

MORAVSKÁ VYSOKÁ ŠKOLA OLMOUC

Ústav podnikové ekonomiky

Dotace a jejich kontrola

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Jméno studenta: Tomáš Rašner

Vedoucí práce: Ing. Zuzana Stefanovová, Ph.D.

Olomouc 2020

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně a použil jen zdroje v seznamu literatury a použitých zdrojů.

Tištěná verze textu práce je shodná s textem práce na CD nosiči a elektronickou verzí vloženou do studijního systému IS/STAG.

V Olomouci dne 20. 4. 2020

.....

Tomáš Rašner

PODĚKOVÁNÍ

Rád bych poděkoval Ing. Zuzaně Stefanovové, Ph.D. za její odbornou pomoc, cenné rady a připomínky při zpracování bakalářské práce.

OBSAH

ÚVOD	8
1 Teoretické východiska dotací poskytovaných z peněžních prostředků EU	10
1.1 Národní fond	11
1.2 Evropské fondy	11
1.2.1 Strukturální a investiční fondy	11
1.2.2 Ostatní fondy	13
1.3 Programová období, operační programy	15
1.4 Historie čerpání z evropských fondů v letech 2004–2020	18
2 Koordinace a synergie mezi fondy EU, operačními programy a orgány ČR	23
2.1 Národní orgán pro koordinaci	23
2.2 Instituce implementační struktury	24
3 Kontrolní orgány při poskytování dotací nebo návratných finančních výpomocí z prostředků EU	28
3.1 Kontrolní orgány EU	28
3.2 Kontrolní orgány ČR	29
3.2.1 Nejvyšší kontrolní úřad	30
3.2.2 Poskytovatelé a zprostředkující subjekty	30
3.2.3 Finanční úřady, jejich organizační řád a oprávnění ke kontrole dotací	31
3.3 Nesrovnalost	32
4 Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech	35
5 Praktické využití novel zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a vyhodnocení jejich vlivu na kontrolu	38
5.1 Komparace novel zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech	39
5.1.1 Novela ve znění zákona č. 479/2003 Sb., kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech (účinná od 1. 1. 2004)	40
5.1.2 Novela ve znění zákona č. 482/2004 Sb., kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech (účinná od 7. 9. 2004)	41
5.1.3 Novela ve znění zákona č. 26/2008 Sb., kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech (účinná od 1. 3. 2008)	42

5.1.4	Novela ve znění zákona č. 465/2011 Sb., kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech (účinná od 30. 12. 2011)	43
5.1.5	Novela zákona č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech (účinná od 20. 2. 2015)	45
5.1.6	Novela zákona č. 128/2016 Sb., kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech (účinná od 10. 5. 2016)	48
5.1.7	Novela zákona č. 367/2017 Sb., kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech (účinná od 1. 1. 2018)	48
5.2	Vyhodnocení nejdůležitějších změn zákona o rozpočtových pravidlech a jejich vlivu na kontrolu	49
5.2.1	Změny v ustanovení § 14, §14e a § 14f zákona o rozpočtových pravidlech	49
5.2.2	Změny v ustanovení § 44 a § 44a zákona o rozpočtových pravidlech	52
5.3	Trendová analýza dat z informačního systému Finanční správy	54
5.3.1	Oznámení poskytovatele o krácení dotace podle ustanovení § 14e RP	55
5.3.2	Výzva poskytovatele k provedení opatření k nápravě nebo vrácení dotace podle ustanovení § 14f RP	56
5.3.3	Podněty kontrolních orgánů na podezření z PRK podle ustanovení § 59 DŘ	57
5.3.4	Žádost příjemce o prominutí odvodu a penále podle ustanovení § 44 odst. 12 RP	58
6	Návrhy na optimalizaci postupů při kontrole	60
	ZÁVĚR	63
	LITERATURA A PRAMENY	65
	SEZNAM ZKRATEK	70
	SEZNAM OBRÁZKŮ	71
	SEZNAM TABULEK.....	72
	SEZNAM GRAFŮ	73
	ANOTACE	74

Úvod

Dotace, pojem dlouhodobé skloňovaný a vzbuzující emoce snad v každém z nás. Jedni nahlízejí na dotace jako na prostředek umožňující rozvoj firmy, zlepšení sociálních a hospodářských podmínek, druzí tvrdí, že se jedná o ekonomický prostředek, jenž „křiví“ tržní prostředí a zvýhodňuje některé subjekty na úkor druhých a posiluje korupční prostředí. To se může projevit manipulací ve výběrovém řízení, dále uvedením nepravdivých nebo neúplných informací v žádosti o dotaci a nakonec neúčelným čerpáním dotace nebo zneužitím dotace.

Každá mince má dvě strany. Na jedné straně stojí zisk finančních prostředků formou dotací či návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu či z fondů Evropské unie. Na druhé straně figuruje povinnost dodržet podmínky stanovené poskytovatelem. V případě, že příjemce dotace nesplní podmínky určené poskytovatelem, dopustí se tzv. porušení rozpočtové kázně a je povinen vrátit prostředky zpět do státního rozpočtu či prostřednictvím státního rozpočtu zpět do rozpočtu Evropské unie.

Cílem bakalářské práce je představit vývoj novel zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech od doby účinnosti zákona do roku 2018 a zhodnotit vliv novel na poskytování finančních prostředků a na jejich kontrolu.

Teoretická část je věnována poskytování dotací z EU v kontextu ČR, a to prostřednictvím Národního fondu, který slouží mj. k hospodaření s peněžními prostředky poskytovanými z rozpočtu EU. Budou představeny jednotlivé evropské fondy a jejich účel, vysvětleno, co jsou programové období a operační programy. Dále bude pojednáno o historii čerpání finančních prostředků z EU a následně zanalyzováno čerpání dotací v aktuálním programovém období 2014–2020. Také budou představeny subjekty implementační struktury v oblasti čerpání dotací z EU. V závěru teoretické části se seznámíme s kontrolními orgány a zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

Praktická část se zaměřuje na zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a na důležité novely tohoto zákona od doby jeho účinnosti do roku 2018, kdy nabyla účinnosti poslední novela, která se přímo dotýkala poskytování dotací a návratných finančních výpomocí. Každá z vybraných novel určitým způsobem ovlivnila buď administrativní proces při poskytování dotací poskytovatelem, nebo postupy kontrolních orgánů, zejména poskytovatelů a finančních orgánů. Pro sběr dat, resp. novel zákona a souvisejících statistik bude využit Automatizovaný systém právních informací (ASPI) a Informační systém Centrální evidence dotací z rozpočtu (IS CEDR). Následně bude provedeno vyhodnocení sesbíraných dat

pomocí kvantitativní obsahové analýzy, přičemž novely zákona budou podrobeny analýze komparativní, statistiky analýze trendové, a poté dojde k interpretaci výsledků z komparace v relaci k příslušným statistikám. Poslední část bakalářské práce obsahuje shrnutí nejpodstatnějších ustanovení zákona a uvedení návrhů na optimalizaci postupů při kontrole z pohledu zaměstnance Finanční správy.

1 Teoretické východiska dotací poskytovaných z peněžních prostředků EU

Jedním z hlavních cílů Evropské unie je podpora kohezní politiky, která má prostřednictvím finančních prostředků umožnit novým členským státům jejich hospodářský a sociální rozvoj a také snižovat rozdíly a nerovnosti v regionech jednotlivých států. Právě k tomu slouží peněžní prostředky z evropských fondů, které mohou čerpat členské státy na své projekty a programy v rámci několikaletých cyklů formou dotací.

Tato část je věnována pouze poskytování dotací, které jsou spolufinancovány z evropských fondů na základě zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále také „zákon o rozpočtových pravidlech“ nebo „RP“). Zákon o rozpočtových pravidlech upravuje tvorbu a funkci státního rozpočtu (dále také „SR“), poskytování dotací a návratných finančních výpomocí (dále také „NFV“) a postupy poskytovatele. Kdo může poskytovat dotace nebo NFV je uvedeno v ustanovení § 14 odst. 2 RP. Jedná se o ministerstva, Úřad práce ČR, Technologickou agenturu ČR a Akademii věd ČR. Zákon jednotně nazývá tyto instituce jako poskytovatele. Poskytovatel rozhoduje o poskytnutí prostředků a stanovuje účel, podmínky a povinnosti, které musí příjemce plnit svým jménem a na svou odpovědnost. Dále zákon specifikuje, co je porušení rozpočtové kázně (dále také „PRK“), kdy lze toto porušení konstatovat a jak probíhá vrácení peněžních prostředků v případě PRK.

Pojem dotace se v českém právním systému vyskytuje v zákoně o rozpočtových pravidlech. V ustanovení § 3 písm. a) tohoto zákona se dotací rozumí „peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právníckým nebo fyzickým osobám na stanovený účel.“¹ Jedná se o transfer peněžních prostředků, proti kterému na rozdíl od pořízení zboží nebo služeb nestojí přímá protihodnota. V zákoně o rozpočtových pravidlech se můžeme setkat s pojmem návratná finanční výpomoc. Jde o bezúročnou poskytnutí prostředků právníckým nebo fyzickým osobám na stanovený účel, které je povinen jejich příjemce vrátit do SR, státních finančních aktiv nebo Národního fondu (dále také „NF“) (§ 3 písm. b) RP).² Pro oba způsoby poskytnutí peněžních prostředků je charakteristické,

¹ ÚZ číslo: 1357. *Rozpočet a financování: obce, kraje, hl. město Praha, organizační složky státu, příspěvkové organizace, svazky obcí.* s. 5-6.

² Šrov. ÚZ číslo: 1357. *Rozpočet a financování: obce, kraje, hl. město Praha, organizační složky státu, příspěvkové organizace, svazky obcí.* s. 6.

že je tedy vázáno na splnění účelu. Odlišností v poskytnutých prostředcích je, že příjemce musí návratnou finanční výpomoc na rozdíl od dotace vrátit.

1.1 Národní fond

Příjemci dotace získávají peněžní prostředky z Národního fondu, který je součástí státního rozpočtu. NF slouží mj. k hospodaření s peněžními prostředky, které jsou poskytovány Evropskou unií k realizaci programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtů Evropské unie. Konkrétně se jedná o strukturální fondy, Fond soudržnosti a Evropský rybářský fond (§ 37 odst. 1 písm. a) RP). NF netvoří kapitolu SR ani není součástí kapitoly SR. Zprostředkovává vztah k EU a jejímu rozpočtu. Účty NF jsou vedeny u ČNB. Nakládání s prostředky NF se řídí zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, pokud právo Evropského společenství nestanoví jinak. Prostředky obdržené z EU se stávají součástí NF a SR. V rozpočtových pravidlech je tato situace popsána jako krytí prostředků SR, tj. prostředky SR jsou kryty prostředky NF nebo prostředky z EU. Při poskytování finančních prostředků z evropských fondů je poskytovatel povinen uvést, odkud jsou prostředky poskytovány (§ 44 odst. 4 RP).

Ze SR mohou být poskytnuty prostředky na financování programů (projektů), které mají být financovány z prostředků EU, ale ČR tyto prostředky v daný okamžik neobdržela. Aby bylo možné projekty realizovat, poskytnou se na jejich financování prostředky SR a následně po profinancování projektu obdrží ČR prostředky z EU.

1.2 Evropské fondy

Fondy Evropské unie jsou hlavním nástrojem k dosažení cílů EU. Jedním z cílů je realizace evropské politiky soudržnosti. Jedná se např. o podporu hospodářského růstu členských států, zlepšení infrastruktury, ochranu životního prostředí, snížení rozdílů mezi členskými státy a také rozdílů mezi regiony členských zemí, a to rozvojem obcí a měst v oblasti vzdělanosti, rozvojem podnikání, vědy a výzkumu apod. Evropské fondy členíme na tzv. strukturální a investiční fondy a další fondy. Následně si přiblížíme jednotlivé fondy a jejich účel.³

1.2.1 Strukturální a investiční fondy

Evropské strukturální a investiční fondy (dále také „ESI“) slouží jako nástroj regionální politiky, jehož snahou je zmenšení ekonomických rozdílů mezi regiony, sociálními skupinami

³ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Dotace EU - Informace o fondech*. [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/Informace-o-fondech>.

a jednotlivými členskými státy. Prostředky jsou rozdělovány v rámci tzv. programových období skrze jednotlivé operační programy, které si musí každá členská země nechat schválit Evropskou komisí. V operačních programech jsou podrobně popsány cíle a priority, které chce členská země v dané oblasti a programovém období dosáhnout. Délka jednoho období je nastavena na sedm let. Aktuálně bude končit programové období 2014–2020. Pro ČR bylo na programové období 20014–2020 vyčleněno celkem 23,9 mld. EUR. Do ESI spadá následujících pět fondů:

Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR)

Evropský fond pro regionální rozvoj (The European Regional Development Fund „ERDF“) byl vytvořen v roce 1974. Objemem peněz je největším ze strukturálních fondů. Jak už z názvu vyplývá, jedná se o fond určený na rozvoj regionální politiky v zaostávajících regionech, krajích nebo obcích podporou malých a středních podniků.⁴ Podpora je zaměřena zejména na:

- realizaci tzv. „tvrdých“ investičních projektů: zlepšení infrastruktury (silnice nižší třídy, železnice), podpora výroby, regenerace brownfields,
- zvýšení zaměstnanosti a vzdělávání,
- výzkum a vývoj zaměřený na životní prostředí.⁵

Z EFRR jsou financovány také projekty Evropské územní spolupráce.

Fond soudržnosti (FS)

Fond soudržnosti, nazývaný též Kohezní fond (The Cohesion Fund „CF“) byl zřízen v roce 1993 s cílem přispět k naplnění maastrichtských kritérií na základě Maastrichtské smlouvy. Investice jsou v porovnání s EFRR zaměřeny na typy projektů mnohem většího rozsahu (např. dálnice, letecká, říční doprava aj.). Důvodem je, že finanční pomoc je určena k podpoře na úrovni státu, nikoliv jednotlivých regionů. Pro čerpání z tohoto fondu musí členský stát splnit kritérium HNP na obyvatele, který nesmí být vyšší než 90 % průměru EU.⁶ Objemem poskytovaných prostředků členským zemím EU jde o druhý největší strukturální fond.

⁴ Srov. TAUER, Vladimír, Helena ZEMÁNKOVÁ a Jana ŠUBRTOVÁ. *Získejte dotace z fondů EU*. s. 18.

⁵ EUROSOP.CZ. *Přehled fondů*. [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: <https://www.eurosop.cz/9035/sekce/prehled-fondu-eu/>.

⁶ Srov. TAUER, Vladimír, Helena ZEMÁNKOVÁ a Jana ŠUBRTOVÁ. *Získejte dotace z fondů EU*. s. 18.

Evropský sociální fond (ESF)

Založení Evropského sociálního fondu (The European Social Fund „ESF“) se datuje už do roku 1957. Je určen na financování neinvestičních, tzv. „měkkých“ projektů. Stejně jako EFRR je určen na podporu regionální politiky, a to v oblasti lidských zdrojů a rozvoje trhu práce. Jedná se převážně o snižování nezaměstnanosti, např. rekvalifikací a vzděláváním zaměstnanců, podporu nových metod výuky nebo speciálních programů pro sociálně slabší skupiny.⁷

Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV)

V roce 2007 původně využívaný Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond, který byl založen už v roce 1961, nahradil Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (The European Agricultural Fund for Rural Development „EAFRD“). Mezi ESI fondy byl nově zařazen až pro období 2014–2020. Účelem EZFRV je podpora politiky rozvoje venkova, pro kterou jsou hlavními cíli:

- podpora venkova spojená se zlepšením kvality života,
- zajištění konkurenceschopnosti v oblasti lesnictví a zemědělství,
- účelné používání přírodních zdrojů v návaznosti na ochranu životního prostředí.⁸

Evropský rybářský fond (ERF)

Evropský rybářský fond (The European Fisheries Fund „EFF“) je součástí Evropského námořního a rybářského fondu (ENRF). Je to finanční nástroj na podporu rybolovu. Financuje aktivity týkající se mořského i vnitrozemského rybolovu (odbahňování rybníků) a investice do modernizace zpracovatelského průmyslu a plavidel. Zajišťuje politiku EU pro námořní a rybářskou oblast.⁹

1.2.2 Ostatní fondy

Existuje řada dalších evropských fondů, které nepatří do skupiny ESI fondů a jsou určené na specifické oblasti. Jedná se zejména o následující fondy:

⁷ Tamtéž.

⁸ Evropská komise. *Slovníček – Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV)* [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/cs/policy/what/glossary/e/european-agricultural-fund-for-rural-development.

⁹ Evropská komise. *Evropský námořní a rybářský fond (ENRF)*. [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_cs.

Evropský fond pro strategické investice (EFSI)

Evropský fond pro strategické investice (The European Fund for Strategic Investments) byl zřízen v červenci 2015. Představuje stěžejní prvek investičního plánu pro Evropu, jenž má povzbudit dlouhodobý hospodářský růst a konkurenceschopnost v Evropské unii.

Tento fond má pomoci využít prostředky z veřejných zdrojů, mj. z rozpočtu EU, s cílem aktivovat soukromé investice pro celou řadu projektů realizovaných v EU. Jedná se o projekty v oblasti infrastruktury, výzkumu a inovací, vzdělávání, zdravotnictví, informačních a komunikačních technologií aj.¹⁰

Azylový, migrační a integrační fond (AMIF)

Cílem Azylového, migračního a integračního fondu (The Asylum, Migration and Integration Fund) je dosáhnout čtyř úkolů:

- posílit azylový systém,
- podpořit legální migraci do států EU v souladu s potřebami trhu práce a integraci státních příslušníků třetích zemí,
- zvýšit spravedlivou a účinnou návratovou strategii, která přispívá k boji proti nelegální migraci,
- zajistit, aby se státy EU, které jsou nejvíce zasaženy migračními a azylovými toky, mohly spolehnout na solidaritu ostatních států EU.¹¹

Fond solidarity EU (FSEU)

Účelem Fondu solidarity EU (The European Union Solidarity Fund „EUSF“) je určen na pomoc zemím v případě přírodních katastrof včetně preventivních opatření proti nim. Může se jednat o ekologické nebo živelné katastrofy. Zažádat o finanční prostředky mohou členské země nebo státy, které jsou v procesu vstupu do EU. Z důvodu rozsáhlých povodní v roce 2002 využila ČR možnost čerpat z tohoto fondu, ačkoliv nebyla ještě členem EU.¹²

Mimo tyto fondy existuje řada dalších fondů, jejichž účelem je např. pomoc zemím, které usilují o vstup do EU.

¹⁰ Evropská rada a Rada EU. *Evropský fond pro strategické investice*. [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/investment-plan/strategic-investments-fund/>.

¹¹ Ministerstvo vnitra České republiky. *Obecné informace*. [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/fondy-eu-v-oblasti-vnitnich-veci-obecne-informace.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>.

¹² Evropská komise. *Fond solidarity EU*. [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/cs/funding/solidarity-fund/.

1.3 Programová období, operační programy

Již před vstupem do Evropské unie 1. května 2004 mohla Česká republika čerpat finanční prostředky z programů EU (SAPARD, ISPA, PHARE), které byly určené pro kandidátské země. Po vstupu se jsme se zapojili probíhajícího programového období 2000–2006. Toto období sloužilo mimo jiné k poznání principů, nastavení pravidel a metodik umožňující čerpání ze strukturálních fondů EU a následné přípravě na další programové období 2007–2013. V roce 2020 právě končí programové období 2014–2020 a aktuálně jsou již v plném běhu procesy na zpracování potřebných návrhů pro schválení operačních programů na následující období 2021–2027 (dále také „OP“).

Čerpání evropských peněz probíhá v rámci programového období ve střednědobých cyklech. Délka tohoto cyklu je nastavena na sedm let. Pro každé období stanovuje Evropská komise strategické cíle a priority, kterých by měly členské státy dosáhnout. Před začátkem každého programového období by měla mít ČR zpracovaný strategický dokument, který stanovuje čerpání z evropských fondů a schvaluje ho Evropská komise. Pro programové období 2007–2013 byl tímto strategickým dokumentem Národní strategický referenční rámec.¹³ Právě probíhající programové období 2014–2020 se řídí **Dohodou o partnerství**. Na základě tohoto hlavního dokumentu rozhoduje Evropská komise o výši alokace peněžních prostředků z fondů EU. Dohoda o partnerství posuzuje situaci ČR z makroekonomického hlediska před dalším programovým obdobím, hodnotí se plnění předběžných podmínek ČR. Uvádí zkušenosti z předchozího programového období, analyzuje problémy a nedostatky a zároveň navrhuje jejich řešení. Dále definuje strategické cíle a hlavní priority ČR. Popisuje zaměření jednotlivých operačních programů, jejich cíle a nástroje k dosažení těchto cílů (nastavení harmonogramu výzev, monitoring, vyhodnocování atd.). Zároveň jsou v dokumentu uvedené finanční tabulky s předpokládaným čerpáním finančních prostředků, které jsou alokovány na celé programové období dle jednotlivých operačních programů a také na jednotlivé roky. Stejně jako v předchozím období byl hlavní strategický dokument schválen až v průběhu programového období. Dohodu o partnerství schválila vláda ČR až 9. května 2014. Po odeslání dohody a vypořádání připomínek Evropské komise byla tato dohoda akceptována Evropskou komisí 26. srpna 2014. V průběhu programového období došlo postupně k pěti revizím dohody, kdy se jednalo převážně o realokace finančních prostředků mezi operačními programy.¹⁴

¹³ Srov. BAJER, Petr a Jiří MATYÁŠ. *Praktický průvodce dotacemi z fondů Evropské unie*. s. 8.

¹⁴ DotaceEU. *Dohoda o partnerství*. [online]. 2020. [cit. 08.02.2020]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/2014-2020/dohoda-o-partnerstvi>.

Další důležitý dokument, který musí vláda schválit na každé programové období a jenž je zpracován v souladu s právními předpisy Evropské unie a České republiky, se týká čerpání finančních prostředků z rozpočtu EU. Na programové období 2014–2020 byl Usnesením vlády č. 837 ze dne 15. října 2014 schválen **Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014–2020**.¹⁵ Metodický pokyn finančních toků vymezuje základní implementační strukturu a povinnosti jednotlivých orgánů. Určuje jednotlivé kroky a zásady při řízení finančních toků z evropských fondů, tzn. nejen provádění plateb do SR z rozpočtu EU, ale také prvotní předfinancování ze SR na základě žádostí od příjemců. Dále určuje postupy při řešení nesrovnalostí, vymezuje základní lhůty, které vychází z předpisů, vyhlášek a zákonných norem týkajících se dotací. Z této metodiky vyplývají také povinnosti a náležitosti, které musí poskytovatelé uvádět ve svých rozhodnutích, smlouvách nebo dohodách vydávaných příjemcům, na základě kterých se dotace poskytuje.

V programovém období 2007–2013 měla ČR celkem **29 programů**. Tento vysoký počet byl vytýkán Evropskou komisí. Proto došlo v aktuálním programovém období k redukci na **10 operačních programů**, a to primárně spojením předchozích 7 Regionálních OP v jeden centrální program nazvaný Integrovaný regionální OP. Navíc se do celkového počtu OP nezařazují programy týkající se přeshraniční spolupráce a nadnárodní a meziregionální spolupráce. V současném období se jedná „pouze“ o programy, které jsou součástí programového období, ale nezařazují se pod OP. Zároveň se počet mírně navýšil z původně 9 OP na **11 programů** (5 programů přeshraniční spolupráce a 6 programů nadnárodní a meziregionální spolupráce). Ve výsledku tedy k redukci programů příliš nedošlo (z původních 29 OP je aktuálně 10 OP a 11 programů).

OP byly v programovém období 2014–2020 schváleny Usnesením vlády ČR č. 867 ze dne 28. listopadu 2012 a č. 535 ze dne 9. července 2014 (tabulka č. 1). Mají zajistit splnění Společného strategického rámce v rámci cíle Investice pro růst a zaměstnanost.

¹⁵ Ministerstvo financí ČR, odbor 55 - Národní fond. *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. 11. 2014*. [online]. 2014. [cit. 13.11.2019]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2014/metodicky-pokyn-financnich-toku-programu-19506>.

Tabulka č. 1: Operační programy v programovém období 2014–2020

Operační program	Poskytovatel	Typ fondu	Zprostředkující subjekt
Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost	Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR	EFRR	Czechinvest, API ¹⁶
Výzkum, vývoj a vzdělávání	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR	ESF / EFRR	TAČR
Zaměstnanost	Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR	ESF	–
Doprava	Ministerstvo dopravy ČR	FS / EFRR	SFDI
Životní prostředí	Ministerstvo životního prostředí ČR	FS / EFRR	SFŽP, AOPK ČR
Integrovaný regionální operační program	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR	EFRR	Centrum pro regionální rozvoj ČR
Praha – pól růstu ČR	Magistrát hl. m. Prahy	ESF / EFRR	–
Technická pomoc	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR	FS	–
Rybářství 2014–2020	Ministerstvo zemědělství ČR	ENRF	SZIF
Program rozvoje venkova	Ministerstvo zemědělství ČR	EZFRV	SZIF

Zdroj: Usnesení vlády ČR č. 867 ze dne 28. listopadu 2012 (vlastní zpracování)

Dalším strategickým cílem je Evropská územní spolupráce. V programovém období 2014–2020 do ní spadají programy přeshraniční spolupráce, která se týká následujících pěti států: Polsko, Slovenská republika, Rakousko, Svobodný stát Bavorsko a Svobodný stát Sasko. Tyto programy navazují na předchozí programové období a dále zlepšují spolupráci se sousedními státy vytvářením společných přeshraničních projektů v oblasti výzkumu, vzdělávání a rozvoje kulturního a přírodního dědictví. Posledních šest programů se týká nadnárodní a meziregionální spolupráce. Všechny tyto programy na území ČR koordinuje Ministerstvo pro místní rozvoj ČR a jsou spolufinancovány z Evropského fondu pro regionální rozvoj.¹⁷

Jeden z nejznámějších programů, který zná každý a je využíván napříč celou EU, je program **Erasmus+**. Jedná se o jeden z mnoha programů, které jsou financovány z evropských fondů. Na rozdíl od výše uvedených OP je spravován přímo EU. V ČR provádí administraci tohoto programu Dům zahraniční spolupráce, který je příspěvkovou organizací založenou Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy ČR. Erasmus+ je určen firmám

¹⁶ od roku 2016 převzala tuto činnost Agentura pro podnikání a inovace (API).

¹⁷ DotaceEU. *Programy*. [online]. 2020. [cit. 08.02.2020]. Dostupné z: <https://dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/2014-2020/operacni-programy>.

a institucím, které se věnují vzdělávání, vědě a výzkumu. Je využíván také jejich studenty a zaměstnanci, ať už se jedná o studijní pobyty či praktické stáže studentů nebo výukové pobyty či školení zaměstnanců.¹⁸

1.4 Historie čerpání z evropských fondů v letech 2004–2020

Po vstupu do EU v roce 2004 mohla ČR přejít z podpory předvstupních nástrojů na čerpání ze strukturálních fondů a fondu soudržnosti. V již probíhajícím programovém období 2000–2006 dokázala ČR vyčerpat na realizaci cílů politiky soudržnosti pomocí 13 operačních programů 99,54 % finančních prostředků z **1,69 mld. EUR**. V následujícím programovém období 2007–2013 se podařilo vyjednat pro ČR prostředky ve výši **26 mld. EUR**. ČR navázala na úspěšné čerpání z předchozího období a díky 26 operačním programům vyčerpala 24,8 mld. EUR, tedy 96,4 % z celkové alokace. Evropskou komisí bylo ale vytýkáno vysoké množství operačních programů, které mělo na starost 18 řídicích orgánů. Tento vysoký počet zvyšoval náklady na administrativu a nejednotnost v postupech jednotlivých řídicích programů.¹⁹ Na programové období 2014–2020 bylo k dispozici téměř **24 mld. EUR**. Bližší informace k probíhajícímu programovému období budou představeny v další kapitole. Na nadcházející programové období 2021–2027 je návrh celkové alokace pro ČR ve výši **20 mld. EUR**.²⁰

Aktuální programové období 2014–2020 a analýza čerpání dotací

Podle Dohody o partnerství je celková alokace prostředků na současné programové období **577 184 mil. Kč**. Aby nedošlo ke ztrátě finančních prostředků, musí ČR tuto alokovanou částku postupně spotřebovat podle principu n+3 v průběhu programového období 2014–2020 během každého roku. Jedná se o kontrolní mechanismus, který má ověřovat plynulost čerpání. Finanční prostředky určené pro daný rok musí být spotřebovány do tří let.

Ke dni 31. 12. 2019 bylo **proplaceno nebo předloženo** v žádostech o platbu ke schválení Evropské komisi **238 717 mil. Kč** za jednotlivé programy. Následující tabulky znázorňují detaily čerpání.

¹⁸ Evropská komise. *Erasmus+* [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/>.

¹⁹ DotaceEU. *Evropské fondy v ČR*. [online]. 2020. [cit. 08.02.2020]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR>.

²⁰ DotaceEU. *Programové období 2021-2027*. [online]. 2020. [cit. 08.02.2020]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/kohezni-politika-po-roce-2020>.

Tabulka č. 2: Stav čerpání v programovém období 2014–2020 k 31. 12. 2019, členění podle fondů

Evropský fondy	Celková alokace (mil. Kč)	Proplaceno nebo předloženo v žádostech o platbu (mil. Kč)	Čerpání z celkové alokace (%)
EFRR	288 034	99 994	34,72
FS	148 681	67 015	45,07
ESF	83 334	36 571	43,88
EZFRV	53 687	34 864	61,83
ENFR	748	273	36,49
Celkem	577 184	238 717	41,36

Zdroj: Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v ČR za IV. 2019 (vlastní zpracování)

Tabulka č. 3: Stav čerpání v programovém období 2014–2020 k 31. 12. 2019, členění podle operačních programů

Operační program	Celková alokace (mil. Kč)	Proplaceno nebo předloženo v žádostech o platbu (mil. Kč)	Čerpání z celkové alokace (%)
Program rozvoje venkova	56 387	34 864	61,83
Zaměstnanost	52 069	26 286	50,48
Technická pomoc	5 415	2 802	51,74
Doprava	110 265	47 623	43,19
Integrovaný regionální operační program	114 780	43 637	38,02
Životní prostředí	67 182	25 753	38,33
Výzkum, vývoj a vzdělávání	66 745	25 090	37,59
Rybářství 2014 - 2020	748	273	36,52
Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost	98 731	30 905	31,30
Praha – pól růstu ČR	4 859	1 484	30,54
Celkem	577 184	238 717	41,36

Zdroj: Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v ČR za IV. 2019 (vlastní zpracování)

Další členění ukazuje, z kterých fondů čerpají peněžní prostředky jednotlivé OP (tabulka č. 4). Alokací prostředků je největší EFRR, který je využíván pro financování většiny operačních programů.

Tabulka č. 4: Rozdělení prostředků na jednotlivé operační programy v programovém období 2014–2020 v relaci k typu fondu

Operační program	Typ fondu	Celková alokace (mil. Kč)
Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost	EFRR	98 731
Výzkum, vývoj a vzdělávání	EFRR	36 637
	ESF	30 108
Zaměstnanost	ESF	52 069
Doprava	FS	88 423
	EFRR	21 842
Životní prostředí	FS	54 843
	EFRR	12 342
Integrovaný regionální operační program	EFRR	114 780
Praha – pól růstu ČR	EFRR	3 702
	ESF	1 157
Technická pomoc	FS	5 415
Program rozvoje venkova	EZFRV	56 387
Rybářství 2014–2020	ENRF	748
Celková alokace		577 184

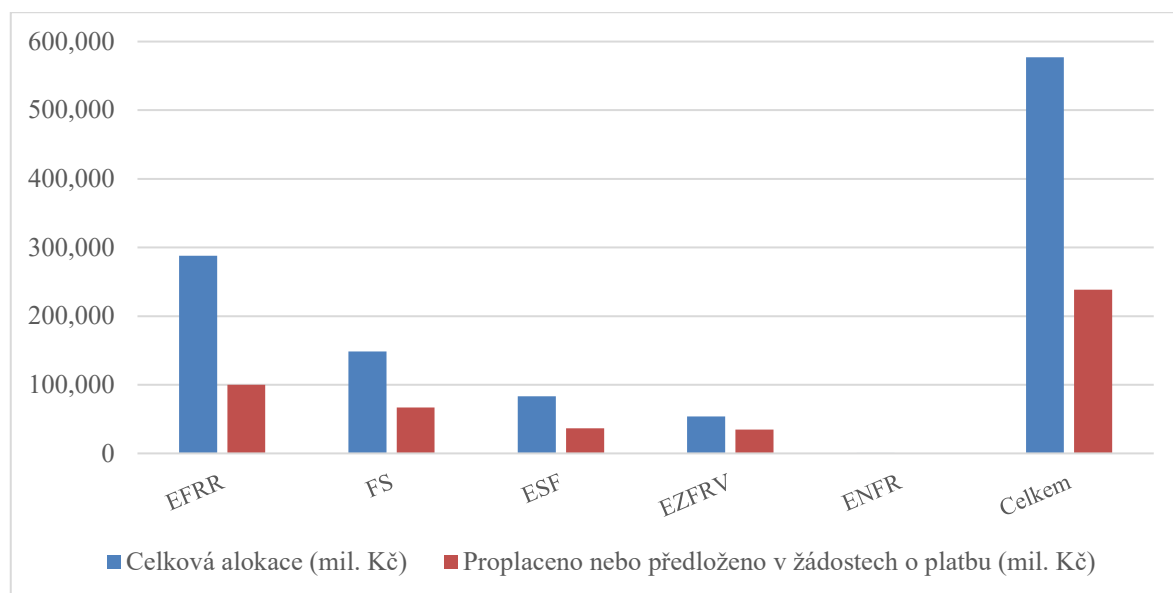
Zdroj: Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v ČR za IV. 2019 (vlastní zpracování)

Z předchozích tabulek je vidět, že Česká republika k 31. 12. 2019 spotřebovala pouze 41,36 % finančních prostředků z celkové alokace na programové období 2014–2020. To znamená, že pro splnění pravidla n+3 je nutné profinancovat zbývajících téměř 60 % finančních prostředků během následujících tří let. V tabulce není uveden jeden důležitý údaj, kterým je celková částka obsažená v právních aktech o poskytnutí podpory. Ta činí k 31. 12. 2019 **489 960 mil. Kč, tj. 84,88 %** z celkové alokace Dohody o partnerství.²¹ Jedná se o peněžní prostředky, které již byly na základě žádosti proplaceny nebo budou v případě bezproblémové realizace příslušných projektových záměrů příjemcům dotace proplaceny.

²¹ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Národní orgán pro koordinaci a řízení, Odbor řízení a koordinace fondů EU. Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020, IV. čtvrtletí 2019. s. 9. [online]. 2020. [cit. 09.03.2020]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/statistiky-a-analyzy/cerpani-v-obdobi-2014-2020>.

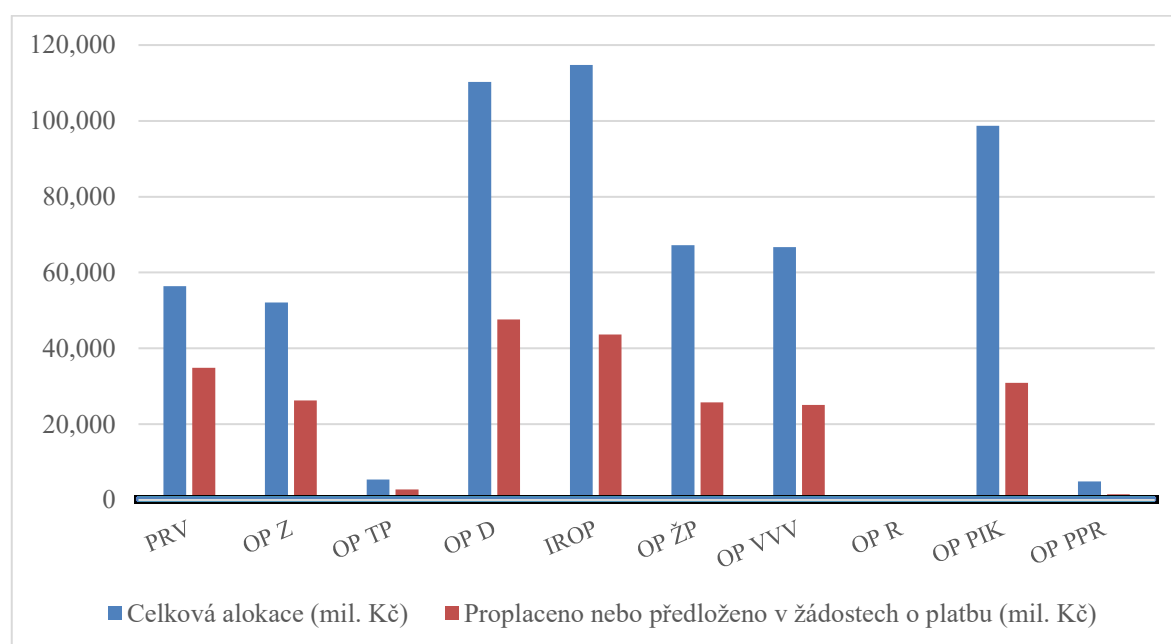
Přenesením údajů z předchozích tabulek do grafů lze znázornit, kolik prostředků je k 31. 12. 2019 ještě k dispozici v členění podle fondů (graf č. 1), z kterých jsou finanční prostředky čerpány, a podle jednotlivých operačních programů (graf č. 2).

Graf č. 1: Stav čerpání v programovém období 2014–2020 k 31. 12. 2019, členění podle fondů



Zdroj: Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v ČR za IV. 2019 (vlastní zpracování)

Graf č. 2: Stav čerpání v programovém období 2014–2020 k 31. 12. 2019, členění podle operačních programů



Zdroj: Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v ČR za IV. 2019 (vlastní zpracování)

Nejlepších hodnot z pohledu úspěšnosti čerpání dosahuje Program rozvoje venkova (příjemcům poskytnuto 61,83 % z celkové alokace programu), který je financován z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova. Tento program řídí Ministerstvo zemědělství ČR. Certifikačním a platebním orgánem je Státní zemědělský intervenční fond, který zároveň vystupuje v roli zprostředkujícího subjektu. Důvodem pro lepší čerpání na rozdíl od dalších OP mohou být jednodušší a srozumitelnější podmínky pro získání dotace a nižší administrativní zátěž pro subjekty, které žádají o finanční podporu. Naopak nedostatečné čerpání vykazují i s ohledem na velikost alokovaných prostředků OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost (vyčerpáno 31,3 % z 98,7 mld. Kč), OP Doprava (43,19 % z 110,2 mld. Kč) a Integrovaný regionální OP (38,02 % z 114,7 mld. Kč).

Podle Zprávy o implementaci za IV. čtvrtletí 2019 ČR splnila podmínky čerpání u všech deseti operačních programů (pravidlo n+3).²² To znamená, že byly vyčerpány všechny finanční prostředky poskytnuté na rok 2016. Přesto to zatím vypadá, že se bude opakovat situace z předchozího programového období 2007–2013, kdy se ČR v roce 2015 snažila překotně dočerpat co nejvíce nevyčerpaných finančních prostředků. Nakonec se v předchozím období nepodařilo vyčerpat 4 % z celkové alokace. V tuto chvíli je vyčerpáno jen 41,36 % prostředků z celkové alokace na celé aktuální programové období. Ačkoliv v právních aktech je zesmluvněno 84,88 %, není předem jisté, zda budou všechny projekty profinancovány v plné výši a jestli vůbec dojde k realizaci nových projektů, i vzhledem k aktuální situaci okolo koronavirové pandemie.

²² Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Národní orgán pro koordinaci a řízení, Odbor řízení a koordinace fondů EU. *Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020, IV. čtvrtletí 2019*. s. 17-18. [online]. 2020. [cit. 09.03.2020]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/statistiky-a-analyzy/cerpani-v-obdobi-2014-2020>.

2 Koordinace a synergie mezi fondy EU, operačními programy a orgány ČR

Pro čerpání prostředků z evropských fondů je důležité nastavit programy tak, aby naplňovaly cíle EU. Je nutné zajistit pravidla a činnosti jednotlivých institucí, aby docházelo ke vzájemné synergii mezi subjekty implementační struktury (tzv. institucionální zajištění), a to pomocí nástrojů jako je např. strategické plánování, koordinace v oblasti výzev, memoranda mezi řídicími orgány a další. Použitím těchto nástrojů, institucionálním zajištěním a nastavením jasných kompetencí má ČR dosáhnout efektivního řízení a naplnění cílů uvedených v Dohodě o partnerství, ke kterým se zavázala.

2.1 Národní orgán pro koordinaci

Národní koordinační orgán (dále také „NOK“) je hlavním orgánem, který má na starost komunikaci s Evropskou komisí v souvislosti s čerpáním finančních prostředků z rozpočtu EU. V současné době se podílí na vyjednávání podmínek pro následující programové období 2021–2027. Řízením NOK bylo pověřeno Ministerstvo pro místní rozvoj ČR na základě usnesení vlády ČR č. 198/2006 z 22. února 2006 a č. 448/2013 z 12. června 2013.²³ Hlavní činnosti NOK:

- koordinuje Dohodu o partnerství,
- zastřešuje operační programy financované z EU,
- zpracovává Metodický pokyn pro způsobilost výdajů, kterým nastavuje a sjednocuje obecná pravidla pro vykazování způsobilých výdajů,
- vykonává dohled v rámci implementační struktury v oblasti evropských fondů,
- monitoruje realizaci programů, provádí metodický dohled,
- průběžně vyhodnocuje postup čerpání z fondů EU,
- zpracovává zprávy o implementaci ESI fondů,
- zajišťuje publicitu evropských fondů,
- má odpovědnost za další činnosti stanovené v Pravidlech řízení Dohody o partnerství,
- spravuje jednotný monitorovací systém MS2014+.²⁴

²³ DotaceEU. *Národní orgán pro koordinaci*. [online]. 2020. [cit. 08.02.2020]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/Narodni-organ-pro-koordinaci>.

²⁴ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, *DOHODA O PARTNERSTVÍ PRO PROGRAMOVÉ OBDOBÍ 2014–2020 ČESKÁ REPUBLIKA z 26. srpna 2014*. s. 176. [online]. 2014. [cit. 13.01.2020]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/2014-2020/dohoda-o-partnerstvi>.

Pro programové období 2014–2020 bylo usnesením vlády ČR č. 664 ze dne 8. září 2011 schváleno vytvoření informačního a monitorovacího systému MS2014+. MS2014+ nahradil předchozí aplikace, kdy existovalo současně několik informačních platforem, které sloužily k administraci a monitorování programů. Dříve používané programy byly IS BENE FILL, BENEFIT7 a eAccount. Každý z nich byl určen pro jiné projekty a spravoval je jiný řídicí orgán. Vývoj, provoz a podporu aplikace MS2014+ zajišťuje pouze NOK. Úkolem této aplikace je zabezpečit kompletní informační a monitorovací systém pro všechny OP, který je zároveň používán ke komunikaci mezi žadatelem a příjemcem podpory.²⁵ Aplikace MS2014+ slouží k:

- evidenci výzev k podání žádostí o dotaci,
- podávání a kontrole žádostí o dotaci,
- vkládání dokumentů souvisejících s administrací projektů (účetní doklady, průběžné a závěrečné zprávy o realizaci nebo o udržitelnosti projektu, přehled zdrojů financování),
- podávání žádostí o platbu,
- přenosu dat mezi ČR a Evropskou komisí.

2.2 Instituce implementační struktury

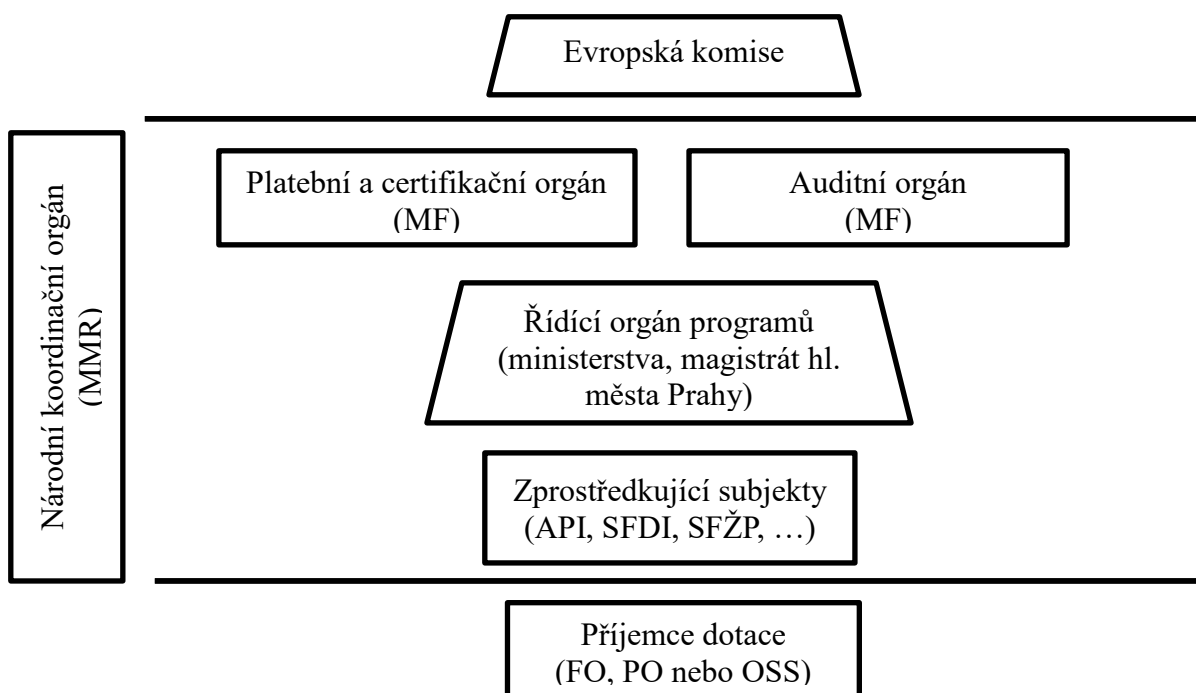
Základní implementační struktura v oblasti evropských fondů je tvořena subjekty, kdy je nutné důsledně oddělit řídicí, platební a auditní funkce (obr. 1). Implementační struktura se skládá z následujících orgánů:

- auditní orgán,
- řídicí orgány a jejich zprostředkující orgány,
- platební a certifikační orgán,
- příjemci.

Primární povinnosti jednotlivých subjektů jsou implementované v Metodickém pokynu finančních toků.

²⁵ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, *DOHODA O PARTNERSTVÍ PRO PROGRAMOVÉ OBDOBÍ 2014–2020 ČESKÁ REPUBLIKA z 26. srpna 2014*. s. 192, 213-214. [online]. 2014. [cit. 13.01.2020]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/2014-2020/dohoda-o-partnerstvi>.

Obr. 1: Schéma implementační struktury v oblasti evropských fondů



Zdroj: <https://www.dotaceu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr> (vlastní zpracování)

Auditním orgánem je nezávislý subjekt, jehož hlavním posláním je audit prostředků z fondů Evropské unie poskytnutých subjektům implementační struktury. Funkcí auditního orgánu bylo v ČR ustanoveno Ministerstvo financí ČR – odbor 52. Cílem auditu je správné nastavení řídicích a kontrolních systémů. Auditní orgán kontroluje zejména:

- soulad s kritérii výzev daného OP,
- shodu v realizaci projektu s právním aktem a podmínkami dotace,
- způsobilost výdajů,
- soulad realizace projektu s právními předpisy EU a ČR (účetnictví, zadávání veřejných zakázek, publicita, splnění indikátorů).²⁶

Platební a certifikační orgán je ústřední orgán státní správy zodpovědný za celkové finanční řízení prostředků poskytnutých ČR z rozpočtu EU. V ČR vykonává funkci platebního a certifikačního orgánu (PCO) útvar Ministerstva financí ČR – odbor 55 Národní fond.²⁷

²⁶ Ministerstvo financí ČR. *odbor 52 – Auditní orgán*. [online]. 2005. [cit. 08.02.2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/organizacni-struktura/sekce-04/odbor-52-auditni-organ>.

²⁷ Ministerstvo financí ČR. *odbor 55 – Národní fond*. [online]. 2005. [cit. 08.02.2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/organizacni-struktura/sekce-06/odbor-55-narodni-fond>.

Řídící orgány, které mají na starost jednotlivé operační programy, předkládají PCO své výdaje k certifikaci, tedy k posouzení způsobilosti. Po schválení PCO zasílá Evropské komisi výkaz výdajů spolu se žádostí o platbu. Po certifikaci platebním orgánem EU přijímá PCO platby z evropských fondů. PCO tedy spravuje finanční prostředky ČR z rozpočtu EU, což je uvedeno i v rozpočtových pravidlech (§ 37 odst. 2 RP).

Řídící orgán je zákonem pověřený orgán státní správy. Ve většině případech se jedná o jednotlivá ministerstva ČR, která jsou odpovědná za přípravu a realizaci operačních programů financovaných z EU.²⁸ Řídící orgán zajišťuje vzájemnou synergii při plánování výzev v součinnosti s ostatními řídicími orgány, které mají směřovat ke splnění tematických cílů uvedených v Dohodě o partnerství. Je odpovědný za nastavení procesů a metodiky k operačním programům, které zastřešuje. Provádí kontrolní činnost probíhajících i ukončených projektů. Částečně může řídicí orgán převést některé kompetence na zprostředkující subjekt. Řídící orgány jsou odpovědné i za další činnosti stanovené v Dohodě o partnerství a v řídicích dokumentech jednotlivých programů.²⁹

Zprostředkující subjekt vykonává svou činnost na základě delegování řídicího orgánu. Většinou zajišťuje kompletní agendu spojenou s poskytováním dotací a činnosti následující po schválení. Dále poskytuje základní informace a poradenství k vyhlášeným výzvám a projektům daného operačního programu.³⁰

V tomto programovém období jsou pověřeny ke své činnosti jednotlivými ministerstvy tyto zprostředkující organizace:

- Agentura pro podnikání a inovace (API), řídicím orgánem je MPO,
- Státní fond dopravní infrastruktury (SFDI), řídicím orgánem je MD,
- Státní zemědělský intervenční fond (SZIF), řídicím orgánem je MZe,
- Státní fond životního prostředí (SFŽP), řídicím orgánem je MŽP,
- Agentura na ochranu přírody a krajiny ČR (AOPK ČR), řídicím orgánem je MŽP.

Státní fond dopravní infrastruktury a Státní fond životního prostředí kromě funkce poskytování finančních prostředků z EU řeší i agendu vycházející ze zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky. Jedná se o činnosti spojené se zajištěním dopravní infrastruktury

²⁸ Srov. TAUER, Vladimír, Helena ZEMÁNKOVÁ a Jana ŠUBRTOVÁ. *Získejte dotace z fondů EU*. s. 22.

²⁹ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, *DOHODA O PARTNERSTVÍ PRO PROGRAMOVÉ OBDOBÍ 2014–2020 ČESKÁ REPUBLIKA* z 26. srpna 2014. s. 176. [online]. 2014. [cit. 13.01.2020]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/2014-2020/dohoda-o-partnerstvi>.

³⁰ Srov. TAUER, Vladimír, Helena ZEMÁNKOVÁ a Jana ŠUBRTOVÁ. *Získejte dotace z fondů EU*. s. 23.

(stavby, opravy silnic a dálnic) a o podporu investic na ochranu životního prostředí. Proto jsou součástí rozpočtu fondu i další příjmy. U SFDI jde o příjmy z mytného (dálniční známky) a ze silniční daně, o část výnosů ze spotřební daně z minerálních olejů a o další příjmy.³¹ Mezi příjmy SFŽP se řadí poplatky a platby týkající se znečišťování životního prostředí (poplatky podle zákona o odpadech, poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových, dotace ze SR).³²

Státní zemědělský intervenční fond poskytuje nejen účelové dotace v oblasti zemědělství, ale také podporu formou přímých plateb např. mladým zemědělcům. Programy jsou financovány jak z národních zdrojů, tak i z evropských fondů z EU. SZIF je zároveň akreditovanou platební agenturou pro zajištění Společné zemědělské politiky EU.³³

Zákonem č. 149/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. 6. 2016 byla zřízena *Agentura pro podnikání a inovace*.³⁴ Před vznikem této agentury měla na starost podporu malého a středního podnikání *Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest*, zkráceně *CzechInvest*, která vznikla 2. ledna 2004 před vstupem ČR do EU.³⁵

Příjemcem je subjekt realizující projekt spolufinancovaný z rozpočtu EU, který na základě rozhodnutí, smlouvy nebo Dohody o poskytnutí dotace žádá poskytovatele o finanční prostředky. O dotace mohou žádat fyzické nebo právnické osoby, obce, kraje, ministerstva, neziskové organizace a další subjekty. Příjemce je odpovědný za realizaci projektu, odpovídá za dodržování podmínek dotace (např. publicita, výběrová řízení, monitorovací zprávy) a na základě způsobilých výdajů předkládá žádosti o platbu.

³¹ SFDI. *Zákon o SFDI*. [online]. 2020. [cit. 10.02.2020]. Dostupné z: <https://www.sfdi.cz/zakladni-informace/zakon-o-sfdi/>.

³² Státní fond životního prostředí ČR. *Hospodaření Fondu*. [online]. 2020. [cit. 10.02.2020]. Dostupné z: <https://www.sfzp.cz/o-sfzp-cr/o-nas/hospodareni-fondu/>.

³³ Státní zemědělský intervenční fond. *O nás*. [online]. 2013. [cit. 17.03.2020]. Dostupné z: <https://www.szif.cz/cs/o-nas>.

³⁴ Agentura pro podnikání a inovace. *O API*. [online]. 2020. [cit. 10.02.2020]. Dostupné z: <https://www.agentura-api.org/cs/o-api/>.

³⁵ CzechInvest. *Historie*. [online]. 2020. [cit. 10.02.2020]. Dostupné z: <https://www.czechinvest.org/cz/O-CzechInvestu/Historie>.

3 Kontrolní orgány při poskytování dotací nebo návratných finančních výpomocí z prostředků EU

V rámci poskytování dotací z EU se lze setkat s velkým množstvím institucí, které mohou kontrolovat čerpání peněz z evropských fondů, způsobilost výdajů na poskytnuté programy a projekty a další činnosti. Instituce, které jsou oprávněny kontrolovat čerpání peněžních prostředků z evropských fondů, lze rozdělit na orgány:

1. Evropské unie – Evropský úřad pro boj proti podvodům, Evropský účetní dvůr, Evropská komise,
2. České republiky – Auditní orgán (Ministerstvo financí ČR – odbor 52), Platební a certifikační orgán (Ministerstvo financí – odbor 55 Národní fond), Řídící orgán (jednotlivá ministerstva), zprostředkovatelské subjekty (Agentura pro podnikání a inovace, SFDI, SFŽP, SZIF), Finanční správa (Finanční úřady) a Nejvyšší kontrolní úřad.

Samotná kontrolní činnost se soustředí buď na kontrolu procesů a pravidel pro poskytování finančních prostředků, přičemž taková kontrola se provádí především u řídicích orgánů, resp. poskytovatelů, nebo na kontrolu plnění dotačních podmínek stanovených na základě právního aktu, tj. na základě rozhodnutí, smlouvy nebo dohody mezi poskytovatelem a příjemcem dotace. Rozhodnutí je individuální právní akt správního orgánu vůči žadateli (příjemci), v kterém správní orgán jednostranně stanovuje podmínky na základě skutečností uvedených v žádosti. Naopak dohoda nebo smlouva je dvojstranný právní akt mezi příjemcem a poskytovatelem. Nastavení podmínek by mělo být výsledkem jednání o požadavcích poskytovatele a možnostech příjemce.

3.1 Kontrolní orgány EU

Evropská komise (European Commission) vytváří celkovou strategii EU, má na starost rozpočet EU a řídí programy, které jsou financovány EU. Iniciuje právní předpisy a legislativu. Sleduje dodržování a správné uplatňování evropského práva a provádí další činnosti spojené s EU. Evropská komise má svá zastoupení v každém členském státě EU.³⁶

Evropský úřad pro boj proti podvodům (European Anti-Fraud Office „OLAF“) byl vytvořen v roce 1999 rozhodnutím Evropské komise. OLAF vyšetřuje podezření na podvody

³⁶ Evropská komise. *Politická strategie EU*. [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/strategy_cs.

a další nesrovnalosti, které mají dopad na rozpočet EU, např. dotační prostředky, obcházení cel nebo daní. Dále se zaměřuje na korupci a závažná pochybení v evropských orgánech. Jeho posláním je ochrana finančních a ekonomických zájmů Evropské unie.³⁷

Evropský účetní dvůr (European Court of Auditors) v rámci své působnosti vykonává samostatné a nezávislé audity hospodaření s finančními prostředky EU. Má zajišťovat ochranu zájmů občanů EU. Evropský účetní dvůr byl zřízen v roce 1977 se sídlem v Lucembursku.³⁸

3.2 Kontrolní orgány ČR

Pro kontrolu dotací nebo návratných finančních výpomocí poskytováním účelově určených prostředků na programy a projekty financované ze SR, resp. z NF nebo spolufinancované EU je **nejdůležitější právní normou zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech**. Instituce, které jsou oprávněny provádět finanční kontrolu dotací a návratných finančních výpomocí, jsou: ministerstva, finanční úřady a správci kapitol (§ 39 odst. 2 RP). Stejný zákon vymezuje poskytovatele, který je oprávněn proplácet dotace nebo návratné finanční výpomoci (§ 14 odst. 2 RP). Druhý zákon, který upravuje účelové poskytování finančních prostředků, ale z rozpočtů pro územní samosprávné celky, tedy obcí a krajů, je **zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů**, ve znění pozdějších předpisů.³⁹ Oba zákony nabyly účinnosti dne 1. 1. 2001.

Ve stejném roce byl schválen další důležitý **zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)**. Tento zákon upravuje působnost kontrolních orgánů při veřejnosprávní kontrole, procesní pravidla, metody a postupy při kontrole. Působnost provádět kontrolu podle zákona o finanční kontrole má:

- Ministerstvo financí ČR,
- správce kapitoly SR,
- řídicí orgány a platební agentury,
- územně samosprávné celky (obce a kraje).

Tímto zákonem se při kontrole neřídí Finanční správa a Nejvyšší kontrolní úřad, které mají své vlastní procesní zákony.

³⁷ Evropská komise. *Evropský úřad pro boj proti podvodům*. [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us_cs.

³⁸ EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. *Poslání a úloha*. [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: <https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/MissionAndRole.aspx>.

³⁹ Srov. STRNADOVÁ, Zuzana. *Co by měl vědět příjemce dotace*. s. 9.

V ČR se tedy kontrolou dotačních prostředků zabývají hlavně řídicí orgány nebo jejich implementační orgány, na které jsou částečně převedeny pravomoci řídicího orgánu (zprostředkovatelské subjekty). Další veřejný orgán, který má na starost dozor nad dotacemi, je Finanční správa prostřednictvím jednotlivých finančních úřadů (Oddělení zvláštních činností). V menší míře může provádět kontrolu u příjemců dotace Nejvyšší kontrolní úřad a Ministerstvo financí (Auditní orgán), které se ale zaměřuje primárně na audity řídicích orgánů.

3.2.1 Nejvyšší kontrolní úřad

Působnost **Nejvyššího kontrolního úřadu** (dále také „NKÚ“) je zakotvena přímo v Ústavě ČR. Jeho činnost a pravomoci upravuje zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. NKÚ dohlíží, zda jsou kontrolované činnosti v souladu s právními předpisy (např. zadávání státních zakázek). Dále prověřuje, jak stát hospodaří se státním majetkem a s prostředky získanými ze zahraničí, a provádí auditní činnost.⁴⁰ Kontroly jsou prováděny na základě kontrolního plánu, ale i podnětů od vlády, parlamentu nebo občanů. Ze statistik vedených NKÚ vyplývá, že v letech 2014–2018 provedl 1 090 kontrol, z toho předal průměrně 38 podnětů za rok orgánům Finanční správy.⁴¹

3.2.2 Poskytovatelé a zprostředkující subjekty

Na základě principu „kdo přiděluje peníze, také jejich využití kontroluje“ jsou poskytovatelé a zprostředkující subjekty primární kontrolní orgány. V průběhu realizace projektu řídicí orgán ve spolupráci se zprostředkujícím subjektem provádí administrativní kontrolu 100 % projektů v on-line prostředí, jelikož většina dokumentace se předává v elektronické podobě.⁴² Dalším typem kontroly je veřejnosprávní kontrola, tj. fyzická kontrola na místě, jejímž cílem je především:

- ověření pořízeného majetku v rámci realizovaného projektu,
- soulad elektronických kopií s originály, a další doklady, které se elektronicky nepodávají,
- dodržení příslušných zákonů (např. zákona o účetnictví),

⁴⁰ Srov. BAKEŠ, Milan, *Finanční právo*, s. 43.

⁴¹ Nejvyšší kontrolní úřad. *Statistika*. [online]. 2020. [cit. 10.02.2020]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/kontrola/statistiky/>.

⁴² Oživení.cz. *Dotace*. [online]. 2020. [cit. 11.02.2020]. Dostupné z: <https://www.oziveni.cz/faqs/category/pravni-poradna-dotace/>.

- ověření souladu provedení projektu s projektovou dokumentací nebo podnikatelským záměrem a fakturovanými položkami,
- posouzení skutečného využívání projektu (účelnost) a posouzení dostatečné publicity podpořeného projektu,
- ověření velikosti podniku.

Poskytovatelé postupují podle **zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole**, ale v některých případech se řídí speciálním právním předpisem, a to **zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)**. Podle těchto zákonů nepostupuje Nejvyšší kontrolní úřad a Finanční správa, které mají při provádění kontroly své vlastní procesní předpisy. Nestanoví-li uvedené zákony jiný postup, aplikují se zásady správního řízení podle **zákona č. 500/2004 Sb., správní řád**.

3.2.3 Finanční úřady, jejich organizační řád a oprávnění ke kontrole dotací

Oprávněnost provádět finanční kontrolu (§ 39 RP) a zároveň vykonávat správu odvodů za PRK (§ 44a odst. 11 RP) je ukotveno v zákoně o rozpočtových pravidlech. Kompetence a pravomoci Finanční správy a jejich orgánů jsou vymezeny **zákonem č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky**, ve znění pozdějších předpisů. Před účinností tohoto zákona vycházel organizační řád ze zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech (účinnost od 1. 1. 1990). Mezi územní finanční orgány byly zařazeny do 31. 12. 2012:

- Generální finanční ředitelství (GFR),
- finanční ředitelství (celkem 8 FR),
- Specializovaný finanční úřad (od 1. 1. 2011),
- finanční úřady (FÚ).⁴³

Po schválení nového zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky (účinnost od 1. 1. 2013) se začala soustava správních orgánů nazývat Finanční správa, kterou tvoří:

- Generální finanční ředitelství,
- Odvolací finanční ředitelství,
- finanční úřady (celkem 14 FÚ podle jednotlivých krajů a Specializovaný finanční úřad).⁴⁴

Na rozdíl od ostatních kontrolních orgánů se finanční úřady v oblasti dotací zaměřují na kontrolu spojenou se správou odvodu za PRK (§ 44a odst. 11 RP). Finanční úřady provádí kontrolu, zda byly poskytnuté prostředky použity v souladu s podmínkami, které si

⁴³ Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech.

⁴⁴ Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky.

poskytovatel určil v právních aktech a příjemce dotace se zavázal je dodržet. Nekontrolují tedy postupy při výběru a schvalování žádostí, ani nastavení administrativních nebo kontrolních procesů. Procesní norma, podle které postupuje Finanční správa, je **zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád** (dále také „DŘ“). Finanční úřady správu odvodů za PRK vykonávají na základě vlastní vyhledávací činnosti nebo na základě **podnětů**, které podávají ostatní veřejné orgány na základě svých kontrol. Nejvyšší kontrolní úřad a další kontrolní orgány jsou v souladu s ustanovením § 59 DŘ povinny údaje uvedené v kontrolních protokolech, které mají vztah ke správě daní (resp. správě odvodů za PRK), předávat příslušným správcům daně bez vyžádání do 30 dnů od provedení kontrolního zjištění.⁴⁵ Podnět s podezřením na PRK je pro finanční úřad impulsem pro to, aby zahájil daňové řízení. V rámci daňového řízení prověří skutečnosti uvedené v podnětu a buď PRK potvrdí či nikoliv.⁴⁶ V podnětu musí být uvedeno pochybení, kterého se měl příjemce dopustit. Na jeho základě by měl finanční úřad potvrdit, že došlo k PRK a uložit platební výměr na odvod. Aby nedocházelo k duplicitám kontrol a zrychlilo se řízení vedené finančními úřady, vydalo Ministerstvo financí ČR Metodický pokyn CHJ č. 4 – Metodika předávání podnětů na orgány Finanční správy České republiky (stav k 31. 12. 2017). Tímto pokynem mají povinnost se řídit kontrolní orgány ČR, zejména pak poskytovatelé.⁴⁷ Pokyn upravuje formu, náležitosti podnětu a podklady potřebné k zahájení řízení. V případě, že podnět obsahuje veškeré potřebné náležitosti, může provést finanční úřad kontrolu bez fyzické kontroly u příjemce dotace, tzv. vyměření bez kontroly, při zachování práv kontrolovaného subjektu.

3.3 Nesrovnalost

Podle Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. 7. 2006 se pojmem nesrovnalost rozumí *„porušení právních předpisů Společenství v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropské unie, a to započtením neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu.“*⁴⁸

Z národního hlediska se za nesrovnalost označuje *„porušení právních předpisů ES nebo ČR v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které vede nebo by mohlo vést*

⁴⁵ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

⁴⁶ Srov. STRNADOVÁ, Zuzana. *Co by měl vědět příjemce dotace*. s. 122.

⁴⁷ Srov. STRNADOVÁ, Zuzana. *Co by měl vědět příjemce dotace*. s. 124-125.

⁴⁸ Rada Evropské unie, *NARÍZENÍ RADY (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999*. s. 21. [online]. 2006. [cit. 27.02.2020]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX%3A32006R1083>.

*ke ztrátě v souhrnném rozpočtu EU nebo ve veřejném rozpočtu ČR, a to započtením neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu EU nebo do veřejného rozpočtu ČR.*⁴⁹

Nesrovnalostí je zjednodušeně řečeno porušení právních předpisů, podmínek, povinností nebo jednání, které by mohlo vést ke ztrátě nebo zneužití prostředků z EU. Metodický pokyn finančních toků pro programové období 2014–2020 dělí nesrovnalosti do čtyř kategorií:⁵⁰

1. Systémové nesrovnalosti – chybně nastavené systémové postupy (kontrolní a řídicí procesy).
2. Nesrovnalost jako PRK – jakékoliv porušení, kdy skutková podstata je vymezena v ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) až j) zákona o rozpočtových pravidlech a v ustanovení § 3 písm. e) a f) téhož zákona. PRK se může dotýkat jen a pouze prostředků, které byly příjemci poskytnuty. Ustanovení § 3 písm. e) vymezuje pojem „neoprávněné použití“ a písm. f) definuje pojem „zadržetí“ prostředků (nevrácení nevyčerpaných prostředků ve stanovený termín). PRK je též nesplnění nebo porušení povinností stanovených poskytovatelem v podmínkách, které jsou součástí smluvního aktu mezi poskytovatelem a příjemcem. Jedná se např. o:
 - nesplnění účelu nebo udržitelnost projektu (vlastnictví dlouhodobého majetku),
 - porušení pravidel pro výběr dodavatele (metodické pokyny poskytovatelů) nebo zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek,
 - nesplnění informačních povinností,
 - nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity,
 - nedodržení termínů, nedodržení pravidel publicity,
 - neplnění monitorovacích indikátorů a další.
3. Ostatní nesrovnalosti – porušení podmínek rozhodnutí o dotaci nebo pravidel stanovených v metodických pokynech operačního programu (nepřesnosti v účetnictví nebo nedodržení lhůt, uplatnění nezpůsobilých výdajů).

⁴⁹ Ministerstvo financí ČR, odbor 55 - Národní fond. *Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2007 - 2013 s účinností od 1. 9. 2013.* s. 3. [online]. 2013. [cit. 13.11.2019]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2013/metodika-financnich-toku-a-kontroly-prog-13734>.

⁵⁰ Ministerstvo financí ČR, odbor 55 - Národní fond. *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. 11. 2014.* s. 40-41. [online]. 2014. [cit. 13.11.2019]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2014/metodicky-pokyn-financnich-toku-programu-19506>.

4. Podezření na spáchání trestného činu – v případech, kdy jsou úmyslně předloženy nepravdivé informace, nebo dojde k zamlčení podstatných údajů v žádosti o poskytnutí dotace.

Při zjištění systémové nesrovnalosti nebo podezření ze spáchání trestného činu je oprávněn platební certifikační orgán provést korekci nebo i pozastavení plateb řídicím orgánům. To stejné může učinit Evropská komise na základě prováděných auditů ve vztahu k ČR.

V případě porušení uvedeného v kategorii ostatní nesrovnalosti má krácení nebo neproplacení části dotace v kompetenci řídicí orgán.

Poslední případ nastává, když nesrovnalost se rovná PRK. Příjemce dotace má povinnost uhradit odvod za PRK prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu. PRK tedy mohou doměřit pouze orgány Finanční správy, které jsou oprávněny správou odvodu za PRK a penále (§ 44a odst. 11 RP). Výše odvodu je stanovena v ustanovení § 44a odst. 4 RP. V návaznosti na odvod má příjemce dotace i povinnost zaplatit penále za prodlení s odvodem penále za každý den prodlení (§ 44a odst. 10 RP), pokud jsou splněny podmínky pro vznik penále. Je nutné podotknout, že právní systém ČR nedefinuje pojem nesrovnalost na rozdíl od PRK. Ve své publikaci pojednávající o problematice evropských dotací z pohledu příjemce Strnadová konstatovala: „*Pojem nesrovnalost je pojmem širším než pojem porušení rozpočtové kázně.*“⁵¹ Z toho lze vyvodit, že ne každá nesrovnalost je zároveň PRK.

⁵¹ STRNADOVÁ, Zuzana. *Co by měl vědět příjemce dotace.* s. 51.

4 Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

Zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), jak zní celý název tohoto zákona, nabyl platnosti dne 27. 6. 2000. Zákon je rozdělen na deset částí. Druhá až devátá část se týká pouze dílčích změn vybraných zákonů souvisejících se zákonem o rozpočtových pravidlech. V poslední desáté části je uvedena účinnost zákona, která nastala dne 1. 1. 2001. Hlavní obsah zákona je v první části nazvané Rozpočtová pravidla.

Úvodní ustanovení této první části obsahují předmět úpravy zákona o rozpočtových pravidlech a vysvětlují základní pojmy. Pro kontrolu dotací jsou podstatné pojmy:

- dotace: „*Peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel*“,⁵²
- návratná finanční výpomoc: „*Prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, bezúročně právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel, které je povinen jejich příjemce vrátit do státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu*“,⁵³
- neoprávněné použití, tj. výdej finančních prostředků, při kterém došlo k porušení podmínek v rozhodnutí, právních předpisů nebo nesplnění účelu, na který byly prostředky poskytnuty,
- zadržení poskytnutých peněžních prostředků, tj. nevrácení finančních prostředků ve stanoveném termínu.

Další část upravuje tvorbu a funkci SR v členění na příjmy a výdaje a také střednědobý výhled SR na další roky (§ 4 až § 13). Následující kapitoly (§ 14 až § 19) se týkají poskytování dotací a návratných finančních výpomocí. Tyto paragrafy vymezují následující:

- na dotaci nebo NFV není právní nárok (§ 14 odst. 1),
- subjekty oprávněné poskytovat dotace a NFV (§ 14 odst. 2),
- obsah žádosti o dotaci nebo NFV (§ 14 odst. 3),
- základní náležitosti rozhodnutí o poskytnutí dotace a NFV (§ 14 odst. 4),
- poskytovatel může stanovit podmínky, které zakládají PRK (§ 14 odst. 6),
- paušální výdaje (§ 14 odst. 7),

⁵² ÚZ číslo: 1357. *Rozpočet a financování: obce, kraje, hl. město Praha, organizační složky státu, příspěvkové organizace, svazky obcí.* s. 5-6.

⁵³ ÚZ číslo: 1357. *Rozpočet a financování: obce, kraje, hl. město Praha, organizační složky státu, příspěvkové organizace, svazky obcí.* s. 6.

- povinnosti příjemce dotace (§ 14 odst. 10 a 12),
- jaké změny lze provést v rozhodnutí na základě žádosti příjemce (§ 14 odst. 13),
- transformace či přeměna příjemců (§ 14a až § 14d),
- nevyplacení dotace, vrácení dotace, opatření k nápravě (§ 14e, § 14f),
- proces rozhodování a změny rozhodnutí (§ 14g až § 14q),
- řízení o odnětí dotace nebo NFV, využití obecných ustanovení správního řádu v řízení o odnětí (§ 15),
- způsob poskytování dotací a NFV a zveřejňování informací (§ 16 a § 19),
- podmínky rozpočtového opatření a zařazení výdajů do rozpočtu organizačních složek státu (dále také „OSS“), resp. obcí a krajů (§ 21 až § 27).

Poskytování dotací z Evropské unie probíhá prostřednictvím NF. V zákoně o rozpočtových pravidlech jsou vyhrazena ustanovení § 37 a § 38, která vymezují pojem Národní fond, jeho funkce, pravidla nakládání s prostředky NF a následky při PRK u prostředků poskytnutých z tohoto fondu. Následující ustanovení § 39 určuje, kdo je oprávněn provádět finanční kontrolu prostředků poskytnutých podle zákona o rozpočtových pravidlech. Jedná se o správce jednotlivých kapitol, ministerstva a finanční úřady.

Ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech § 44 a § 44a se týkají PRK, a to zejména:

- skutkové podstaty PRK (§ 44 odst. 1),
- rozčlenění prostředků SR (§ 44 odst. 2 a 3),
- označení prostředků podle jejich původu (§ 44 odst. 4 až 6),
- stanovení povinnosti odvodu podle právní formy subjektů (§ 44a odst. 1 až 3),
- výše odvodu a penále, pravidla vyměření (§ 44a odst. 5 až 10),
- správy odvodů (§ 44a odst. 11),
- prominutí odvodů a penále (§ 44a odst. 12 a 13).

Další ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech pojednávají o hospodaření OSS (§ 45 až § 52), hospodaření příspěvkových organizací (§ 53 až § 63) a společných ustanoveních pro hospodaření obou typů organizací (§ 64 až § 72). Na závěr zákona jsou uvedena společná, přechodná a závěrečná ustanovení (§ 73 až § 81).

Základní rozlišení prostředků v rozpočtových pravidlech (§ 44 odst. 2) je následující:

- prostředky SR (příjemcem je OSS),
- prostředky poskytnuté ze SR (příjemcem jsou FO a PO).

Sekundárně jsou prostředky členěny takto:

- prostředky kryté prostředky z NF nebo EU (prostředky přijdou nejdříve z EU a poté se rozdají v ČR),
- prostředky na předfinancování výdajů, které mají být kryty z NF nebo EU (projekty se nejprve financují z prostředků ČR a poté se nechají proplatit z EU).

Důvodem pro rozdělení prostředků je možnost nastavení různých mechanismů (pravidel) pro jednotlivé druhy prostředků. Poskytovatel musí v rozhodnutí vždy označit prostředky, z kterých bude dotace nebo NFV poskytnuta. V případě PRK se vrací vybrané odvody a penále do příslušných rozpočtů (SR, NF, státní fondy, rezervní fond).

Rozpočtová pravidla určují, kdo může být poskytovatelem dotace nebo NFV (§ 14 odst. 2):

- ústřední orgán státní správy (ministerstva),
- Úřad práce ČR,
- Akademie věd ČR,
- Grantová agentura ČR,
- Technologická agentura ČR nebo
- organizační složka státu, kterou určí zvláštní zákon.⁵⁴

⁵⁴ Srov. ÚZ číslo: 1357. *Rozpočet a financování: obce, kraje, hl. město Praha, organizační složky státu, příspěvkové organizace, svazky obcí.* s. 14.

5 Praktické využití novel zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a vyhodnocení jejich vlivu na kontrolu

Praktická část se věnuje zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a důležitým novelám tohoto zákona od doby účinnosti zákona do roku 2018. Každá z vybraných novel určitým způsobem ovlivnila buď administrativní proces při poskytování dotací či NFV poskytovatelem nebo postupy kontrolních orgánů, zejména poskytovatelů a finančních orgánů. Pro sběr dat, resp. novel zákona a souvisejících statistik bude využit Automatizovaný systém právních informací (ASPI) a Informační systém Centrální evidence dotací z rozpočtu (IS CEDR). Následně bude provedeno vyhodnocení sesbíraných dat pomocí kvantitativní obsahové analýzy⁵⁵, přičemž novely zákony budou podrobeny analýze komparativní, statistiky analýze trendové.⁵⁶

Při kontrole finančních prostředků poskytnutých příjemcům dotace ze SR, resp. NF je pro finanční úřady podstatné sledovat zejména:

- jaké znění zákona bylo účinné v okamžiku poskytnutí prostředků,
- jaké znění zákona bylo účinné v okamžiku PRK,
- přechodná ustanovení případných novel, zejména poslední novely.

V případě PRK je pro kontrolní orgán rozhodující:

- kdy byly prostředky poskytnuty,
- kdy došlo k naplnění skutkové podstaty PRK,
- kdy je nebo byl uložen odvod.

Zákon se postupně vyvíjel a novelizoval stejně, jako se měnily zákony, které mají návaznost na rozpočtové pravidla. Příkladem jsou procesní zákony:

- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.

Vstupem ČR do EU v roce 2004 bylo umožněno čerpání dotací ze strukturálních fondů, což vedlo ke zvýšenému zájmu žadatelů o dotace a počtu žádostí o dotace nebo NFV. Postupně bylo nutné novelizovat zákon o rozpočtových pravidlech a sjednotit proces poskytování dotace

⁵⁵ Srov. DISMAN, Miroslav. *Jak se vyrábí sociologická znalost: příručka pro uživatele*. s. 131, 168-169.

⁵⁶ Srov. LINDEROVÁ, Ivica, Petr SCHOLZ a Michal MUNDUCH. *Úvod do metodiky výzkumu*. s. 55-56. [online]. 2016. [cit. 13.01.2020]. Dostupné z: <https://www.vspj.cz/ISBN/Skripta%20-%20VŠPJ/Úvod%20do%20metodiky%20výzkumu%20-%20Linderová,%20Scholz,%20Munduch.pdf>.

nebo NFV v návaznosti na unijní právo a samozřejmě také na základě nálezů soudů týkajících se dotací. Nejdůležitější novely, které měly přímo vliv na poskytování dotací ve vztahu poskytovatel <-> příjemce dotace a na konstatování PRK ze strany kontrolního orgánu, jsou uvedeny v tabulce č. 5.

Tabulka č. 5: Nejdůležitější novely zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

Novela	Účinnost od
Zákon č. 479/2003 Sb.	1. 1. 2004
Zákon č. 482/2004 Sb.	7. 9. 2004
Zákon č. 26/2008 Sb.	1. 3. 2008
Zákon č. 465/2011 Sb.	30. 12. 2011
Zákon č. 25/2015 Sb.	20. 2. 2015
Zákon č. 128/2016 Sb.	10. 5. 2016
Zákon č. 367/2017 Sb.	1. 1. 2018

Zdroj: vlastní zpracování

5.1 Komparace novel zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

Tato kapitola se bude zabývat nejdůležitějšími novelami zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Komparována budou pouze ustanovení, která mají vliv na poskytování dotací nebo NFV a na kontrolu prostředků poskytnutých touto formou a s tím spojené případné konstatování PRK. Bude se tedy jednat o konkrétní dopady změn týkajících se zejména **ustanovení § 14, § 15, § 44 a § 44a**.

Informace pro komparaci jednotlivých novel zákona budou čerpány z programu ASPI. Jedná se o Automatizovaný systém právních informací, který obsahuje všechny právní předpisy vydané na území ČR, EU a Evropského společenství v aktualizovaných i dřívějších zněních.

5.1.1 Novela ve znění zákona č. 479/2003 Sb., kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech (účinná od 1. 1. 2004)⁵⁷

Důvodem první větší novely zákona o rozpočtových pravidlech byl vstup ČR do Evropské unie. Novela zákona č. 479/2003 Sb. rozšířila povinnosti týkající se poskytování dotací a NFV. V této novelizaci rozpočtových pravidel byly provedeny následující změny:

- doplnění střednědobého výhledu o výdaje na programy nebo projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie (§ 4 odst. 1),
- rozšíření o úřady práce coby dalšího poskytovatele dotace nebo NFV (§ 14 odst. 2),
- **povinnost poskytovatele rozdělit podmínky** (§ 14 odst. 3) na:
 - zásadní (odvod za PRK ve stejné výši, v jaké bylo PRK),
 - méně závažné (odvod za PRK až do výše 5 % z celkové částky poskytnutých prostředků),
 - v případě nerozdělení podmínek podléhají sankci všechny podmínky v rozhodnutí (odvod za PRK ve stejné výši, v jaké bylo PRK),
- změna rozpočtového určení penále – u PRK u prostředků poskytnutých z NF se penále místo do SR ukládá do NF (§ 38 odst. 2),
- ukládání odvodů u NFV pouze do výše nesplacené části (před novelou z částky PRK), ale penále se počítá z celé částky PRK (§ 44 odst. 2),
- úprava pojmu neoprávněné použití (§ 44 odst. 3) – nově je PRK i porušení podmínek podle § 14 odst. 3 písm. b), nikoliv jen výdej prostředků,
- nová sankce u prostředků poskytnutých čistě ze SR až do výše 5 % z poskytnuté částky; penále se u méně zásadních podmínek neukládá (§ 44 odst. 3),
- Finanční ředitelství má v kompetenci promíjení pouze u odvodu za PRK až do výše 5 % z celkového odvodu, nad 5 % ministerstvo (§ 44 odst. 6). Před novelou mohlo rozhodovat Finanční ředitelství jen v **odůvodněných** případech u žádostí o prominutí odvodu nebo penále do výše 5 mil. Kč, v ostatních případech rozhodovalo ministerstvo,
- nelze prominout odvod a penále u prostředků poskytnutých z rozpočtu EU (§ 44 odst. 6).

⁵⁷ Zákon č. 479/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

5.1.2 Novela ve znění zákona č. 482/2004 Sb., kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech (účinná od 7. 9. 2004)⁵⁸

Ve stejném roce byla schválena další novela zákona o rozpočtových pravidlech, která zasáhla do povinností poskytovatele a do postupu finančních úřadů. Důležité bylo rozšíření u kapitoly porušení rozpočtové kázně o ustanovení § 44a. Nově rozpočtová pravidla obsahovala:

- **nové základní náležitosti rozhodnutí** o poskytnutí dotace a NFV (§ 14 odst. 3):
 - poskytovaná částka,
 - lhůtu, kdy má být účelu dosaženo,
 - další podmínky, které musí příjemce dodržovat,
 - den vydání rozhodnutí,
- **nové postupy stanovení podmínek** poskytovatelem v rozhodnutí o poskytnutí dotace (§ 14):
 - pokud rozhodnutí neobsahuje prostředky z EU, může poskytovatel v rozhodnutí uvést méně závažné podmínky (§ 14 odst. 5),
 - jestliže se jedná o prostředky z EU, může poskytovatel uvést i další podmínky podle ustanovení § 14 odst. 3 písm. g), které budou při nesplnění postiženy odvodem nižším, než je celková částka dotace. Pokud poskytovatel stanoví i méně závažné podmínky, musí určit, kolik procent z celkové částky dotace bude činit odvod při jejich nesplnění (§ 14 odst. 6),
- **povinnost** poskytovatele zadávat informace o poskytnutých dotacích a NFV do centrálního registru (§ 14 odst. 10),
- **změnu určení rozpočtového penále** za PRK opět do SR (§ 38 odst. 2). Před novelou se jednalo o příjem NF,
- nové rozčlenění prostředků SR podle jejich původu – NF, EU, předfinancování atd. (§ 44 odst. 2),
- povinnost OSS označit v rozhodnutí, odkud poskytované finanční prostředky obdržela (§ 44 odst. 4 a odst. 6),
- **nová ustanovení § 44a** v návaznosti na § 14 odst. 6, která zahrnují:
 - stanovení povinnosti výše odvodu za PRK v závislosti na rozčlenění prostředků podle odst. 4, které se týká následujících případů:

⁵⁸ Zákon č. 482/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

- a) porušení méně závažných podmínek u dotace, která neobsahuje prostředky z EU – odvod ve výši 5 % z celkové částky,
 - b) porušení podmínek u prostředků poskytnutých z EU – v rozhodnutí musí být za nesplnění podmínky stanovena výše procenta z celkové částky dotace,
 - c) v ostatních případech, kdy není určena procentní sazba za porušení, je odvod ve výši, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň, tzn. až celá částka dotace,
- změnu ukládání odvodů u NFV a započtení splacených částek do plnění povinnosti odvodu (§ 44 odst. 5),
 - změnu min. výše, kdy se předepisuje penále (§ 44a odst. 7) – nově od 500 Kč, v předchozím znění zákona až po překročení částky 3 000 Kč,
 - **změny v rozhodování prominutí odvodů a penále** (§44a odst. 9). Nerozhoduje výše částky k prominutí, ale kdo peněžní prostředky poskytnul:
 - místně příslušné Finanční ředitelství rozhoduje o prominutí odvodu za porušení méně závažných podmínek, které neobsahují prostředky z EU,
 - ministerstvo má v kompetenci žádosti o prominutí odvodů a penále u prostředků, které neobsahují prostředky z EU:
 - a) není určena procentní sazba za porušení,
 - b) dojde k porušení ostatních podmínek v rozhodnutí,
 - odvody a penále, které jsou poskytnuty z NF nebo EU, se nepromíjí,
 - přechodná ustanovení – prostředky poskytnuté před nabytím účinnosti tohoto zákona se posuzují podle dosavadních právních předpisů (zákon 218/2000 Sb., ve znění zákona č. 479/2003 Sb.), tedy i případné porušení podmínek rozhodnutí.

5.1.3 Novela ve znění zákona č. 26/2008 Sb., kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech (účinná od 1. 3. 2008)⁵⁹

Další změna rozpočtových pravidel, svým rozsahem mnohem menší, byla schválena parlamentem dne 16. 1. 2008. V této novele byly následující změny:

- doplnění povinných údajů v rozhodnutí. Lze vyčlenit podmínky, které nejsou neoprávněným použitím (§ 14 odst. 3),

⁵⁹ Zákon č. 26/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

- možnost uložit kraji nebo Regionální radě regionu soudržnosti povinnost vrátit prostředky, které vybrala jako odvod za PRK podle zákona č. 250/2000 Sb., nebo jako nepoužité (§ 14 odst. 7),
- v případě uplatnění odpočtu DPH nesmí být tato částka zahrnuta do finančního vypořádání dotace (§ 14 odst. 11). Zde lze vidět návaznost na pravidla způsobilých výdajů, kde až na některé výjimky je odpočet DPH brán jako nezpůsobilý výdaj. Toto neplatí např. pro neplátce, kteří si nemohou odpočet nárokovat,⁶⁰
- doplněna další možnost, kdy lze zahájit řízení o odnětí dotace (§ 15 odst. 1), a to při zjištění, že nedojde ke splnění účelu dotace,
- **nové znění ustanovení § 21**, které upravuje účelovost prostředků SR při přesunech prostředků,
- započítávání nevyplacených částek do plnění povinnosti odvodu (§ 44a odst. 5),
- **zrušení kompetence Finančního ředitelství k promíjení** odvodů a penále za PRK, od novely promíjí pouze ministerstvo (§ 44a odst. 9),
- úpravy některých pravidel hospodaření OSS a jejich PO (§ 46 a § 47).

5.1.4 Novela ve znění zákona č. 465/2011 Sb., kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech (účinná od 30. 12. 2011)⁶¹

Nejrozsáhlejší změnou rozpočtových pravidel bylo schválení zákona č. 465/2011 Sb., který nabyl účinnosti dne 30. 12. 2011. Do zákona byly doplněny další postupy při poskytování dotací a také změny při stanovení odvodu finančními úřady. Tato novelizace obsahovala následující změny:

- mezi poskytovatele, kteří mohou poskytovat dotace a NVF, byla doplněna Technologická agentura ČR (§ 14 odst. 2),
- nově byla doplněna možnost uvést v rozhodnutí „*částku, do jejíž výše může být dotace nebo NFV poskytnuta*“ (§ 14 odst. 3). Poskytovatel tak může deklarovat, že dotace bude vyplacena až do stanovené výše pouze při splnění určených okolností uvedených v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Pokud nedojde k naplnění těchto okolností, nemá

⁶⁰ Ministerstvo pro místní rozvoj, Odbor rámce podpory společenství. *Pravidla způsobilých výdajů pro programy spolufinancované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti na programové období 2007-2013 platnost od 1. ledna 2007.* s. 25 [online]. 2007. [cit. 27.02.2020]. Dostupné z: <https://dotaceu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/programove-obdobi-2007-2013/metodicke-rizeni-nsrr>.

⁶¹ Zákon č. 465/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

- poskytovatel povinnost vyplatit max. výši dotace nebo NFV. Před novelizací byla povinnost uvádět v rozhodnutí pouze poskytovanou částku,
- u prostředků krytých z rozpočtu EU může poskytovatel v rozhodnutí u dalších podmínek podle odst. 3 písm. g) určit výši odvodu nižší než je celková dotace, a to procentním rozmezím z celkové částky nebo z částky PRK (§ 14 odst. 6). Zároveň musí vzít v úvahu závažnost porušení a jeho případný vliv na dodržení účelu dotace. Stále se ale jedná o závazné podmínky rozhodnutí, u kterých může vzniknout ze strany poskytovatele postih,
 - **nové ustanovení § 14 odst. 13 písm. a), b)** doplňuje, kdy lze měnit rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo NFV:
 - a)** na žádost příjemce dotace může poskytovatel provést změnu:
 - poskytované částky,
 - lhůty pro dosažení účelu,
 - ostatních podmínek a povinností uvedených v rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo NFV. Nadále ale nelze změnit účel dotace a osobu příjemce,
 - b)** v případě zřejmých nesprávností (chyby v počtech nebo psaní) vystaví poskytovatel opravné rozhodnutí,
 - **nová ustanovení § 14a až 14d** nastavují postupy poskytovatele a příjemce dotace v případě změny právní formy, kdy právnická osoba (obchodní společnost nebo družstvo) zaniká a její jmění přechází na právního nástupce,
 - **nové ustanovení § 14e:**
 - možnost poskytovatele nevyplatit dotaci nebo její část v případě podezření na porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Týká se pouze prostředků spolufinancovaných z rozpočtu EU,
 - povinnost informovat o krácení příjemce a finanční úřad,
 - příjemce nemůže využít proti krácení obecné předpisy o správním řízení, je vyloučena možnost soudního přezkumu,
 - **nová ustanovení § 44 odst. 1 písm. h), i), j)** rozšiřují vymezení skutkové podstaty PRK:
 - h)** upravuje situaci, kdy poskytovatel v rámci finančního vypořádání nepřevede ve stanoveném termínu prostředky do SR stanovené vyhláškou (PRK na straně poskytovatele),
 - i)** jedná se o situaci, kdy poskytovatel (kraj nebo Regionální rada regionu soudržnosti) nepřevede příjemcem vrácené prostředky zpět do SR nebo NF v termínu stanoveném

v rozhodnutí. Doposud se jednalo o zadržení prostředků podle ustanovení § 3 písm. f) RP,

- j) týká se případu, kdy je porušena povinnost stanovená v rozhodnutí či dohodě o poskytnutí dotace nebo NFV. Musí být splněny dvě podmínky: porušení povinnosti přímo souvisí s účelem dotace a tento stav trvá v době přijetí peněžních prostředků. Tato nová úprava se tedy týká **pouze dotací** poskytovaných **ex-post**. V případě PRK podle písm. j) došlo ke změně výpočtu penále, a to ode dne následujícího po dni splatnosti platebního výměru na odvod. V ostatních případech se penále počítá ode dne následujícího po dni, kdy byla porušena rozpočtová kázeň,
- vložení nových druhů prostředků pro účely postihu (§ 44 odst. 2) a s tím spojena povinnost označení těchto prostředků organizační složkou státu (§ 44 odst. 4),
 - nové postupy ukládání odvodů za PRK u prostředků poskytnutých EU (§ 44a odst. 4 písm. b)), kdy je v podmínkách dotace stanoveno procentní rozmezí. Finanční úřad musí při stanovení odvodu posoudit závažnost porušení podmínek a vliv na dosažení účelu dotace, tzn. provést správní úvahu,
 - změny v případě **žádosti o prominutí** odvodu nebo penále (§ 44 odst. 11):
 - **rozhoduje GFR**, před novelou rozhodovalo pouze ministerstvo,
 - podání žádosti o prominutí je **časově omezeno – 1 rok** od nabytí právní moci odvodu nebo penále,
 - prodloužení roční lhůty v případě využití opravných nebo dozorčích prostředků podle daňového řádu (návrh na obnovu řízení, přezkumné řízení) nebo podání žaloby podle správního řádu,
 - přechodná ustanovení:
 - ke lhůtě pro podání žádosti o prominutí. Počítá se 1 rok od nabytí účinnosti novely, ne od podání návrhu před novelou zákona,
 - při změně právní formy příjemce před účinností novely.

5.1.5 **Novela zákona č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech (účinná od 20. 2. 2015)**⁶²

Přestože byla v zákoně uvedena účinnost dne 1. 1. 2015, z důvodu vyhlášení ve Sbírce zákonů dne 5. 2. 2015 novela nabyla účinnosti dne 20. 2. 2015. Rozsahem svých změn

⁶² Zákon č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

se vyrovnala novele zákona č. 465/2011 z roku 2011. V novele zákona č. 25/2015 Sb. došlo k výraznému posílení pravomocí poskytovatele vůči příjemci dotace. Novela obsahuje následující změny a úpravy:

- změny a rozšíření fondů spolufinancovaných z rozpočtu EU (§ 3 písm. j),
 - **nové znění ustanovení § 14 odst. 6.** Při stanovení dalších podmínek se přestává rozlišovat, zda je projekt financován z evropských nebo českých prostředků. Dochází tak ke sloučení předchozích odst. 6 a 7. Po novele může poskytovatel v rozhodnutí o poskytnutí dotace:
 - stanovit odvod za PRK nižší než je celková dotace při nesplnění dalších povinností, které poskytovatel předem vymezil v rozhodnutí podle ustanovení § 14 odst. 4 písm. g),
 - tento odvod je stanoven:
 - pevným procentním podílem či procentním rozmezím z celkové částky nebo z částky, ve které byla porušena rozpočtová kázeň, nebo
 - **pevnou částkou odvodu (nově),**
 - zároveň musí poskytovatel vzít v úvahu závažnost porušení a případný vliv na účel, na který byla dotace poskytnuta,
 - před novelou mohlo rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo NFV obsahovat méně závažné podmínky u českých prostředků a případné další podmínky u evropských prostředků. V obou případech se jednalo o závazné podmínky,
 - doplněno ustanovení § 14e, které se týká nevyplacení dotace nebo její části:
 - poskytovatel může toto ustanovení využít v případě **jakéhokoliv porušení**, ne pouze při porušení pravidel pro zadávání veřejné zakázky,
 - výše nevyplacených prostředků musí korespondovat s podmínkami uvedenými podle ustanovení § 14 odst. 6 (tzn. stanovení výše odvodu),
 - o svém postupu musí poskytovatel informovat bez zbytečného odkladu příjemce,
 - příjemce má možnost podat námitky do 15 dnů od obdržení informace o nevyplacení,
 - poskytovatel se k námitkám musí vyjádřit a rozhodnout o námitkách (není stanovena lhůta),
 - v případě uznání námitek má poskytovatel povinnost poslat nevyplacenou část dotace do 5 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí,
 - poskytovatel o opatření podle ustanovení § 14e **bezodkladně informuje** finanční úřad,
 - zrušen odstavec, kde byla pro příjemce vyloučena možnost využít soudní přezkum,

- **nové ustanovení § 14f** umožnilo poskytovateli **vyzvat příjemce k provedení nápravných opatření** při zjištění porušení podmínek rozhodnutí, pokud je náprava možná, nebo **vyzvat příjemce k vrácení dotace** nebo její části ve stanovené lhůtě. Pro použití opatření k nápravě musí být kumulativně splněny tyto podmínky (odst. 1):
 - byla porušena podmínka, za kterou je stanoven nižší odvod, než je celková dotace,
 - lze provést nápravu,
 Při zaslání výzvy k vrácení dotace postačí nesplnění jedné z těchto podmínek (odst. 3):
 - porušení povinnosti stanovené právním předpisem,
 - účel dotace,
 - jiná podmínky, u které nelze uložit opatření k nápravě,
- v případě nápravy nebo vrácení dotace ve stanové lhůtě nedochází k PRK v rozsahu vrácené dotace (14f odst. 2),
- výše částky k vrácení musí korespondovat s podmínkami uvedenými podle ustanovení § 14 odst. 6 (tzn. stanovení výše odvodu),
- poskytovatel o opatření podle ustanovení § 14f a o reakci na výzvu podle ustanovení § 14f odst. 7 **bezodkladně informuje** finanční úřad,
- doplněno ustanovení § 26 o možnosti využít postup podle ustanovení § 14f ,
- změny v ustanovení § 44a odst. 4:
 - zrušeno písm. a). Dosavadní písmena b) a c) se označují jako písmena a) a b),
 - stanovení výše odvodu v návaznosti na novou úpravu ustanovení § 14 odst. 6,
- **nové odstavce ustanovení § 44a:**
 - při porušení více podmínek u veřejných zakázek se za PRK použije nejvyšší odvod podle podmínek rozhodnutí (odst. 5),
 - stanovení minimální výše odvodu (odst. 6). Odvod se nevyměří, jestliže nepřesáhne 1 000 Kč v souhrnu za všechna porušení nebo ve vztahu k jedné dotaci (projektu),
- přechodná ustanovení – nová úprava se vztahuje na rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaná za účinnosti této novely.

5.1.6 Novela zákona č. 128/2016 Sb., kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech (účinná od 10. 5. 2016)⁶³

V této novele došlo k doplnění textu v ustanovení § 14e odst. 1 a v ustanovení § 14f odst. 1 a 3 o slovo „důvodně“. Zákonodárce touto úpravou zamýšlel, aby poskytovatel musel odůvodnit, proč došlo k nevyplacení dotace (§ 14e) nebo proč byla příjemci zaslána výzva k vrácení prostředků (§ 14f). Před účinností tohoto zákona tuto povinnost poskytovatel neměl a v podstatě stačilo, aby se poskytovatel domníval, že došlo k porušení povinnosti.

5.1.7 Novela zákona č. 367/2017 Sb., kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech (účinná od 1. 1. 2018)⁶⁴

Poslední změna, která se přímo dotýkala poskytování dotací a NFV, proběhla v roce 2017 novelizací zákona č. 367/2017 Sb., účinnou od 1. 1. 2018. Mezi hlavní změny patřilo:

- doplnění ustanovení týkajícího se žádosti o poskytnutí dotace nebo NFV (§ 14 odst. 3):
 - žádost o poskytnutí dotace nebo NFV již nelze podat ústně do protokolu,
 - byly rozšířeny náležitosti při podání žádosti (např. identifikace dotační výzvy),
- v rozhodnutí o poskytnutí dotace se již nemusí uvádět den vydání rozhodnutí (§ 14 odst. 4),
- vložena **nová ustanovení § 14g až § 14q**. Jedná se o zásadní změny v oblasti procesu rozhodování o poskytnutí dotace. Nová úprava vymezuje:
 - možnost převést veřejnoprávní smlouvou některé činnosti poskytovatele (kromě vyhlášení výzvy k podání žádosti o poskytnutí dotace a vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace) na zprostředkující subjekty (§ 14g),
 - doručování v případě úplného zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace pouze dálkovým přístupem (§ 14h),
 - povinné náležitosti výzvy poskytovatele (§ 14j). Výzva musí být elektronicky přístupná min. 30 dnů,
 - postup v případě vad v žádosti (§ 14k),
 - povinnost poskytovatele vydat rozhodnutí, jehož součástí je výroková část (§ 14m). Jedná se zejména o náležitosti podle ustanovení § 14 odst. 4,
 - doručování v případě úplného zamítnutí žádosti, a to ve lhůtě 30 dnů od doby, kdy jsou vydána rozhodnutí, která pokryjí finanční prostředky na základě výzvy (§ 14n),

⁶³ Zákon č. 128/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁶⁴ Zákon č. 367/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

- vztah ke správnímu řádu (§ 14q). Vyjmenovává některá ustanovení správního řádu, která nelze aplikovat v řízení při poskytování dotace nebo NFV. Důvodem této úpravy bylo sjednocení odlišných postupů poskytovatelů při řízení o poskytnutí dotací nebo NFV,
- přechodná ustanovení – v řízeních o poskytnutí dotace, která nastala před nabytím účinnosti tohoto zákona, se již postupuje podle aktuálního znění (např. výzvy poskytovatele, žádosti o poskytnutí dotace).

5.2 Vyhodnocení nejdůležitějších změn zákona o rozpočtových pravidlech a jejich vlivu na kontrolu

Vyhodnocení výsledků komparace bude zaměřeno na část zákona o **Poskytování dotací a NFV** (§ 14, § 14a a 14f) a **Porušení rozpočtové kázně** (§ 44, § 44a). Změny v těchto ustanoveních měly největší dopad na poskytovatele, finanční úřady a samozřejmě žadatele, resp. příjemce dotací. Důvodem pro novely zákona o rozpočtových pravidlech bylo doplnění a zpřesnění postupů poskytovatele při poskytování dotací nebo NFV v návaznosti na unijní právo a také potřeba respektovat soudní judikaturu.

5.2.1 Změny v ustanovení § 14, §14e a § 14f zákona o rozpočtových pravidlech

Od účinnosti tohoto zákona mělo **ustanovení § 14** pouze 5 odstavců. Před první novelizací v roce 2004 toto ustanovení obsahovalo definici poskytovatele dotace a základní náležitosti rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo NFV. S každou novelizací postupně docházelo k doplnění postupů při rozhodování o dotaci. Po poslední novele zákona č. 367/2017 Sb. účinné od 1. 1. 2018 obsahuje ustanovení **§ 14** již **11 odstavců** a součástí je dalších **22 ustanovení (§ 14a až § 14q)**. Následně budou představeny nejdůležitější změny týkající se ustanovení § 14, § 14e a 14f RP.

1. Ustanovení § 14 RP

První důležitá změna přišla s novelou zákona č. 479/2003 Sb. účinnou od 1. 1. 2004. Týkala se povinnosti poskytovatele **rozdělit podmínky v rozhodnutí** o poskytnutí dotace nebo NFV, kterými je povinen se příjemce dotace řídit. Nejdříve se jednalo o rozdělení podmínek na zásadní a méně závažné bez rozlišení, odkud prostředky pochází. Toto členění podmínek mělo zásadní vliv na stanovení odvodu za PRK (§ 44, později § 44a), a to:

- ve stejné výši, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň, nebo
- do výše 5 % z celkové částky poskytnutých prostředků.

V dalších novelách zůstala povinnost rozdělení podmínek, přibyla možnost vyčlenit podmínky, kdy se nejedná o PRK, a začalo se rozlišovat, zda jsou prostředky poskytnuty z EU, od čehož se také odvíjelo stanovení výše odvodu. V aktuálním znění zákona se již nerozlišuje, zda jsou prostředky poskytnuty z EU, a výše odvodu za PRK (§ 44a odst. 4) se stanovuje:

- pevnou částkou, pevným procentním podílem nebo procentním rozmezím z celkové částky,
- v ostatních případech částkou, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.

Ze začátku zákon neobsahoval povinnost členit podmínky v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Zejména následné kontroly finančních úřadů, které jsou oprávněny kontrolovat pouze splnění podmínek příjemcem dotace nastavených poskytovatelem v právním aktu, byly značně problematické. Finanční úřady mohou vyměřit odvod nebo penále až 10 let ode dne PRK, což je velká časová prodleva od podpisu rozhodnutí o poskytnutí dotace do případné kontroly ze strany finančního úřadu. Poskytovatel často v podnětu navrhoval sankci ve výši 100 % poskytnutých prostředků za nezávažné pochybení bez ohledu na splnění účelu dotace (nesplnění termínu, administrativní chyby, pochybení ve výběrovém řízení, které neovlivnilo výběr uchazeče, publicita aj.). Tento postup byl napadán příjemci dotací soudními žalobami na tvrdost sankce. Oprávněnost těchto žalob byla opakovaně potvrzena Nejvyšším správním soudem.⁶⁵ Zákonodárce proto reagoval zanesením povinnosti členit podmínky a zároveň stanovením výše odvodu proporcionálně, tzn. s přihlédnutím k závažnosti porušení a vlivu na splnění účelu (novela č. 465/2011 Sb.). Do poslední novely v roce 2018 byl zanesen zákaz možnosti podávat žádosti o poskytnutí dotace nebo NFV ústně do protokolu, což lze vysvětlit tím, že někteří poskytovatelé tuto možnost využívali.

Výhody:

- poskytovatel má možnost stanovit podmínky a nastavit výši odvodu za jejich porušení. To má vliv na výpočet odvodu, který je nižší než celková výše dotace, a zároveň se promítá do oznámení nebo výzev poskytovatele podle ustanovení § 14e a § 14f,
- výjimečné případy, kdy by došlo při nesplnění podmínky rozhodnutí k odvodu ve výši celé částky poskytnutých prostředků.

Nevýhody:

- pokud nejsou podmínky v rozhodnutí o poskytnutí dotace uvedeny, není možné aplikovat snížený odvod v případě jejich porušení,

⁶⁵ Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 7 Afs 107/2008 – 100, ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014 – 46 nebo ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014 – 40.

- u některých podmínek si poskytovatel v případě PRK stanoví příliš velké procentní rozmezí, což potom ztěžuje správně stanovit výši odvodu.

2. Ustanovení § 14e RP

Další nové ustanovení, které bylo do zákona zařazeno v roce 2012 novelou zákona č. 465/2011 Sb., umožnilo poskytovateli **provést krácení dotace** při podání žádosti o platbu příjemcem dotace. Krácení mohlo být provedeno pouze v případě, kdy se poskytovatel domníval, že byla porušena pravidla pro zadávání veřejných zakázek u projektů financovaných z EU. Poskytovatel měl povinnost informovat finanční úřad a příjemce o provedení opatření podle ustanovení § 14e. Dále bylo vyloučeno, aby mohl příjemce využít soudní přezkum (další novelou bylo toto vyloučení zrušeno). Následujícími novelami bylo ustanovení upraveno a k možnosti nevyplatit dotaci nebo její část mohlo dojít při **jakémkoliv porušení podmínek** uvedených v rozhodnutí o poskytnutí dotace, a to **také u prostředků mimo EU**. Výjimkou jsou podmínky, kdy se nejedná o PRK. Výše nevyplacené částky musí být stanovena podle podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace a nelze provést krácení bez řádného odůvodnění, na což odkazuje např. usnesení Nejvyššího správního soudu.⁶⁶

Výhody:

- rychlé řešení v případě jasných porušení,
- minimální administrativní zátěž,
- příjemce dotace není vystaven možné sankci v podobě penále ze strany finančního úřadu,
- poskytovatel má možnost nevyplatit prostředky (dotace poskytované ex post),
- v případě námitek proti krácení je povinností poskytovatele vydat rozhodnutí o námitkách, aby mohlo být rozhodnutí přezkoumatelné (od novely č. 25/2015 Sb.),
- možnost obrany proti rozhodnutí o námitkách pomocí soudního přezkumu (od novely č. 25/2015 Sb.),
- v případě nevyplacení dotace nedochází u příjemce dotace k PRK. Nemělo by tedy dojít k dvojímu postihu (krácení ze strany poskytovatele vs. odvod ze strany finančního úřadu),
- lze využít výhodnější znění ustanovení § 14e i na dotace, u kterých rozhodnutí bylo vydáno před účinností novely č. 25/2015 Sb.

Nevýhody:

- příjemce nemohl využít na opatření poskytovatele soudní přezkum (zrušeno až novelou č. 25/2015 Sb.),⁶⁷

⁶⁶ Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48.

⁶⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 109/77 SbNU 577; 177/2015 Sb.).

- příjemce nemůže využít opravné a dozorčí prostředky podle daňového řádu (odvolání, obnova řízení, přezkum) jako v případě kontroly ze strany finančního úřadu.

3. Ustanovení § 14f RP

Jedná se o zásadní rozšíření možnosti, jak poskytovatelem řešit zjištěná pochybení v případech, kdy již byla dotace vyplacena a porušení povinnosti v době zjištění trvá. Do zákona bylo toto ustanovení vloženo až novelou zákona č. 25/2015 Sb. účinnou od 25. 2. 2015. Pokud poskytovatel zjistí pochybení na straně příjemce a lze provést nápravu (administrativní pochybení, publicita, nezpůsobilé výdaje), měl by příjemci poslat **výzvu k provedení nápravy**. Pokud již nelze nápravu provést (chyby ve výběrovém řízení, nesplnění termínů stanovených v rozhodnutí), poskytovatel odešle **výzvu k vrácení dotace nebo její části**.

Výhody:

- rychlé řešení v případě jasných porušení,
- minimální administrativní zátěž v případě akceptace výzvy,
- lze použít i na dotace, u kterých rozhodnutí bylo vydáno před účinností novely,
- ustanovení lze aplikovat jak u dotací poskytovaných ax-ante, tak i ex-post,
- příjemce dotace není vystaven sankci v podobě penále ze strany finančního úřadu,
- v případě, že je ze strany příjemce provedena náprava nebo je požadovaná částka dotace vrácena, nedochází k PRK,
- samotné nesplnění výzvy není PRK,
- pokud příjemce s výzvou nesouhlasí, předává poskytovatel podnět na finanční úřad, který v rámci řízení PRK prokáže či vyvrátí.

Nevýhody:

- příjemce se proti výzvě nemůže soudně bránit jako v případě ustanovení § 14e, jelikož se nejedná o správní rozhodnutí. Jde pouze o informaci pro příjemce, kterou příjemce může akceptovat nebo zamítnout.

5.2.2 Změny v ustanovení § 44 a § 44a zákona o rozpočtových pravidlech

Novely ustanovení § 14 a zejména nová ustanovení § 14e a § 14f měly vliv nejen na poskytování dotací, ale také na kontrolu ze strany finančních úřadů a vyměrování odvodů za porušení rozpočtové kázně. Finanční úřady vykonávají správu odvodů podle zákona o rozpočtových pravidlech. To znamená, že jedině finanční úřad může konstatovat, že byla porušena rozpočtová kázeň, která je spojená s vystavením odvodu. Zákon o rozpočtových

pravidlech se věnuje oblasti **Porušení rozpočtové kázně v ustanovení § 44**, které obsahuje **6 odstavců**. Od novely č. 482/2004 Sb. přibylo v této části zákona další **ustanovení § 44a**, které převzalo až na definici porušení rozpočtové kázně veškeré náležitosti předchozího ustanovení. V aktuálním znění zákona zahrnuje **ustanovení § 44a 13 odstavců**. Součástí je zejména způsob stanovení výše odvodu v návaznosti na podmínky určené poskytovatelem v rozhodnutí o poskytnutí dotace a další povinnosti spojené se správou odvodu a penále za PRK.

1. Ustanovení § 44

Velká změna související s ustanovením § 44 byla spojena s novelou č. 465/2011 Sb. (účinná od 30. 11. 2011). V ustanovení § 44 odst. 1 bylo vloženo nové písmeno **j**), které rozšířilo skutkovou podstatu PRK. Toto ustanovení se dotýká výhradně dotací ex-post. Pro PRK podle písm. j) musí být splněny tři podmínky: porušení povinnosti souvisí s účelem dotace, k porušení dojde před přijetím dotace a porušení musí trvat v okamžiku přijetí dotace (chyby ve výběrovém řízení, nesplnění termínů, publicita).

Výhody:

- u neoprávněného použití prostředků podle ustanovení § 44 odst. 1 písm. j) se penále počítá ode dne následujícího po dni, kdy měl být odvod uhrazen. Při včasné úhradě odvodu se penále neuloží. V ostatních případech PRK se penále počítá ode dne následujícího po dni, kdy došlo k PRK.

Nevýhody:

- možnost záměny ustanovení § 44 odst. 1 písm. j) s ustanovením § 44 odst. 1 písm. b), což má vliv na výpočet penále.

2. Ustanovení § 44a

Toto ustanovení přišlo s novelou č. 482/2004 Sb. (účinná od 7. 9. 2004), kdy byla do zákona vložena povinnost, jak mají finanční úřady stanovit výši odvodu za PRK. Nejdříve byli tři možnosti, ale v roce 2015 došlo ke spojení prvních dvou (již se nerozlišovalo, zda jsou poskytnuté prostředky z EU). Aktuálně je v ustanovení **§ 44a odst. 4 písm. a) a b)**, který stanoví výši odvodu za PRK:

- a) při neoprávněném použití prostředků, kdy poskytovatel v rozhodnutí o dotaci vyčlenil podmínky pro odvod nižší, než je celková částka dotace,
- b) v ostatních případech částka, v které byla porušena rozpočtová kázeň.

Výhody:

- v případě možnosti stanovit výši odvodu podle procentního rozmezí má finanční úřad povinnost provést správní úvahu, tzn. použít proporcionalitu pro stanovení výše odvodu, která musí být přiměřená a odpovídat tomu, co se stalo, tj. vzít v potaz závažnost porušení (od novely č. 465/2011 Sb.),
- při porušení více podmínek u veřejných zakázek se za PRK použije nejvyšší odvod podle podmínek rozhodnutí (od novely č. 25/2015 Sb.),
- stanovení minimální výše odvodu (od novely č. 25/2015 Sb.). Odvod se nevyměří, jestliže nepřesáhne 1 000 Kč v souhrnu za všechna porušení nebo ve vztahu k jedné dotaci (projektu),
- o žádostech o prominutí rozhoduje pouze GFŘ (od novely č. 465/2011 Sb.),
- výrazná redukce důvodů pro prominutí (Pokyn č. GFŘ-D-43 ze dne 8. 1. 2020 ve věci rozhodování o prominutí).

Nevýhody:

- v ustanovení § 44a odst. 4, písm. b) stále zůstává nevhodná formulace „částka, v které byla porušena rozpočtová kázeň“. V případě porušení podmínky, za které poskytovatel nestanovil nižší odvod (zejména porušení podmínek při výběrovém řízení), postupuje finanční úřad podle pokynu GFŘ,⁶⁸
- není stanovena lhůta pro vyřízení žádosti o prominutí.

5.3 Trendová analýza dat z informačního systému Finanční správy

V této kapitole bude provedena trendová analýza dat získaných z IS CEDR II, který je určen pro evidenci a kontrolu poskytování dotací. Úplná data z IS CEDR II jsou k dispozici pouze pracovníkům finanční správy, kteří se zabývají kontrolou dotací. Omezený přístup k datům mají poskytovatelé z důvodu přehledu o kontrolách prováděných finančními úřady. Data se budou týkat ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech ve znění pozdějších předpisů, a to konkrétně:

- oznámení poskytovatele o krácení dotace (§ 14e RP),
- výzvy poskytovatele k provedení opatření k nápravě nebo vrácení dotace (§ 14f RP),

⁶⁸ GFŘ vydalo v návaznosti na judikaturu soudů interní metodický pokyn č. j. 18064/15/7000-70470 ze dne 24. 3. 2015, kterým se musely finanční úřady řídit při stanovení výše odvodu. V dalším roce byl již vydán veřejný pokyn GFŘ-D-27 ze dne 1. 4. 2016, který určoval postupy pro stanovení výše odvodu za využití proporcionality. Nejnověji se této problematice věnuje Pokyn č. GFŘ-D-38, který nahradil předchozí a dále upřesnil pravidla pro stanovení výše odvodu na základě praxe z daňových řízení.

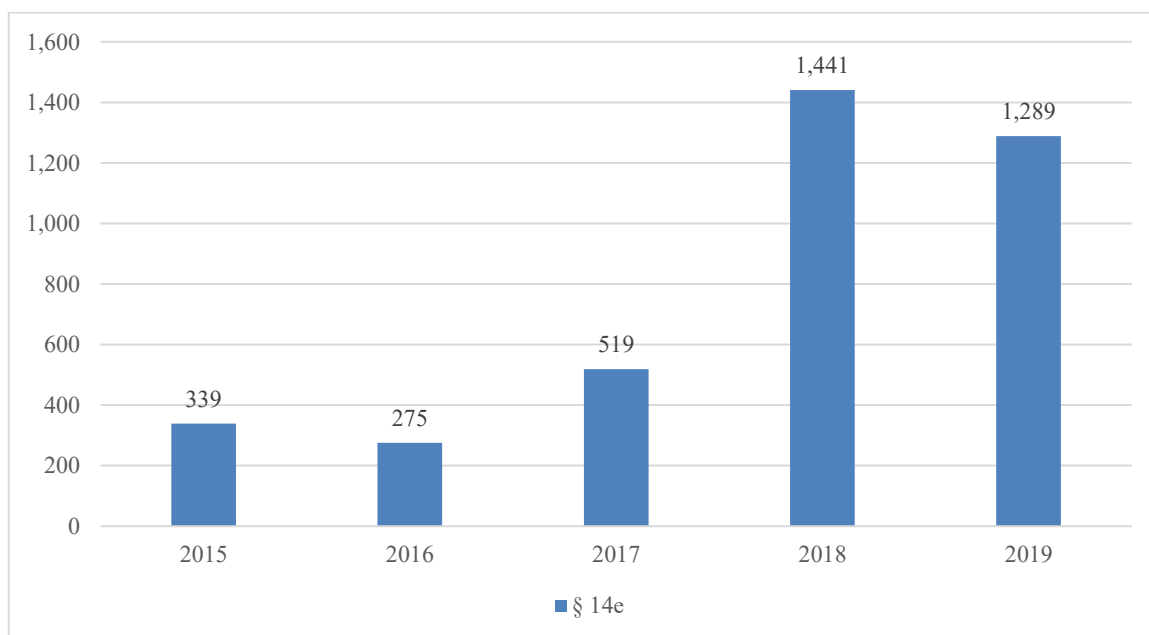
- žádosti příjemce o prominutí odvodu nebo penále (§ 44 odst. 12 RP), kterou podává na finanční úřad.

Další statistika zahrnuje data o podaných podnětech kontrolních orgánů na podezření o PRK podle ustanovení § 59 daňového řádu. Součástí analýzy bude zároveň i vyhodnocení.

5.3.1 Oznámení poskytovatele o krácení dotace podle ustanovení § 14e RP

Novela ve znění zákona č. 465/2011 Sb. (účinná od 30. 12. 2011), kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech, umožnila poskytovatelům provádět krácení dotace. Graf č. 3 ukazuje počet oznámení vydaných poskytovateli, o kterých byly informovány finanční úřady v období 2015–2019. Do IS CEDR se začala tato data vkládat až od roku 2015, kdy vešla v platnost další novela, která dala poskytovatelům povinnost využít ustanovení § 14f RP před zasláním podnětů na finanční úřady.

Graf č. 3: Počet doručených oznámení poskytovatele o krácení dotace podle ustanovení § 14e RP za období 2015–2019



Zdroj: IS CEDR II (vlastní zpracování)

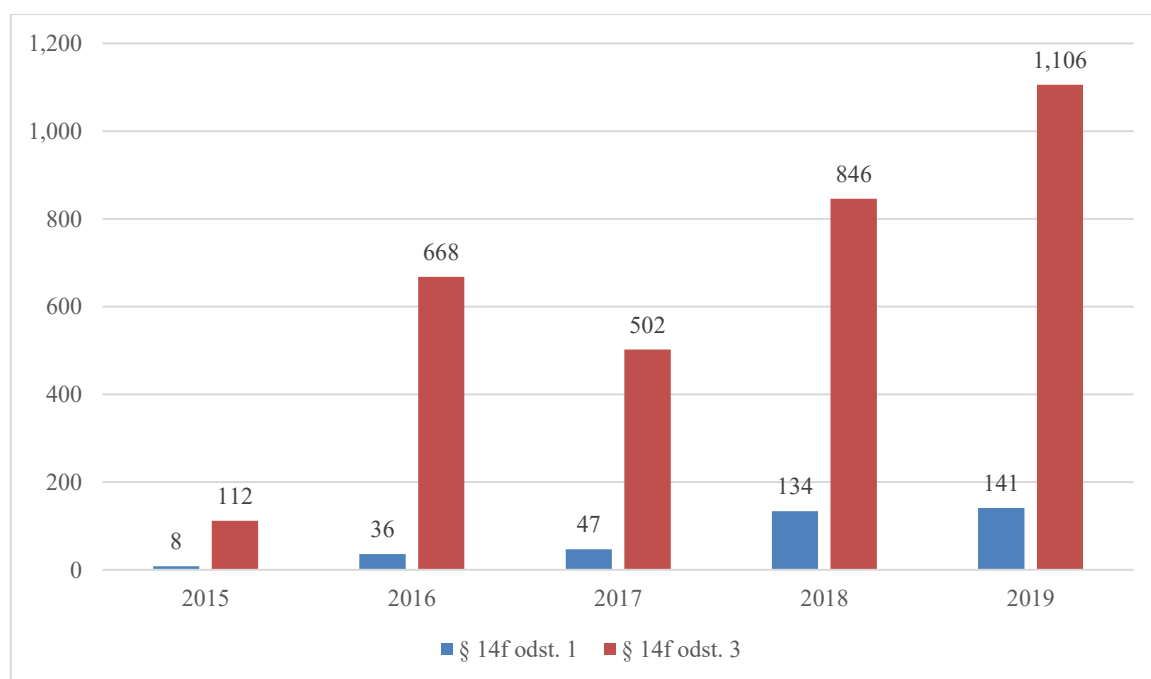
Ačkoliv poskyvatelé měli možnost provádět krácení dotace při podání žádosti o platbu příjemcem dotace již od roku 2012, využili ji v roce 2015 a 2016 pouze v 339, resp. 275 případech. Při srovnání, jakým způsobem se počet oznámení zvyšoval v dalších letech, se dá předpokládat, že ani v předchozím období nedocházelo ze strany poskytovatelů k většímu využití oznámení o krácení. Důvod lze najít v neznalosti novely zákona nebo v neochotě

poskytovatelů provést krácení dotace. Dalším důvodem jistě bylo, že teprve od novely z roku 2015 mohlo být toto ustanovení využito i v případě jakéhokoliv porušení, ne pouze při porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. V roce 2017 stoupl počet oznámení téměř o dvojnásobek na 519. V následujícím roce 2018 došlo ke skokovému nárůstu, kdy byla překročena hranice tisíce odeslaných oznámení ke krácení, konkrétně **1 441**. V roce 2019 došlo k mírnému poklesu o 10,5 % na 1 289 výzev, ale přesto je to stále téměř čtyřnásobný počet oznámení od evidování finančními úřady v IS CEDR v roce 2015. V současnosti poskytovatelé ustanovení umožňující nevyplacení dotace používají již běžně.

5.3.2 Výzva poskytovatele k provedení opatření k nápravě nebo vrácení dotace podle ustanovení § 14f RP

Další důležitá novela zákona č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech, nabyla účinnosti od 20. 2. 2015. Nové ustanovení § 14f přidalo poskytovateli možnost vyzvat příjemce provést při zjištění porušení podmínek rozhodnutí opatření k nápravě (§ 14f odst. 1 RP) nebo vyzvat příjemce k vrácení dotace nebo její části ve stanovené lhůtě (§ 14f odst. 3 RP). V grafu č. 4 jsou znázorněny počty zasláných výzev podle odst. 1 a odst. 3 uvedeného ustanovení.

Graf č. 4: Počet doručených výzev poskytovatele k provedení opatření k nápravě nebo vrácení dotace podle ustanovení § 14f RP za období 2015–2019



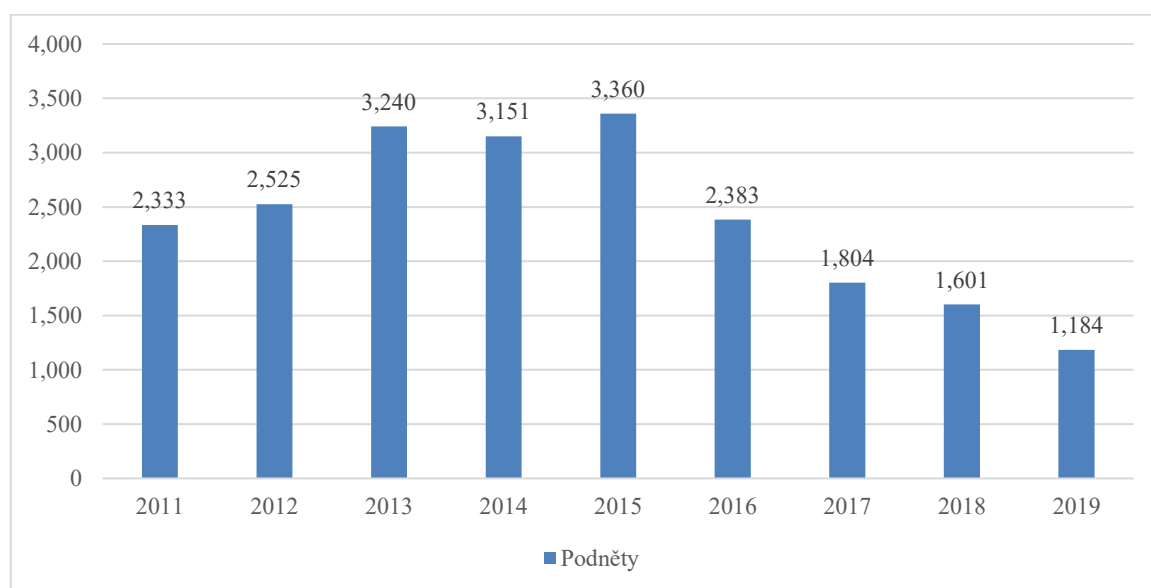
Zdroj: IS CEDR II (vlastní zpracování)

V prvním roce účinnosti novely zákona, kdy měl poskytovatel používat výzvy podle ustanovení § 14f RP, bylo příjemcům dotace odesláno celkem 120 výzev. Již v následujícím roce 2016 vyskočil počet výzev na 36 (§ 14f odst. 1) a 668 (§ 14f odst. 3). Nárůst zaslání výzev příjemcům dotací, resp. informování finančních úřadů se dá vysvětlit postupnou aplikací tohoto ustanovení, kterou poskytovatelům zákon o rozpočtových pravidlech ukládá. V následujících letech došlo k dalšímu zvyšování počtu výzev na aktuálních **141** a **1 106**, které finanční úřady evidovaly v roce 2019. Graf ukazuje, že v prvním roce účinnosti novely zákona poskytovatelé nebyli dostatečně seznámeni s praktickým využitím ustanovení § 14f.

5.3.3 Podněty kontrolních orgánů na podezření z PRK podle ustanovení § 59 DŘ

Třetí statistika se zaměřuje na počet doručených podnětů, které posílají finančním úřadům ostatní kontrolní orgány (poskytovatelé, NKÚ, auditní orgán) v případě podezření, že došlo k PRK. Podle ustanovení § 59 DŘ mají kontrolní orgány povinnost podávat finančním úřadům informace o výsledku svých kontrol v případě, že dojde k nesplnění zákonných povinností vycházejících z právního aktu. Ve vztahu k dotacím se tedy jedná o případy, kdy kontrolou vzniklo podezření, že byla porušena rozpočtová kázeň. Tyto informace je třeba zasílat do 30 dnů od zjištění. Následující graf ukazuje počet doručených podnětů od ostatních kontrolních orgánů ČR na finanční úřady od roku 2011.

Graf č. 5: Počet doručených podnětů kontrolních orgánů na podezření z PRK podle ustanovení § 59 DŘ za období 2011–2019



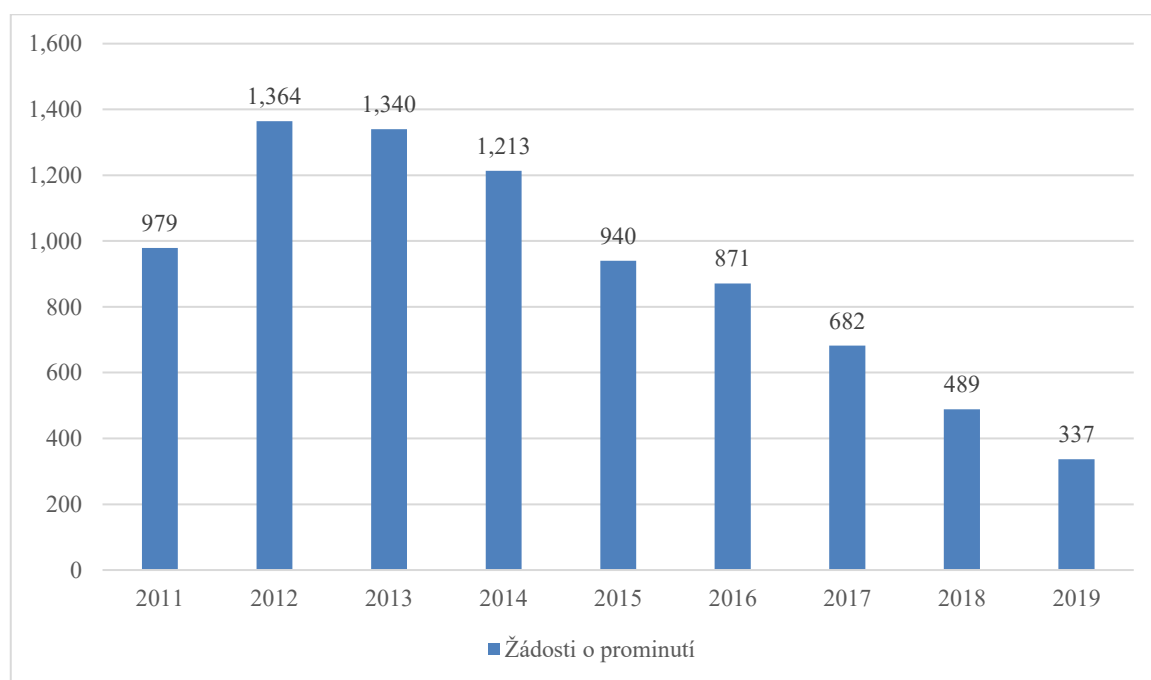
Zdroj: IS CEDR II (vlastní zpracování)

V roce 2011 a 2012 se pohyboval počet doručených podnětů kolem 2 400. V dalších letech se počet zvyšoval až na 3 360 doručených podnětů v roce 2015. V té době prováděly finanční úřady kontrolu v podstatě jen na základě podnětů a neměly prostor pro vlastní kontrolní činnost. Od roku 2016 počet postupně klesal až na hodnotu 1 184 doručených podnětů v roce 2019. Tuto skutečnost lze vysvětlit využíváním ustanovení § 14e RP, ale zejména § 14f RP, které mohl poskytovatel aplikovat od novely zákona č. 25/2015 Sb. V případě kontrolního nálezu měl poskytovatel již povinnost použít ustanovení § 14f RP a následně informovat finanční úřad o tom, jak bylo na výzvu reagováno. Pokud příjemce výzvy akceptuje, finanční úřad pouze eviduje oznámení o výsledku výzvy. Naopak, pokud příjemce s výzvou nesouhlasí, jedná se o podnět, na jehož základě finanční úřad provede kontrolu skutečností pro stanovení případného odvodu za PRK.

5.3.4 Žádost příjemce o prominutí odvodu a penále podle ustanovení § 44 odst. 12 RP

Poslední statistika se týká počtu doručených žádostí o prominutí odvodu a penále ze strany příjemců dotací, o kterých rozhoduje Finanční správa prostřednictvím GFR (ustanovení § 44 odst. 12 RP). Statistika sleduje období 2011–2019.

Graf č. 6: Počet doručených žádostí příjemce o prominutí odvodu a penále podle ustanovení § 44 odst. 12 RP za období 2011–2019



Zdroj: IS CEDR II (vlastní zpracování)

V roce 2012 se navýšil počet doručených žádostí o prominutí o 39 % na 1 364 oproti předchozímu roku. Tento skok byl způsoben novelou zákona č. 465/2011 Sb. (účinná od 30. 12. 2011), kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech, kdy začalo o prominutí rozhodovat pouze GFŘ. V předchozích letech o prominutí rozhodovalo pouze ministerstvo nebo částečně Finanční ředitelství. Od roku 2014 se počet žádostí o prominutí postupně snižoval na 337 v roce 2019, což je pokles o 75 % ve srovnání s rokem 2012. Důvodem poklesu je využívání ustanovení § 14e a § 14f. Jelikož poskytovatel při proplácení dotace provede krácení nebo příjemce na základě výzvy finanční prostředky vrátí, nedojde tak k PRK a finanční úřad v těchto případech nezačíná daňové řízení.

6 Návrhy na optimalizaci postupů při kontrole

V poslední kapitole bakalářské práce bude vyhodnocen přínos dvou nejdůležitějších ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech, která mají největší vliv na poskytování dotací a kontrolní orgány, a navržena optimalizace kontrolních procesů z pohledu zaměstnance Finanční správy.

a) Ustanovení § 14 RP

Novela zákona o rozpočtových pravidlech se nejvíce dotkla oblasti rozhodnutí o poskytnutí dotace (§ 14 RP). Změna v zákoně dala nejdříve povinnost poskytovatelům stanovit v rozhodnutí o poskytnutí dotace podmínky, které musí příjemce dotace dodržovat. Další novely umožnily poskytovateli postihnout porušení stanovených podmínek nižším odvodem než je celková částka dotace. Důvodem pro tyto změny byla pochybení příjemce, kdy se nejednalo o porušení podmínek výdejem prostředků (např. fakturou). Klasickým případem je nesplnění termínů, publicity projektu nebo chyby ve výběrovém řízení. Tento postup byl napadán příjemci dotací soudními žalobami na tvrdost zákona. Oprávněnost těchto žalob byla opakovaně potvrzena Nejvyšším správním soudem. Předmětné ustanovení se dále promítá do ustanovení § 14e a § 14f RP a stanovení výše odvodu finančními úřady podle § 44a odst. 4. RP.

Výhody změn v ustanovení § 14 RP:

- v podstatě se vyloučila možnost stanovit odvod ve výši 100 % poskytnuté částky,
- vliv na oznámení poskytovatele podle ustanovení § 14e RP a výzvy podle § 14f RP, která se do zákona dostala později,
- finanční úřad vyměřuje odvod ve výši stanovené poskytovatelem, na rozdíl od období před novelami, kdy musel striktně postupovat podle rozhodnutí o poskytnutí dotace, které neumožňovalo provést snížený odvod, a často jej vyměřil v plné výši dotace.

Nevýhody změn v ustanovení § 14 RP:

- možnost stanovení procentního rozmezí výše odvodu. Pokud je nastaveno příliš velké rozmezí, kontrolní orgán bude posuzovat procentní výši podle vlastní úvahy, což znamená, že každý kontrolní úřad rozhodne pravděpodobně o jiné výši u stejných porušení.

Návrhy změn:

Doplnění a změny v ustanovení § 14 RP byly ve prospěch příjemce dotace a zjednodušily stanovení výše odvodu. Jediným návrhem na další optimalizaci je odstranit z ustanovení § 14

odst. 5 možnost využití procentního rozmezí a ponechat zbývající dva režimy stanovení výše odvodu, které zákon umožňuje.

b) Ustanovení § 14e a 14f RP

Novely zákona o RP v letech 2011 a 2015 daly vzniknout dalším dvěma důležitým ustanovením § 14e a následně 14f RP, která mají bezesporu největší vliv na poskytování dotací, což prokázala i statistická data Finanční správy. Obě ustanovení rozšířila možnosti poskytovatele řešit zjištěná pochybení příjemce. Ustanovení § 14e RP umožnilo poskytovateli vyřešit pochybení příjemce neproplacením dotace nebo její části. Ustanovení § 14f RP dovolilo příjemci na základě výzvy poskytovatele provést nápravu nebo vyzvat příjemce k vrácení dotace nebo její části. Jedná se o případy, kdy již byla dotace vyplacena a trvá porušení povinnosti.

Statistická data Finanční správy za období 2015–2019 potvrdila vliv ustanovení § 14e a § 14f na oznámení a výzvy poskytovatelů. Počet oznámení v těchto letech vzrostl z 339 na 1 289 a počet výzev stoupl z 8, resp. 112 na 141, resp. 1 106. Tento nárůst prokazuje, že se poskytovatelé naučili využívat obě ustanovení. Další statistická data potvrdila vliv těchto ustanovení na podněty od kontrolních orgánů. Od roku 2015 jejich počet klesl z 3 360 na 1 184 a analogicky došlo ke snížení počtu žádostí o prominutí odvodu a penále z 940 na 337. Dá se předpokládat, že výše uvedené trendy budou pokračovat. Ve výsledku lze tvrdit, že došlo k utlumení činnosti finančních úřadů majících v kompetenci správu odvodu za PRK. Toto je možné chápat jako ohrožení transparentnosti, kdy poskytovatel rozhoduje o tom, komu přidělí dotaci, koho bude kontrolovat a s využitím ustanovení § 14e a § 14f může případná pochybení příjemce řešit bez jakéhokoli zásahu finančního úřadu.

EU přitom požaduje dvojstupňový systém kontroly, tzn. aby ten, kdo prostředky poskytuje, zároveň nekontroloval. Proto je k provádění kontrol určen kromě poskytovatelů i finanční úřad. Pro příjemce je však tato situace vcelku nepřehledná, jelikož při kontrole postupují oba kontrolní orgány podle jiných procesních zákonů, navíc někdy dochází k duplicitě kontrol a tedy k opakovanému zatížení příjemce dotace

Výhody změn v ustanoveních § 14e a 14f RP:

- rychlé řešení v případě jednoznačných pochybení s minimální zátěží příjemce,
- po uplatnění ustanovení § 14e a 14f již nemůže finanční úřad konstatovat PRK.

Nevýhody změn v ustanoveních § 14e a 14f RP:

- je otázkou, zda obě ustanovení nedala poskytovatelům příliš silnou rozhodovací pravomoc:

- ačkoliv příjemce může podat námitky proti oznámení podle § 14e a v případě jejich neakceptace poskytovatelem požádat o soudní přezkum, prostředky obdrží až po úspěšném ukončení soudního sporu,
- zákon o RP nikde nestanovuje postup, jak má příjemce reagovat, když jsou jeho námitky proti výzvě podle ustanovení § 14f zamítnuty.

Návrhy změn:

Z důvodu příliš silné rozhodovací pravomoci poskytovatele v důsledku obou ustanovení má příjemce omezené možnosti se právně bránit na rozdíl od kontroly provedené finančním úřadem. Navrhované změny jsou následující:

- zvýšit možnosti obrany příjemce tím, že poskytovatel nebude moci provést bez souhlasu příjemce krácení dotace podle ustanovení § 14e a bude mít povinnost informovat o tomto nesouhlasu finanční úřad, který zahájí daňové řízení ve věci odvodu za případné PRK,
- prostřednictvím kurzů či poradenství v oblasti poskytování dotací upozornit na možný postup příjemce v případě výzvy poskytovatele podle ustanovení § 14f, že při nesouhlasu s výzvou bude výzva postoupena poskytovatelem finančnímu úřadu. Pokud v rámci daňového řízení bude stanoven odvod, může příjemce využít opravné nebo dozorčí prostředky podle daňového řádu (návrh na obnovu řízení, přezkumné řízení), případně prominutí odvodu podle rozpočtových pravidel.

ZÁVĚR

Dá se předpokládat, že dotace budou hrát v dnešní době ještě důležitější roli, než měly doposud. V současné situaci, kdy EU a celý svět řeší, jak se vypořádat s rozsahem ekonomických škod, které způsobuje koronavirová pandemie, význam evropských fondů ještě vzroste. Již v tuto chvíli schválila Evropská komise opatření na podporu výzkumu koronaviru, vyčlenila prostředky na repatriaci občanů EU nebo odsouhlasila přímou podporu výdajů na zdravotní péči.⁶⁹ Proto je důležité, aby nejen poskytování prostředků z EU probíhalo transparentně, ale i kontrola příjemců měla jasně stanovená pravidla, která by příjemce finančních prostředků zatěžovala co nejmenší mírou.

Tato bakalářská práce by měla zvýšit povědomí o poskytování dotací z evropských fondů. Mohla by být zajímavým přínosem pro všechny, kdo se pohybují v oblasti dotací, ať už by se jednalo o příjemce dotací nebo zaměstnance kontrolních orgánů.

Cílem bakalářské práce bylo představit vývoj novel zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech od doby účinnosti zákona do roku 2018, kdy byla schválena zatím poslední novela, a zhodnotit vliv novel na poskytování finančních prostředků a na jejich kontrolu pomocí kvantitativní obsahové analýzy.

Teoretická část byla rozdělena na čtyři části. Nejprve byly vysvětleny základní pojmy (dotace a návratné finanční výpomoci, Národní fond atd.) a představeny Evropské strukturální a investiční fondy, z kterých čerpá ČR finanční prostředky. Poté bylo provedeno shrnutí historie čerpání v předchozích programových obdobích. Následovala analýza čerpání v aktuálním programovém období 2014–2020 v členění podle operačních programů a typů fondů. Ke dni 31. 12. 2019 ČR vyčerpala 41,36 % finančních prostředků z celkové alokace, což vzhledem ke končícímu programovému období není příliš vysoké číslo. V dalších dvou částech byly představeny instituce implementační struktury v oblasti evropských fondů a kontrolní orgány, které jsou oprávněny provádět kontrolu finančních prostředků z rozpočtu EU. Poslední, čtvrtá část se zaměřila na představení zákona o rozpočtových pravidlech.

Praktická část obsahuje tři části. Nejdříve byla provedena komparace sedmi novel zákona o rozpočtových pravidlech a následně došlo k vyhodnocení nejdůležitějších změn a k posouzení jejich vlivu na kontrolu poskytnutých prostředků. Poté byla podrobena analýze vybraná data z informačního systému Finanční správy. Výsledkem bylo prokázání vlivu doručených oznámení a výzev podle ustanovení § 14e a § 14f RP na počet doručených podnětů a žádostí

⁶⁹ Evropská komise. *Přehled opatření* Komise. [online]. 2020. [cit. 10.04.2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/overview-commissions-response_cs.

o prominutí na finanční úřady. Teprve v dalším roce po účinnosti novely zákona č. 25/2015 Sb. došlo k výraznému nárůstu počtu oznámení a výzev oproti snížení počtu podnětů a žádostí o prominutí. Důvodem ročního zpoždění by mohla být neznalost zákona a přechodných pravidel ze strany poskytovatelů, které umožňovaly využívat ustanovení § 14f také u rozhodnutí o poskytnutí dotace podepsaného před touto novelou, nebo šlo pouze o neochotu poskytovatelů používat toto ustanovení zákona. Poslední část bakalářské práce obsahuje shrnutí předchozí analýzy a na závěr jsou uvedeny návrhy na optimalizaci postupů při kontrole. Výsledky ukázaly, že novela zákona č. 25/2015 Sb. zvýšila pravomoc poskytovatelů a tím nepřímo omezila kontrolní činnost Finanční správy, která má ze zákona na starost správu odvodů za porušení rozpočtové kázně.

Rozšířením bakalářské práce o údaje o provedených kontrolách poskytovateli a Finanční správou, doplněné o výsledky kontrolních zjištění, a následným provedením komparace získaných dat a analýzy by ze zjištěných údajů mohly vzejít návrhy, jak nastavit a zjednodušit kontrolní mechanismy tak, aby se podařila snížit administrativní a časová zátěž pro příjemce dotace při provádění kontrol a zároveň zefektivnit samotná kontrola.

LITERATURA A PRAMENY

Seznam literatury:

BAJER, Petr a Jiří MATYÁŠ. *Praktický průvodce dotacemi z fondů Evropské unie*. Brno: Eurospolečnosti, 2009. 122 s. ISBN 978-80-254-4017-9.

BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. 552 s. ISBN 978-80-7400-440-7.

DISMAN, Miroslav. *Jak se vyrábí sociologická znalost: příručka pro uživatele*. 4. vyd. Praha: Karolinum, 2011. 372 s. ISBN 978-80-246-1966-8.

STRNADOVÁ, Zuzana. *Co by měl vědět příjemce dotace*. Praha: Grada Publishing, 2019. 192 s. ISBN 978-80-247-3076-9.

TAUER, Vladimír, Helena ZEMÁNKOVÁ a Jana ŠUBRTOVÁ. *Získejte dotace z fondů EU*. Brno: Computer Press, 2009. 160 s. ISBN 978-80-2512-649-3.

ÚZ číslo: 1357. *Rozpočet a financování: obce, kraje, hl. město Praha, organizační složky státu, příspěvkové organizace, svazky obcí*. Ostrava: Sagit, 2020. 352 s. ISBN 978-80-7488-392-7.

Seznam elektronických zdrojů:

Elektronické dokumenty:

LINDEROVÁ, Ivica, Petr SCHOLZ a Michal MUNDUCH. *Úvod do metodiky výzkumu*. Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava, 2016. 69 s. ISBN 978-80-88064-23-7. [online]. 2016. [cit. 13.01.2020]. Dostupné z: <https://www.vspj.cz/ISBN/Skripta%20-%20VŠPJ/Úvod%20do%20metodiky%20výzkumu%20-%20Linderová,%20Scholz,%20Munduch.pdf>.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, *DOHODA O PARTNERSTVÍ PRO PROGRAMOVÉ OBDOBÍ 2014–2020 ČESKÁ REPUBLIKA z 26. srpna 2014*. 221 s. [online]. 2014. [cit. 13.01.2020]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/2014-2020/dohoda-o-partnerstvi>.

Ministerstvo financí ČR, odbor 55 - Národní fond. *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. 11. 2014*. 77 s. [online]. 2014. [cit. 13.11.2019]. Dostupné z:

<https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2014/metodicky-pokyn-financnich-toku-programu-19506>.

Ministerstvo financí ČR, odbor 55 - Národní fond. *Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2007 - 2013 s účinností od 1. 9. 2013*. 106 s. [online]. 2013. [cit. 13.11.2019]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2013/metodika-financnich-toku-a-kontroly-programu-13734>.

Ministerstvo pro místní rozvoj, Odbor rámce podpory společenství. *Pravidla způsobilých výdajů pro programy spolufinancované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti na programové období 2007-2013 platnost od 1. ledna 2007*. s. 25 [online]. 2007. [cit. 27.02.2020]. Dostupné z: <https://dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/programove-obdobi-2007-2013/metodicke-rizeni-nsrr>.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Národní orgán pro koordinaci a řízení, Odbor řízení a koordinace fondů EU. *Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020, IV. čtvrtletí 2019*. 122 s. [online]. 2020. [cit. 09.03.2020]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/statistiky-a-analyzy/cerpani-v-obdobi-2014-2020>.

Rada Evropské unie, *NAŘÍZENÍ RADY (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999*. 110 s. [online]. 2006. [cit. 27.02.2020]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX%3A32006R1083>.

Internetové články:

Agentura pro podnikání a inovace. *O API*. [online]. 2020. [cit. 10.02.2020]. Dostupné z: <https://www.agentura-api.org/cs/o-api/>.

CzechInvest. *Historie*. [online]. 2020. [cit. 10.02.2020]. Dostupné z: <https://www.czechinvest.org/cz/O-CzechInvestu/Historie>.

DotaceEU. *Dohoda o partnerství*. [online]. 2020. [cit. 08.02.2020]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/2014-2020/dohoda-o-partnerstvi>.

DotaceEU. *Evropské fondy v ČR*. [online]. 2020. [cit. 08.02.2020]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR>.

DotaceEU. *Programové období 2021-2027*. [online]. 2020. [cit. 08.02.2020]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/kohezni-politika-po-roce-2020>.

EUROSKOP.CZ. *Přehled fondů*. [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9035/sekce/prehled-fondu-eu/>.

Evropská komise. *Erasmus+* [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/>.

Evropská komise. *Evropský námořní a rybářský fond (ENRF)*. [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_cs.

Evropská komise. *Evropský úřad pro boj proti podvodům*. [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us_cs.

Evropská komise. *Fond solidarity EU*. [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/cs/funding/solidarity-fund/.

Evropská komise. *Politická strategie EU*. [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/strategy_cs.

Evropská komise. *Přehled opatření Komise*. [online]. 2020. [cit. 10.04.2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/overview-commissions-response_cs.

Evropská komise. *Slovníček – Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV)*. [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/cs/policy/what/glossary/e/european-agricultural-fund-for-rural-development.

Evropská rada a Rada EU. *Evropský fond pro strategické investice*. [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/investment-plan/strategic-investments-fund/>.

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. *Poslání a úloha*. [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: <https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/MissionAndRole.aspx>.

Ministerstvo financí ČR. *Odbor 52 - Auditní orgán*. [online]. 2005. [cit. 08.02.2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/organizacni-struktura/sekce-04/odbor-52-auditni-organ>.

Ministerstvo financí ČR. *Odbor 55 – Národní fond*. [online]. 2005. [cit. 08.02.2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/organizacni-struktura/sekce-06/odbor-55-narodni-fond>.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Dotace EU - Informace o fondech*. [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9035/sekce/prehled-fondu-eu/>.

Ministerstvo vnitra České republiky. *Obecné informace*. [online]. 2020. [cit. 04.02.2020]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/fondy-eu-v-oblasti-vnitrnich-veci-obecne-informace.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>.

Nejvyšší kontrolní úřad. *Statistika*. [online]. 2020. [cit. 10.02.2020]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/kontrola/statistiky/>.

Oživení.cz. *Dotace*. [online]. 2020. [cit. 11.02.2020]. Dostupné z: <https://www.oziveni.cz/faqs/category/pravni-poradna-dotace/>.

SFDI. *Zákon o SFDI*. [online]. 2020. [cit. 10.02.2020]. Dostupné z: <https://www.sfdi.cz/zakladni-informace/zakon-o-sfdi/>.

Státní zemědělský intervenční fond. *O nás*. [online]. 2013. [cit. 17.03.2020]. Dostupné z: <https://www.szif.cz/cs/o-nas>.

Státní fond životního prostředí ČR. *Hospodaření Fondu*. [online]. 2020. [cit. 10.02.2020]. Dostupné z: <https://www.sfzp.cz/o-sfzp-cr/o-nas/hospodareni-fondu/>.

Legislativní zdroje:

Vláda České republiky, Oddělení EU fondů. *USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 28. listopadu 2012 č. 867*. [online]. 2012. [cit. 15.02.2020]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2012-11-28>.

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

Zákon č. 479/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

Zákon č. 482/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zákon č. 26/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 465/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zákon č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zákon č. 367/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech.

Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky.

Jiné zdroje:

Automatizovaný systém právních informací, ASPI, Wolters Kluwer ČR, a.s., IČ: 63077639.

Informační systém Centrální evidence dotací z rozpočtu, IS CEDR, ASD Software, s.r.o., IČ: 62363930.

SEZNAM ZKRATEK

DŘ – zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

EFRR – Evropský fond pro regionální rozvoj

ENF – Evropský námořní a rybářský fond

ESF – Evropský sociální fond

ESI – Evropské strukturální a investiční fondy

EZFRV – Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova

FS – Fond soudržnosti

GFŘ – Generální finanční ředitelství

NF – Národní fond

NFV – návratná finanční výpomoc

NOK – Národní koordinační orgán

OP – operační program

OSS – organizační složky státu

PCO – Platební a certifikační orgán

PRK – porušení rozpočtové kázně

RP – zákon o rozpočtových pravidlech, zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

SR – státní rozpočet

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obr. 1: Schéma implementační struktury v oblasti evropských fondů.....	25
--	----

SEZNAM TABULEK

Tabulka č. 1: Operační programy v programovém období 2014–2020.....	17
Tabulka č. 2: Stav čerpání v programovém období 2014–2020 k 31. 12. 2019, členění podle fondů	19
Tabulka č. 3: Stav čerpání v programovém období 2014–2020 k 31. 12. 2019, členění podle operačních programů	19
Tabulka č. 4: Rozdělení prostředků na jednotlivé operační programy v programovém období 2014–2020 v relaci k typu fondu	20
Tabulka č. 5: Nejdůležitější novely zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech	39

SEZNAM GRAFŮ

Graf č. 1: Stav čerpání v programovém období 2014–2020 k 31. 12. 2019, členění podle fondů	21
Graf č. 2: Stav čerpání v programovém období 2014–2020 k 31. 12. 2019, členění podle operačních programů	21
Graf č. 3: Počet doručených oznámení poskytovatele o krácení dotace podle ustanovení § 14e RP za období 2015–2019	55
Graf č. 4: Počet doručených výzev poskytovatele k provedení opatření k nápravě nebo vrácení dotace podle ustanovení § 14f RP za období 2015–2019	56
Graf č. 5: Počet doručených podnětů kontrolních orgánů na podezření z PRK podle ustanovení § 59 DŘ za období 2011–2019	57
Graf č. 6: Počet doručených žádostí příjemce o prominutí odvodu a penále podle ustanovení § 44 odst. 12 RP za období 2011–2019	58

ANOTACE

Bibliografický údaj: Rašner, Tomáš. *Dotace a jejich kontrola*. Olomouc 2020. Bakalářská práce. Moravská vysoká škola Olomouc. Vedoucí práce: Ing. Zuzana Stefanovová, Ph.D.

Název práce: Dotace a jejich kontrola

Autor: Tomáš Rašner

Ústav: Ústav podnikové ekonomiky

Vedoucí práce: Ing. Zuzana Stefanovová, Ph.D.

Abstrakt: Bakalářská práce „Dotace a jejich kontrola“ se věnuje oblasti poskytování dotací z evropských fondů a jejich kontrole. Cílem práce je představit vývoj jednotlivých novel zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech od účinnosti zákona do roku 2018 a zhodnotit vliv novel na poskytování dotací a na jejich kontrolu. Teoretická část se věnuje evropským fondům a jejich účelu, dále je provedena analýza čerpání prostředků z EU v programové období 2014–2020. Následně jsou představeny subjekty implementační struktury v oblasti čerpání dotací z EU a kontrolní orgány společně se zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Praktická část obsahuje komparaci novel zákona o rozpočtových pravidlech, analýzu získaných dat a vyhodnocení nejdůležitějších změn a posouzení jejich vlivu na kontrolu poskytnutých prostředků. Poté jsou podrobena analýze vybraná data z informačního systému Finanční správy. V poslední části jsou uvedeny návrhy na optimalizaci kontroly finančních prostředků.

Klíčová slova: dotace, Evropské fondy, zákon o rozpočtových pravidlech, porušení rozpočtové kázně

Title: Grants and Their Auditing

Author: Tomáš Rašner

Department: Department of Business Economics

Supervisor: Ing. Zuzana Stefanovová, Ph.D.

Abstract: The bachelor thesis "Grants and Their Auditing" deals with the provision of grants from European funds and their auditing. The aim of the thesis is to present the development of individual amendments to the Act No 218/2000 Coll., on Budgetary Rules from its

effectiveness until 2018 and to evaluate the impact of the amendments on the provision of grants and their auditing. The theoretical part focuses on European funds and their purpose. Further, the use of EU grants in the programming period 2014–2020 is analysed. Subsequently, subjects of the implementation structure within the use of EU grants and auditing bodies together with the Act No 218/2000 Coll., on Budgetary Rules are introduced. The practical part contains the comparison of amendments to the Act on Budgetary Rules, analysis of the obtained data and evaluation of the most important changes and assessment of their impact on the auditing of the funds provided. Then, selected data from the Financial Administration information system are analysed. The last part contains suggestions for optimizing the auditing of grants.

Keywords: Grants, EU Funds, the Act No 218/2000 Coll., on Budgetary Rules, breach of budgetary discipline