kontroly. Nejen, že tyto subjekty musí přesně dodržovat kontrolní postupy, ale zároveň být vzájemně nezávislé. Jejich prioritou musí být ověření, že kontrolované subjekty postupují správně a jimi vykazované výdaje jsou způsobilé. Způsobilost výdajů je definována v pravidlech výzev, v právních aktech, v doplňujících, či jinak vymežujících a definujících dokumentech. Způsobilé výdaje musí také správně vykázané a vyúčtované, aby nedocházelo k nesrovnalostem. Předcházení nesrovnalostem je totiž další zásadou, a to včetně předcházení podvodům a řešení dalšího postupu při jejich odhalení.

Odpovědnost za správnost a dobré fungování dotačního systému je na úrovni státu plně v odpovědnosti daného státu, ve vztahu k jeho platné legislativě, která je k tomuto účelu určená. Transponovat unijní legislativu do národních legislativních rámců je taktéž odpovědností daného státu. Legislativní opatření na úrovni členského státu toto musí nejen zabezpečit, ale zároveň musí korespondovat s příslušnou legislativou na úrovni Evropské unie.

Jednotlivé fondy, s nimi spojené systémy čerpání dotačních prostředků, musí být plně efektivní, aby veškerá úmyslná i neúmyslná pochybení byla zachycena nastavením kontrolního systému. K zachycení pochybení by mělo dojít již v prvopočátcích vzniku, aniž by tak byl výrazně narušen celý systém. Za kontrolními mechanismy identifikované pochybení však plně zodpovídá žadatel o poskytnutí dotační podpory. Následné řešení identifikovaného pochybení je vázáno souborem pravidel a v případě závažných pochybení příslušnými zákony. Systém kontroly, evidence a řešení proto musí být velmi důmyslný a inovativní, aby dokázal reagovat na různé podněty, které mohou souviset s nesrovnalostmi. Zároveň je nezbytné, aby případné stížnosti zúčastněných stran byly rychle a účinně prošetřeny, a to dle platné legislativy a definovaných pravidel. Pokud je zaregistrován nový podnět stížnosti, či námitky, musí být vždy prošetřen a o výsledku je dále nezbytné informovat dle relevance dotčené strany a případně taktéž i Evropskou komisi. V případě zjištění nesrovnalostí pak i o dalším postupu a řešení s tím souvisejícím (Peková, 2011).

Postupně se odpovědnost členských států zvětšuje, a to například přijetím nového finančního nařízení (EU, EURATOM) č. 966/2012 o souhrnném rozpočtu unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, které reviduje předchozí finanční nařízení. Toto nařízení upravuje finanční pravidla souhrnného rozpočtu Evropské unie se snahou optimalizaci a větší efektivitu, zjednodušení, posílení odpovědnosti a inovace v oblasti oblast nakládání s finančními prostředky Evropské unie. Hlavními změnami je zrušení povinnosti oddělených bankovních účtů, tj. příjemci finanční podpory nemají povinnost zakládat s každým individuálním projektem zvláštní bankovní účet. Tímto opatřením se stalo rychlejší zasílání plateb ze strany řídicích orgánů, tj. poskytovatelů finanční prostředků. K dalšímu zjednodušení došlo u vykazování nižších nákladových položek formou například stanovením fixní sazby nepřímých nákladů v poměrné výši k nákladům přímých. Nejen zmíněná opatření vedla k odstranění části administrativní zátěže. Odpovědnost by pak měla být více posílena na úrovni členských států, které mohou sami lépe kontrolovat nakládání s finančními prostředky Evropské unie, což by mělo být zaručeno například vydáváním pravidelných souhrnných auditních zpráv, že s unijními finančními prostředky je hospodařeno správně dle platné legislativy. Ovšem jedná se i o další inovace, jako je například zlepšení flexibility ve způsobu alokace prostředků,

skrze poskytované půjčky nebo investiční nástroje. Evropská unie se dlouhodobě snaží předávat zodpovědnost do rukou členských států a jejich vlastních kontrolních systémů.

Jednak je toto řešení pro unii finančně méně nákladné a zároveň členské státy jsou blíže samotným příjemcům dotace, které by měly být schopni kontrolovat skrze vlastní kontrolní systém související s poskytováním finančních prostředků z rozpočtů Evropské unie (Peková, 2011).

5.2.3 Řešení nesrovnalostí

Nesrovnalost může být buď výsledkem kontroly, nebo dokonce podnětem pro její provedení. Nařízení 1303/2013 vymezuje v článku 2 Nesrovnalost jako: *„jakékoli porušení ustanovení unijního nebo vnitrostátního právního předpisu týkajícího se jeho uplatňování, které vyplývá z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu zapojeného do provádění fondů ESI, a v důsledku jehož je nebo by mohl být poškozen rozpočet Unie tím, že by byl z rozpočtu Unie uhrazen neoprávněný výdaj.“* Z toho tedy vyplývá především jakékoli porušení předpisů souvisejících se systémem fondů Evropské unie a neoprávněné užití finančních prostředků. Může se tedy jednat jak o pouhé administrativní pochybení, tak například i o využití výdajů pro jiné účely, než dle pravidel dotační podpory, ze které byly čerpány. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, s touto oblastí dále pracují a rozvíjejí ji pro oblast působení v České republice. Tyto zákony přidávají podmínku porušení právních předpisů nejen Evropské unie, ale i ČR, které může mít negativní dopad na rozpočet Evropské unie, nebo na veřejný rozpočet České republiky, především skrze proplacení neoprávněného výdaje. Důležité je však zmínit i to, že pokud se například nezpůsobilý výdaj odhalí ještě před vyřízením a schválením žádosti o dotační podporu, není tento případ považován za nesrovnalost (pochybení bylo odhaleno kontrolním systémem). Podobně je tomu i u plateb ex ante, tedy prvotní dotační podporu, která se odesílá ještě před doložením projektu. V tomto případě by však zjištění případné nesrovnalosti mělo být vyřešeno (vyúčtováno zpětně) při dalším postupu během schvalování žádosti o platbu. Zároveň ale již musí být celá záležitost předána příslušnému orgánu finanční správy. Pokud dojde ke spáchání trestného činu, který je ve spojitosti s programy a projekty, které jsou nějakým způsobem financovány i z rozpočtu Evropské unie a jejich fondů, pak se ovšem tento počin vždy označuje za nesrovnalost (Dotace EU1, 2018; Zuska, 2015).

Projekty financované z rozpočtu Evropské unie tedy musí zahrnovat výhradně způsobilé výdaje. Jako způsobilý (uznatelný nebo také oprávněný) výdaj, související s projektem, je možné označit pouze takové nákladové položky, které (Peková, 2011; Zuska, 2015):

Náležitosti způsobilého výdaje:

- splňují zákonem stanovené podmínky z hlediska práva České republiky a zároveň i Evropské unie,
- jsou v adekvátní výši a zároveň účelně vynaložené, efektivní a hospodárné, tedy splňují princip 3E,
- datum jejich uskutečnění koresponduje s termínem provádění projektu, popř. může být uhrazen i zpětně, pokud to dovoluje výzva a pravidla řídicího orgánu,
- úhrada výdaje zároveň také proběhla po počátečním datu způsobilosti výdajů, popř. může být uhrazen i zpětně, pokud to dovoluje výzva a pravidla řídicího orgánu,
- uskutečněný výdaj je skutečně proplacen a je správný po všech stránkách, včetně jeho identifikovatelnosti, prokazatelnosti a podložení souvisejícími účetními doklady, a zároveň správného vyúčtování i ze strany příjemce platby.

Důležité je, aby každý výdaj v souvislosti s dotační podporou ze strany Evropské unie splňoval všechna tato kritéria. V obecné praxi se však často ale jedná o to, že žadatel překročí finanční limity, které si příjemce sám stanovil pro dílčí rozpočtové položky a o jejíž navýšení nepožádal v průběhu realizace projektu, chybně zadává položky, tedy nedodává veškeré relevantní podklady pro jejich proplacení, nebo zadává nákladové položky, které nespádají do projektu, a nemá na jejich proplacení ze strany Evropské unie nárok. Ale obvyklé je i obecné porušování zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (OP VVV, 2018).

Hlavní princip dotační politiky a možných nesrovnalostí spočívá především v kontrole a odhalování možných nesrovnalostí před samotným přidělením dotační podpory. Bohužel však ne všichni žadatelé jsou dostatečně čestní a k tomuto jednání tak dochází. Pokud dojde k odhalení nesrovnalosti, je pak další postup převážně v rukou daného státu.

Ten je povinen dodržet článek 70 nařízení 1303/2013, které mu udává povinnost nesrovnalostem nejen předcházet, ale zároveň je i odhalovat a napravovat, včetně zpětného nabytí vyplacených finančních prostředků, které nebyly užity oprávněně. Tato vrácená částka může být navíc dále navýšena o případné úroky v případě zpoždění platby. Celou věc je ovšem nezbytné i neprodleně ohlásit i Komisi. A zároveň ji dále informovat o celém postupu této věc, především z hlediska řízení soudního a správního (Peková, 2011; Zuska, 2015).

Dochází tedy k nesrovnalostem, jako je:

- porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech pro územní rozpočty
- porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.
- porušení zákona č. 134/2016 Sb., zákona o zadávání veřejných zakázek.

5.2.3.1 Porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech pro územní rozpočty

Jako porušení rozpočtové kázně může být dále vyloženo i dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech pro územní rozpočty, můžeme chápat především § 22 tohoto zákona. Paragraf 22 pak definuje neoprávněné použití peněžních prostředků nebo jejich zadržetí, které se v souvislosti s unijními prostředky, získanými z územního samosprávného celku, řídí odstavcem 2) a jedná se o: „jejich použití, kterým byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, přímo použitelným předpisem Evropské unie, veřejnoprávní smlouvou nebo při poskytnutí peněžních prostředků podle zvláštního právního předpisu. Dnem porušení rozpočtové kázně je den, kdy byly poskytnuté peněžní prostředky neoprávněně použity nebo den jejich připsání na účet příjemce u dotací poskytovaných zpětně.“ (zákon č. 250/2000 Sb.)

Zároveň se může jednat i o zadržetí finančních prostředků, tj. nenavrácení nevyužitých dotačních prostředků zpět do veřejných rozpočtů v čase pro navrácení vymezeném. Může jít také o porušení povinnosti v souvislosti s účelem užití poskytnutých peněz. K porušení povinnosti může dojít například i před samotnými připsáním dotační podpory například změnou vlastnické struktury subjektu, nebo jakoukoli jinou změnou v čase, která poruší podmínky, za kterých byla přiznána finanční podpora.

Další možností pochybení může být neprokázání užití finančních prostředků v souladu s právním aktem, a to jejich příjemcem.

Tento zákon se pak dále vztahuje i na finance poskytnuté a finanční prostředky získané například z Regionální rady regionu soudržnosti, svazku obcí, nebo městské části hlavního města Prahy. Podle výše zmíněných zákonů lze tedy jako nesrovnalosti, související s porušením rozpočtové kázně, označit i takové případy, kdy dochází k přesazení limitů dílčích rozpočtových položek, zařazení a proplacení nákladů, které svou povahou nesouvisí s dotační podporou a projektem. V neposlední řadě pak také případy chybějících účetních dokladů, nebo jejich nesprávnosti, či neprovázanosti s projektem. Například s účetními položkami subjektu poskytovatele služeb – příjemce platby. Neprovázanost na straně příjemce dotačních pomoci je prvkem, který je často asociován s oblastí jinak specifických, nepřímých nákladů. Další často opomíjenou skutečností vedoucí k nálezům kontrolních orgánů a nesrovnalostem je absence či omezený rozsah archivačních směrnic, či archivačních nařízení. Auditní stopa musí být jednoznačně prokazatelná mnohdy i řadu let poté, co se projekt realizuje a řádně ukončí (Zuska, 2015).

5.2.3.2 Porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

Porušení rozpočtové kázně je definováno v § 44 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtové kázni. Tento paragraf v odstavci 1) přesně stanovuje případy, kdy k takovému jednání dochází, a to v písmenech a – j. Jedná se například o neoprávněné užití veřejných prostředků nebo jiných prostředků od státu, neprovedení odvodu, opomenutí či nesplnění povinnosti dle uzavřeného právního aktu, nebo například porušení právní povinnosti stanovené právním předpisem, rozhodnutím (například o poskytnutí dotace) nebo dohodou o poskytnutí dotace (zákon č. 218/2000 Sb.). Stejně jako u zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech pro územní rozpočty se jedná pochybení v nedostatečné provázání výdaje s projektem, porušení povinnosti v souvislosti s účelem užití poskytnutých peněz atd. Dotace však je poskytnuta přímo příjemcům, nikoliv přes úřady veřejné správy, jakožto jejich prostředníka (zprostředkující subjekt).

5.2.3.3 Porušení zákona č. 134/2016 Sb., zákona o zadávání veřejných zakázek

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek je v současné podobě relativně nový ovšem upravuje již déle existující oblast čerpání a nakládání s finančními prostředky z rozpočtu Evropské unie v případě, že se jedná o veřejné zakázky. V případě zjištění nesrovnalostí pak celou věc začne prošetřovat Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, jakožto kontrolní orgán pro oblast veřejných zakázek financovaných z rozpočtu Evropské unie. Pokud výsledek kontroly potvrdí, že se zde vyskytují nesrovnalosti s platnou legislativou a s tím souvisejícími pravidly, či nikoliv (Zuska, 2015). Tato povinnost z Metodického pokynu finančních toků, které vydává pro každé programové období ministerstvo financí. S touto kontrolou se váží i finanční prostředky, uhrazené za kontrolu Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, a to ve výši 10 000 Kč.

5.2.4 Řešení nesrovnalostí a ne/potvrzení porušení rozpočtové kázně

Samotné řešení nesrovnalostí se řídí především výsledkem kontroly příslušného kontrolního úřadu, či řídicího orgánu. Kontrola je provedena buď na základě vlastní systematicky prováděné kontroly poskytovatelem, takzvaná administrativní kontrola, popřípadě kontrola na místě, nebo na základě kontroly provedené na popud podnětu jiného subjektu, který informoval o možných pochybeních. Pokud kontrolní orgán zjistí, že došlo k porušení podmínek daných v právním aktu nebo má podezření na porušení pravidel dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtové kázni, nebo zákona č. 250/2000 Sb., předá celou věc územnímu orgánu finanční správy (dle místní příslušnosti k subjektu příjemce dotace). Ten identifikované podezření na porušení rozpočtové kázně znovu prošetří, a pokud v rámci řádně ukončené daňové kontroly (tj. po námitkovém řízení, či po pominutí lhůty pro podání námitek) potvrdí porušení rozpočtové kázně, tak dále postupuje podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

Zde je nasnadě zmínit, že potvrzené porušení rozpočtové kázně nemusí být ve finančním vyčíslení totožné s podezřením na porušení rozpočtové kázně identifikované kontrolním orgánem. Rozdíly mohou a vznikají odlišným postupem při jeho vyčíslení, či zaokrouhlením dle příslušného zákonného předpisu. Již zmíněnou ukončenou daňovou kontrolou s potvrzením porušení rozpočtové kázně, ke kterému se váže platební povinnost náhrady (odvodu) za identifikované pochybení, a to včetně souvisejícího penále, však záležitost nesrovnalosti zdaleka nekončí.

Z hlediska ukončené daňové kontroly má totiž daňových subjekt (příjemce veřejných prostředků) stále možnost v případě nesouhlasu s výsledkem daňové kontroly využít opravné prostředky, a to dle zákona 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, konkrétně podle § 22, a to odvoláním se na Odvolací finanční ředitelství a následně taktéž (pokud relevantní) na Generální finanční ředitelství. Stejně možnosti má i příjemce, jehož podnět byl postoupen na orgán finanční správy dle zákona 218/2000 Sb., o rozpočtové kázní, konkrétně dle § 44, bodu 12. Samotnou velice specifickou oblastí je také možnost požádat o odklad platební povinnosti daňovým subjektem do doby, než budou opravné prostředky zcela vyčerpány, nebo o prominutí odvodu či penále, které bylo vyměřeno za porušení rozpočtových pravidel.

Z výše uvedeného je tedy více než zřejmé, že zde může a často také dochází ke značné časové prodlevě mezi pochybením, jeho samotnou identifikací v rámci provedených kontrol, transformací do formální podoby nesrovnalosti, postoupení podnětu k šetření na příslušné orgány finanční správy, prošetřením obdrženého podnětu formou daňové kontroly a finálním obdržením prostředků na účet "poškozeného" tj. poskytovatele. K samotnému vyčíslení postihu za porušení rozpočtové kázně lze uvést, že odvod za identifikované porušení může být vyčíslen a aplikován pouze v poměrné výši k veřejným prostředkům, které byly daňovým subjektem dle daňové kontroly neoprávněně užity. Výše odvodu tedy odpovídá míře a podmínkám porušení, přičemž se vyjadřuje fixně, nebo procentuálně vůči pochybení, a to do maximální výše 100 % obdržených dotačních prostředků, což je požadováno v případě zvláště závažného pochybení, nebo podvodu. Často však v praxi dochází k situaci, kdy orgány finanční správy shledávají s ohledem na proporcionalitu postihu a závažnost pochybení porušení rozpočtové kázně v jiném finančním rozsahu, než je postoupený podnět, který vzešel z již zmíněných kontrol. Zde je nutné zmínit, že se jedná o systémový nesoulad, který nemá i přes snahy dotčených aktérů, řešení. Finanční rozdíl, který tímto odlišným pohledem na identifikovaná pochybení vzniká, jde tak k tíži státnímu rozpočtu.

V těch případech, kdy nabyl účinnosti platební výměr (odvod za porušení rozpočtové kázně) a tento není daňovým subjektem uhrazen, nebo je uhrazen se zpožděním, je aplikován finanční postih. Od okamžiku, kdy je překročeno datum splatnosti, se začne dlužná částka za odvod navyšovat o poplatky z prodlení, které činí 1 promile vyměřeného odvodu.

Dlužná částka je tak navyšována o poplatky z prodlení, a to za každý započatý den zpoždění. Zároveň ovšem při aplikaci postihu z prodlení platí, že mohou celkové poplatky z prodlení dosáhnout pouze stejné výše, jako je samotný odvod.

Také je nutné podotknout, že od prokázaného porušení rozpočtové kázně (tedy uhrazení nezpůsobilého výdaje), do ukončení daňové kontroly a vyměření odvodu, je také vyměřeno další penále, a to ve výši 1 promile za každý den. I v tomto případě se může jednat o částku do výše vyměřeného porušení rozpočtové kázně. Daňové kontrola v programovém období 2007 - 2013 byla zahájena v průměru 2 roky po uhrazení nezpůsobilého výdaje, a tedy sankce byla často 70 - 100 % vyměřené částky za porušení rozpočtové kázně.

Velice kontroverzní se v souvislosti s šetřením nesrovnalostí stal v programovém období 2007 - 2013 § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Samotná aplikace § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech byla předmětem několika žalob, právních rozkladů, analýzy generálního finančního ředitelství a rozsudku nejvyššího správního soudu. Zákonomárci při tvorbě tohoto ustanovení zákona, které reálně sloužilo a nadále slouží k nevyplacení části dotace, nedostatečně specifikovali možnost aplikace ve vztahu ke způsobu financování projektů. Nyní je důležité zmínit aplikaci § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech ze způsob financování projektů ze strukturálních fondů.

Ex-post financování je postoupením dotačních prostředků následně, tj. po realizaci projektu, či jeho částí, dle harmonogramu z uzavřeného právního aktu. V praxi tedy příjemce financuje realizaci projektu z vlastních prostředků a v předem definovaných časových bodech předkládá řídicímu orgánu podklady, tj. účetní výkazy. Na základě provedení příslušných kontrol a shledání předložených výdajů jako způsobilých, uvolní poskytovatel dotace veřejné prostředky směrem k příjemci a ve stejném rozsahu jsou tyto prostředky vykázány vůči unijnímu rozpočtu. Při tomto způsobu financování je velice důležitá bonita a celkové finanční zdraví příjemce, neboť tento způsob financování přenáší břímě úhrady nákladů právě na příjemce. Obecně je vnímán jako vhodný v případě kooperace se soukromým sektorem, kdy je schopnost financovat projekt, vnímána taktéž jako známka kvality a dobrého jména dotčeného subjektu. Přidanou hodnotou u způsobu financování ex-post je také v mnoha případech zainteresovanost bankovního sektoru, který při spolufinancování projektu působí jako doplňující, dozorující a kontrolní subjekt.

Při způsobu financování ex-ante je zohledněna případná značná finanční zátěž na dotčené subjekty, příjemce finančních prostředků. Toto zohlednění nepřiměřené finanční zátěže je řešeno zálohovými platbami, což je právě financování ex-ante. Ex-ante je tedy poskytnutí prostředků na krytí výdajů spojených s projektem ještě předtím, než výdaje reálně nastanou. Způsob poskytování záloh je řízen dle finančních plánů, které jsou prognózou budoucího stavu. Finanční plány projektů se v čase mohou měnit, a to v souvislosti s mnohdy nepředvídatelnými událostmi, či z důvodu značných časových prodlev mezi schválením právního aktu a realizací projektů. Zde můžeme pro příklad uvést živelní katastrofy, změny stavebních technologií, či technologií v oblasti IT. Způsob financování ex-ante je užíván převážně v projektech určených pro oblast státní správy, vědy, výzkumu a vzdělávání. Řeší se tak rozpočtová omezení zainteresovaných subjektů. Pokud jsou tedy zálohové platby (veřejné prostředky) příjemcem obdrženy a dojde k jejich užití na financování výdajů projektu, jsou tyto výdaje následně předloženy poskytovatelům ke kontrole. Poskytovatelé tyto výdaje podrobí formální a věcné kontrole, a pokud je vše v pořádku, tj. jsou výdaje shledány jako způsobilé, jsou následně vykázány jako takové vůči unijnímu rozpočtu.

Pokud tedy vnímáme výše uvedené dva způsoby financování jako odlišné z pohledu reálného nakládání s veřejnými prostředky, je s podivem, že tuto skutečnost § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech nezohledňoval. Tato skutečnost byla nejspíše dána skutečností absence potřebných zkušeností, neboť do roku 2013 byl hlavní způsob financování ex-post. Odlišnosti vůči financování ex-ante tak zákonodárci nebyli schopni předjímat.

Řádná aplikace § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech je tedy, ač není výslovně v zákonné normě uvedeno, vázána s financováním ex-post. Schéma aplikace nevyplacení části dotace při financování ex-post bylo a je celkem prosté. V případě, kdy příjemce dotace předloží již uhrazené náklady projektu poskytovateli a ten v rámci povinných kontrol zjistí nedostatky, tj. část těchto výdajů je shledána nezpůsobilými, dojde k poměrné redukci prostředků, které příjemce od poskytovatele obdrží. Jinak řečeno, příjemce z důvodu identifikovaného nedostatku neobdrží prostředky v rozsahu celého právního aktu. Zároveň jsou nevyplacením ochráněny veřejné prostředky, které by byly jinak použity v rozporu s právním aktem. Možnost příjemce aplikovat opravné prostředky zůstává aplikací § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech samozřejmě

nedotčena. Z pohledu nesrovnalostí je nesrovnalostem tímto způsobem předcházeno, neboť nesrovnalost ze své definice znamená neoprávněné užití prostředků společenství.

Aplikace § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech u financování ex-ante je právě důvodem již zmiňované a přetrvávající kontroverze.

Jak již bylo zmíněno výše, příjemce dle tohoto způsobu financování obdrží prostředky zálohou, tyto prostředky užije na financování výdajů a takto předkládá podklady poskytovateli ke kontrole. Poskytovatel na základě povinné kontroly tyto výdaje prověří, a pokud dojde k závěru, že byly veřejné prostředky užity v rozporu s právním aktem, může (neboť zákon v tomto ohledu nikterak poskytovatele neomezuje) použít nevyplacení dotace v poměrné výši k identifikovanému pochybení. V praxi to však znamená absurdní presumpci viny příjemce ze strany poskytovatelů, neboť jsou příjemcům reálně nevyplaceny prostředky za skutečnost, která již nastala, a omezují se tak příjemci možnosti financování výdajů, které ještě nenastaly a které navíc s identifikovaným pochybením mnohdy vůbec nesouvisí. Jako jeden příklad lze například uvést projekt, který se skládá z nákupu špičkového výzkumného přístroje a úhrady mzdových výdajů techniků, jež mají přístroj obsluhovat ve zkušebním provozu, poměr výdajů na pořízení přístroje a mzdových nákladů je 50:50. Přístroj pořízený ze zálohou poskytnutých veřejných prostředků shledá poskytovatel dotace v rámci kontroly veřejné zakázky jako zcela chybně pořízený a proto přistoupí k nevyplacení části dotace rovné ceně pořízeného přístroje. V tomto ovšem chybí příjemci finanční prostředky, aby mohl hradit dle právního aktu způsobilé výdaje techniků, kteří mají pořízený přístroj obsluhovat. Aby příjemce mohl projekt řádně ukončit, tj. postupovat v souladu s právním aktem, je nucen financovat osobní náklady techniků z vlastních zdrojů. Tyto výdaje, které by byly způsobilé, však následně nemůže vykázat vůči poskytovateli, neboť v případě financování projektů ex-ante je povinností příjemce financovat výdaje z poskytnutých záloh. A v uvedeném projektu již byly vyčerpány veškeré finanční prostředky, tedy nezpůsobilý výdaj za přístroj a aplikace § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech ve stejné výši. Zcela absurdně je aplikací § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech vytrestán příjemce a rovněž i poskytovatel.

Poskytovatel při zohlednění výše uvedeného nemůže vůči unijnímu rozpočtu vykázat žádné způsobilé výdaje (jediné podklady, které poskytovatel od příjemce získal, jsou za nezpůsobilý přístroj). Poskytovatel má však povinnost do unijního rozpočtu vrátit

prostředky, které oproti právnímu aktu získal na zálohové platby. Poskytovatel tak musí vrátit do unijního rozpočtu zálohu získanou na mzdové výdaje techniků, neboť tato záloha nebyla nikdy příjemci reálně poskytnuta, a zároveň musí poskytovatel do unijního rozpočtu vrátit také zálohu poskytnutou na financování nezpůsobilého výdaje, tj. přístroje. V případě přístroje tak musí poskytovatel do unijního rozpočtu vrátit prostředky, které byly příjemcem již použity, takže poskytovatel vrací do unijního rozpočtu částku, kterou musí získat opatřením ze státního rozpočtu.

Příjemce při zohlednění výše uvedeného ukončí projekt dle právního aktu pořízením přístroje a zprovozněním přístroje techniky. Příjemce je oproti původnímu stavu v pozici, kdy musel polovinu projektu financovat z vlastních zdrojů. Příjemce se může v takovém případě cítit poškozeným, neboť může (a často tomu tak je) vnímat nevyplacení části dotace na financování mzdových výdajů techniků z důvodu identifikace pochybení na veřejné zakázce jako protiprávní. Nápravným opatřením vůči poskytovateli je však, pomineme-li odvolání se k poskytovateli, pouze správní žaloba.

Z výše uvedeného příkladu, který má v praxi mnoho variantních mutací, je evidentní, že je aplikace § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech u financování ex-ante přinejmenším rozporuplným úkonem z pohledu věcného i finančního, a to i přesto, že je a bylo činěno v souladu se zákonem.

Důležité je zmínit, že aplikace § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech se posílá na orgán finanční správy jen pro informaci. To bylo napadeno u nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 7. 6. 2017 sp. zn.: 6Afs 270/2015), který i v této věci rozhodl opět nepřesně.

Od první poloviny roku 2015 je do zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtové kázní aplikován § 14f zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a konkrétně odst. 3. Tento paragraf podstatnou měrou zrychluje řešení nesrovnalostí a snímá břímě povinnosti prošetření podezření na porušení rozpočtové kázně z orgánů finanční správy. Nejenže tedy § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech umožňuje poskytovatelům sjednávat nápravu zjištěného nedostatku v součinnosti s příjemci, ale navíc je tak učiněno bez zbytečné časové prodlevy, což je stav žádoucí z pohledu finančního řízení veřejných prostředků.

Ve věci aplikace § 14f zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a příslušných odstavců je však nutné zmínit, že pokud příjemce nevyslyší výzvy k řešení

identifikovaného nedostatku, je celá záležitost postoupena na příslušné orgány finanční správy ve formě podnětu. Zde se opět dostáváme do situace, kdy nemusí dojít k potvrzení rozpočtové kázně ve výši uvedené v podnětu, kterému předcházela k výzva k nápravě dle zmíněného odstavce č. 3. § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

5.2.5 Trestný čin, obvykle posuzován podle § 212 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku

Zákon č. 40/2009 obecně definuje trestné činy pro Českou republiku. V souvislosti s dotační politikou se ovšem jedná především o trestný čin dotačního podvodu, který je vymezen v jeho § 212. Spočívá v uvedení lživých nebo velmi silně zkreslených údajů do žádosti o dotační podporu. Stejně tak je tomu i u důležitých informací, které by byly zamlčeny. Trestným činem, v souvislosti s dotacemi ze strukturálních fondů Evropské unie, jsou pak samozřejmě i aktivity související s využitím poskytnutých finančních prostředků k jiným účelům, než ke kterým byly určeny. Pokud se při kontrole dospěje k názoru, že by se u subjektu kontroly mohlo jednat o nesrovnalost podle trestního zákoníku, neprověřuje nesrovnalost ústřední kontrolní orgán (který je ovšem o skutečnosti na základě komunikace s policií ČR informován), ale subjekt odpovědný podle zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, kterým je policie a státní zástupce.

V případech, kdy dochází k podezření na spáchání trestního činu v souvislosti s dotační politikou, je však velmi nutné vnímat finanční toky a probíhající šetření odpovědných institucí separátně. Pokud totiž byly poskytnuty veřejné prostředky konkrétnímu subjektu na základě platného právního aktu a při splnění všech právním aktem definovaných podmínek a pokud tento subjekt obdržené prostředky užil a vykázal jako užité pro naplnění cílů projektu, přičemž tyto prostředky byly rovněž členským státem získané z unijního rozpočtu, je při podezření na spáchání trestného činu povinností členského státu, tj. garanta správného nakládání s unijními prostředky, tyto prostředky v poměrné výši podezření spáchání trestného činu do unijního rozpočtu opět vrátit.

V těchto případech tedy platí, že je identifikovaná nesrovnalost vůči unijnímu rozpočtu vyrovnána ještě před ukončením samotného řízení. Časový odstup mezi podnětem a výsledkem šetření opět v některých případech vede k zátěži veřejného rozpočtu členského státu, neboť je povinný sanovat závazek (náhradu) do unijního rozpočtu z vlastních, tj. státních prostředků. Za podmínky, že by následně došlo k potvrzení spáchání trestného činu, nabízí se členskému státu možnost domáhání se

náhrady za vzniklou škodu po příjemci dotačních prostředků v rámci soudního řízení. V případě, že by k prokázání trestného činu nedošlo, je na poskytovateli dotace, jak tuto skutečnost vyhodnotí.

Pokud poskytovatel dotace souhlasí s výsledkem šetření orgánu činných v trestním řízení, může, pokud je stále ještě možné, poskytovatel opětovně získat prostředky z unijního rozpočtu, neboť skutečnost podvodu nebyla prokázána. Může se však stát, že již není možné čerpat finanční prostředky unijních rozpočtů (z důvodu ukončení programového období a pravidla n+3), tak jde částka prvotně identifikovaného pochybení k tíži státnímu rozpočtu. Pokud však s výsledkem šetření poskytovatel nesouhlasí a je na základě revize prvotního zjištění na základě výsledku šetření orgánů činných v trestním řízení stále přesvědčen o pochybení příjemce dotačních prostředků, jde alikvotní částka identifikovaného pochybení opět k tíži státnímu rozpočtu.

6 Závěr

Tato práce se věnovala kontrolním mechanismům orgánů Evropské unie a České republiky. Hlavním cílem bylo popsání identifikace nesrovnalostí a porušení rozpočtové kázně, a to včetně jejich eliminace ze stran poskytovatelů dotace. Dále se práce zabývala aktéry, kteří provádějí kontroly a nesrovnalosti odhalují.

Evropští aktéři, kteří mohou kontrolovat projekty či poskytovatele, respektive řídicí orgány v České republice, jsou Evropská komise, Evropský účetní dvůr a OLAF. Tyto orgány jsou v rovině kontrol v České republice velmi aktivní, a ač jsou jejich kontroly prováděny v odlišných rovinách, dle jejich pověření, jsou závěry z těchto kontrol po námitkových řízeních pro Českou republiku závazné. V případě nesrovnalostí to znamená pro Českou republiku navrácení získaných unijních prostředků zpět do unijního rozpočtu a přijetí takových nápravných opatření, aby se identifikovaná zjištění v budoucnu neopakovala.

V diplomové práci bylo poukázáno na jev, kdy nesrovnalost dle ukončené kontroly z úrovně Evropské unie či řídicího orgánu nemusí nutně znamenat porušení rozpočtové kázně na základě ukončené šetření, tj. daňové kontroly. Tato skutečnost vnáší nekonzistentnost do finančního řízení projektů a programů.

Dále je v diplomové práci vysvětlena aplikace § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech z hlediska financování projektů, zejména byla popsána problematika opravných finančních prostředků z hlediska financování ex-ante.

V diplomové práci bylo rovněž akcentováno zavedení zákonné možnosti sjednat efektivní finanční nápravu pomocí aplikace § 14f odstavce 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, která se projevuje nejvíce v aktuálním programovém období, tj. období 2014 - 2020. Zdali je změna rozpočtových pravidel pozitivní, bude zjištěno po ukončení tohoto programového období.

7 Seznam použitých zdrojů

7.1 Literatura

Abeceda fondů EU 2014-2020. Aktualizované vydání. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2018. ISBN 978-80-7538-169-9.

BOHÁČKOVÁ, Ivana; HRABÁNKOVÁ, Magdalena: Strukturální politika Evropské unie. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 188 s. ISBN 978-80-7400-111-6.

BUDÍK, Josef: Evropské strukturální fondy a jejich využívání. 1. vyd. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., v edici EUPRESS, 2009, 80 s. ISBN 978-80-7408-014-2.

Glosář: instituce, politiky a rozšiřování Evropské unie. Praha: Informační centrum Evropské unie při Delegaci Evropské komise v České republice, 2004. ISBN 80-239-2451-6

GONĚC, Vladimír. Od "malé Evropy" k "velké Evropě": dějiny rozšiřování Evropských společenství / Evropské unie 1950-2002. II. Brno: Masarykova univerzita, 2003. Dějiny evropské integrace. ISBN 80-210-3255-3.

Jak funguje Evropská unie: váš průvodce po institucích EU. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2007. ISBN 92-79-03649-1.

JANKŮ, Martin a Linda JANKŮ. Politické a právní základy evropských integračních seskupení. Praha: C.H. Beck, 2010. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-323-3.

LOUŽEK, Marek. Evropská integrace z pohledu teorie veřejné volby. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2017. ISBN 978-80-246-3064-9.

MOUDRÝ, Marek. Evropská unie v kostce. Praha: Jalna, 2017. ISBN 978-80-86396-88-0.

NOVOTNÍKOVÁ, Helena. Dotační receptář: všechny dotace pohromadě v otázkách a odpovědích. Praha: LexisNexis CZ, 2005. ISBN 80-86920-03-8.

PEKOVÁ, Jitka. Veřejné finance: teorie a praxe v ČR. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 644 s. ISBN 978-80-7357-698-1.

STREJČEK, Petr. Evropský integrační proces: distanční studijní opora: pro potřeby modulů Základy evropské integrace a instituce EU a Ekonomika a politiky EU. Brno: Brno International Business School, 2016. ISBN 978-80-87255-68-1.

STREJČEK, Petr, Lubor LACINA a Jan HODAČ. European crossroads. Bučovice: Martin Stříž Publishing, 2015. ISBN 978-80-87106-86-0.

TAUER, Vladimír, Helena ZEMÁNKOVÁ a Jana ŠUBRTOVÁ. Získejte dotace z fondů EU: tvorba žádosti a realizace projektu krok za krokem: metodika, pravidla, návody. Brno: Computer Press, 2009. ISBN 978-80-251-2649-3.

ZUSKA, Karel: Krácení dotace po novelizaci rozpočtových pravidel. In Veřejné zakázky v praxi. 2015, roč. III, č. 4, s. 4-10. ISSN 1085-8523.

7.2 Internetové zdroje:

Euroskop: rozšiřování Evropské unie [online]. [cit. 2018-09-03]. Dostupné z: <<https://www.euroskop.cz/23/895/clanek/rozsirovani-evropske-unie---aktualni-stav/>>

Slovník pojmů. Fondy Evropské unie. [online]. [cit. 2018-10-29]. Dostupné z <<http://www.strukturalni-fondy.cz/getdoc/a730173e-2de7-42ea-82f7-63704cc3e53f/R-%281%29>>

Vláda: vystoupení Velké Británie [online]. [cit. 2018-08-27]. Dostupné z: <<https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/informace-k-vystoupeni-velke-britanie-z-eu-146317/>>

Evropa: EP history [online]. [cit. 2018-09-24]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/external/html/ephistory/default_en.htm#event2017-05>

Dotace EU1: slovník pojmů [online]. [cit. 2018-10-13]. Dostupné z: <<https://www.dotaceeu.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu/P/Platby-ex-ante>>

Dotace EU2: slovník pojmů [online]. [cit. 2018-09-13]. Dostupné z: <<https://www.dotaceeu.cz/cs/Ostatni/Dulezite/Slovník-pojmu/N/Nesrovnalosti>>

Dotace EU3: slovník pojmů [online]. [cit. 2018-09-13]. Dostupné z: <<https://www.dotaceeu.cz/cs/Ostatni/Dulezite/Slovník-pojmu/E/3E>>

Euroskop: Evropská komise [online]. [cit. 2018-09-09]. Dostupné z: <<https://www.euroskop.cz/109/sekce/evropska-komise/>>

Evropa: european court [online]. [cit. 2018-09-19]. Dostupné z: <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_cs>

Evropa: about us [online]. [cit. 2018-09-10]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/mission_cs [online]. [cit. 2018-10-23]. Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/cs/history/?filters=2031>>

OP VVV [online]. [cit. 2018-10-23]. Dostupné z: <<https://opvvv.msmt.cz/otazky-odpovedi>>

MFČR: Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014 – 2020 (s účinností od 1. listopadu 2015) [online]. [cit. 2018-10-23]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2015-11-01_Metodicky-pokyn-financnich-toku-2014-2020.pdf>

7.3 Legislativní zdroje

- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů
- vyhláška č. 416/2004 Sb.
- zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)
- zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník,
- zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
- zákon č. 280/2009 Sb., Daňový řád
- zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád
- zákon č. 141/1961 Sb., Trestní řádu
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. 12. 2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (dále jen „nařízení č. 1303/2013“),
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013 ze dne 17. 12. 2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 1304/2013, o Evropském sociálním fondu a zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1299/2013 ze dne 17. 12. 2013 o zvláštních ustanoveních týkajících se podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj pro cíl Evropská územní spolupráce.
- Prováděcí nařízení Komise č. 2015/207/EU, které upravuje nařízení č. 1303/2013 v oblasti vzorových zpráv o pokroku, systému informování o velkých investicích, v akčním plánu, auditní strategie, kontrolních zprávách, v metodice pro stanovení nákladů a přínosu projektu a v dalších oblastech
- Nařízení (EU, EURATOM) č. 966/2012 o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017 sp. zn.: 6Afs 270/2015