

Univerzita Karlova
Právnická fakulta

Samanta Kuchtová

**Právní regulace evropských programů v programovém
období let 2014 – 2020**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Radim Boháč, Ph.D.

Katedra finančního práva a finanční vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 5. 10. 2016

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracovala samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Samanta Kuchtová

Poděkování:

Na tomto místě bych ráda poděkovala doc. JUDr. Radimu Boháčovi, Ph.D. za odborné vedení, za pomoc a cenné rady při zpracování této práce.

Úvod	6
1. Východiska problematiky evropských programů	9
1.1 Rozpočtová politika a rozpočtová soustava ČR.....	9
1.2 Národní fond	11
1.3 Dotace, návratná finanční výpomoc a veřejná zakázka	11
1.2 Instituty oblasti evropských programů.....	13
1.2.1 Politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti	13
1.2.2 Evropské strukturální a investiční fondy (ESI fondy)	14
1.2.3 Programové období	19
1.2.4 Operační program	20
1.2.5 Prioritní osa	27
1.3 Koordinace čerpání finančních prostředků z EU v ČR	27
1.4 Právní regulace evropských programů.....	29
1.4.1 Právní regulace evropských programů na úrovni Evropské unie	29
1.4.2 Právní regulace evropských programů na národní úrovni.....	32
2. Problematika programových období.....	35
2.1. Programové období let 2007 – 2013	35
2.1.1 Právně relevantní dokumentace programového období let 2007 – 2013	35
2.1.2 Cíle programového období let 2007 – 2013	37
2.1.3 ESI fondy programového období let 2007 – 2013	39
2.1.4 Operační programy Národního strategického referenčního rámce	40
2.1.5 Cíle Národního strategického referenčního rámce	41
2.2 Programové období let 2014 – 2020	43
2.2.1 Právně relevantní dokumentace programového období let 2014 – 2020	44
2.2.2 Cíle programového období let 2014 – 2020	46
2.2.3 ESI fondy programového období let 2014 – 2020	47
2.2.4 Národní rozvojové priority programového období let 2014 – 2020.....	48
2.2.5 Operační programy Dohody o partnerství	50
3. Komparace a zhodnocení změn.....	51
3.2 Zhodnocení programového období let 2007 – 2013	51
3.1.1 Využití alokace finančních prostředků Českou republikou v komparaci s dalšími evropskými zeměmi pro programové období let 2007 – 2013	51

3.1.2 Nedostatky v otázkách administrativních a personálních v programovém období let 2007 – 2013	53
3.1.3 Poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu a řízení o jejich odnětí	56
3.2 Změny v programovém období let 2014 – 2020	60
3.2.1 Zavedení systému MS2014+	61
3.2.2 Systém předběžných podmínek	63
3.2.3 Harmonogram výzev	65
3.2.4 Vytvoření Integrovaného regionálního operačního programu	65
3.2.5 Vyčlenění tří kategorií regionů dle parametrů ekonomické výkonnosti	66
3.2.5 Zavedení pravidla N+3	68
3.2.6 Poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu a řízení o jejich odnětí ve světle novely č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů	69
Závěr	77
Seznam použitých zkratk	80
Zdroje	81
Legislativa ČR	81
Legislativa EU	81
Literatura	82
Další dokumenty	82
Judikatura	84
Internetové zdroje	84
Odborné publikace	88
Časopisecké články	88
Shrnutí	89
Summary	90
Název práce v anglickém jazyce	91
Seznam klíčových slov	92

Úvod

Ústředním tématem mé diplomové práce je oblast evropských programů. Problematika evropských programů a jejich právní regulace je oblast velice rozsáhlá a komplikovaná. Pro její pochopení je nutné porozumět velkému množství souvislostí a vazbám mezi jednotlivými instituty. Vzhledem k nedostatku literatury, která by tuto oblast komplexně upravovala, je smyslem této práce především snaha o vytvoření určitého systematického schématu evropských programů. Zaměřuji se především na současné programové období, tedy programové období let 2014 – 2020, ale vzhledem k faktu, že tento cyklus je teprve v první třetině svého trvání, nebude účelem této práce jeho hodnocení. Cílem, který jsem si pro tuto práci stanovila, je především komparace současného programového období s programovým obdobím let 2007 – 2013 a nástin nejdůležitějších změn, které s sebou současné programové období přineslo.

Vzhledem ke skutečnosti, že tato problematika se potýká se zásadním nedostatkem literatury, ústředním zdrojem pro tvorbu práce mi byly zejména odborné brožury a příručky pro žadatele o finanční prostředky ze strany Evropské unie vydané zejména Ministerstvem pro místní rozvoj. Dalším důležitým zdrojem pro mě byl internetový prohlížeč a samozřejmě též právní předpisy. Zmíním především zákon č. 218/2000 sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a to jak ve stavu účinném ke dni zpracování této práce, tak i jeho úpravy před novelizacemi. Nelze opomenout též judikaturu Nejvyššího správního soudu a dokumenty vydané jak Českou republikou, tak Evropskou unií pro oblast evropských programů. Veškeré zdroje jsou uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci této práce.

Česká republika vstoupila do Evropské unie 1. května 2004 a stala se tak součástí společenství, jehož předním cílem je snižování rozdílů mezi vyspělými a méně vyspělými regiony či celými státy za účelem posílit hospodářskou, sociální a územní soudržnost Evropské unie jako jednoho celku. K naplnění tohoto cíle má sloužit politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti, známá především pod zkráceným názvem „politika soudržnosti“, která je též jedním z ústředních témat mé práce.

Diplomová práce se skládá ze tří částí. První z nich slouží jako vymezení základních institutů vztahujících se k problematice evropských programů. Jelikož jde o oblast, která není komplexně upravena odbornou literaturou, je nutné nejprve popsat

vztahy mezi politikou Evropské unie a rozpočtovou politikou České republiky a zasadit oblast evropských programů do národní rozpočtové soustavy. Stěžejními instituty, jež jsou v první kapitole definovány, je výše zmíněná politika soudržnosti, dále Evropské strukturální a investiční fondy, které slouží jako nástroje k dosahování cílů politiky soudržnosti. Dále jsou vymezeny jednotlivé operační programy spolu s orgány, které zajišťují veškeré činnosti nezbytné k tomu, aby se finanční prostředky dostaly až ke konečným příjemcům a samozřejmě také stěžejní právní předpisy jak na úrovni Evropské unie, tak národní legislativa a klíčové dokumenty, jimiž se Česká republika v oblasti programů řídí.

Druhá kapitola je zaměřena na jednotlivá programová období. Jedná se zejména o vymezení stěžejních dokumentů, dle nichž se Česká republika v tom kterém programovém období řídí. Jelikož jsou v každém cyklu vydávány a schvalovány nové dokumenty, reagující na aktuální potřeby společnosti, je tato část především snahou o poukázání na návaznosti mezi nimi. Dále budou rozpracovány cíle jednotlivých období, operační programy, skrze něž jsou tyto cíle naplňovány a samozřejmě také jednotlivé fondy, z nichž plynou finanční prostředky na jejich realizaci. Tato část je především snahou o vytvoření systému vazeb mezi jednotlivými instituty, přičemž motivem k tomu byl právě nedostatek literatury, který by podával komplexní informace o programových obdobích.

Poslední kapitola předkládá zhodnocení programového období let 2007 – 2013 a nejdůležitější změny, které s sebou přineslo období současné. První oblastí, která byla analyzována, je využití alokace finančních prostředků Českou republikou a její komparace s dalšími členskými státy Evropské unie. Na to navazuje upozornění na nedostatky v oblasti administrativy a též v oblasti personálního aparátu, na něž bylo poukazováno i Evropskou komisí. Zmíněna bude též restrukturalizace operačních programů či zavedení monitorovacího systému MS2014+.

Za velmi podstatnou lze shledat především další část práce zaměřenou na otázku poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu a řízení o jejich odnětí. Zde bude podrobně analyzováno ustanovení § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a s ním související judikatura Nejvyššího správního soudu. Toto ustanovení pak bude dále rozebráno i v rámci změn, které s sebou přineslo programové období let 2014 – 2020, jelikož se jedná o kontroverzní ustanovení

s rozsáhlou judikaturou a neustálým vývojem. Analyzováno bude několik rozhodnutí, z nichž za nejaktuálnější lze označit usnesení šestého senátu Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti sp. zn. 6 Afs 270/2015, zabývajícího se zejména otázkou, zda rozhodování o konečném snížení resp. krácení dotace nevyplacené podle §14e rozpočtových pravidel spadá do výlučné pravomoci příslušného finančního úřadu v daňovém řízení o porušení rozpočtové kázně, nikoli do pravomoci poskytovatele dotace.

V současnosti jsme účastníky již třetího programového období, přičemž to první bylo pro naši zemi díky přistoupení v roce 2004 pouze dvouleté. Jedná se o významnou oblast a pro Českou republiku je nesmírně důležité, aby v programovém období let 2014 – 2020 docílila co nejefektivnějšího čerpání finančních prostředků při současném precizním dodržování všech stanovených pravidel. Dle předsedy Evropské komise Josého Manuela Barrosa, který v dubnu roku 2013 navštívil Českou republiku, by se země měla zaměřit zejména na zlepšení celého systému čerpání evropských prostředků, jelikož právě peníze z fondů EU jsou nesmírně důležité pro hospodářský růst země. Mohou z nich totiž těžit jak čeští občané, tak i podnikatelé či celé regiony.

1. Východiska problematiky evropských programů

Pro správné porozumění problematice bych nejprve ráda nastínila vztahy a vazby mezi finančními prostředky na straně Evropské unie (dále jen „EU“) a rozpočtovou politikou, potažmo rozpočtovou soustavou České republiky (dále jen „ČR“) jakožto příjemcem těchto finančních prostředků.

Nejprve je nutné vymezit cíle EU, jež tvoří podklad pro financování jednotlivých programů. EU v základních pramenech primárního práva hovoří o svém vztahu k členským státům ve smyslu pomoci snižování rozdílů mezi vyspělými a méně vyspělými regiony či celými státy s cílem posílit hospodářskou, sociální a územní soudržnost celé EU.¹ K tomu má sloužit Politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti, dříve známá jako regionální či kohezní politika. Takto je označována od přijetí Lisabonské smlouvy na konci roku 2009 a v současnosti se jedná o jednu z nejdůležitějších politik EU. Jejím cílem je pak především vyrovnávat rozdíly mezi jednotlivými regiony či členskými státy s cílem rozvíjet EU jako jeden komplexní subjekt.² K realizaci politiky soudržnosti jsou na unijní i národní úrovni vytvořeny rozsáhlé mechanismy, které se s každým novým programovým obdobím mění s ohledem na potřeby a cíle EU jako celku.³

V souvislosti s tím jsou využívány dostupné finanční nástroje, mezi nimi právě i strukturální a investiční fondy, jež jsou předmětem této práce a stěžejním realizačním nástrojem evropských programů. Prostřednictvím těchto fondů pak plynou každoročně určité, předem vymezené finanční prostředky skrze Národní fond do rozpočtového hospodaření státu.⁴

1.1 Rozpočtová politika a rozpočtová soustava ČR

Rozpočtová politika ČR je spolu s politikou měnovou a politikou devizovou součástí finanční politiky státu. Rozpočtová politika je často ztotožněná s pojmem

¹ MARKOVÁ H., BOHÁČ R., *Rozpočtové právo*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 181, ISBN 978-80-7179-551-3

² institutpraha.cz, Programové období 2014 – 2020, dostupné na: https://www.institutpraha.cz/obj/obsah_fck/eGON2/WEB%20-%20materiály/Programové%20období%20AD%202014-2020.pdf

³ PLCHOVÁ B., ABRHÁM J., HELÍSEK M., *Česká republika a EU - Ekonomika – Měna, Hospodářská politika*, 1. vydání, Praha: KRIGL, 2010, str. 72, ISBN 978-80-86912-39-4

⁴ MARKOVÁ H., BOHÁČ R., *Rozpočtové právo*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 181, ISBN 978-80-7179-551-3

fiskální politika, ale lze mezi nimi spatřovat nepatrné rozdíly, a to zejména v jejich funkcích, cílech či záměrech.⁵ Fiskální politika je definována jako záměrná činnost vlády, jež využívá státní rozpočet jako hlavní nástroj k regulaci peněžních vztahů mezi státem a ostatními ekonomickými subjekty. Cílem fiskální politiky je využití záměrně plánovaného přebytku či naopak schodku státního rozpočtu k hospodářskému růstu.⁶ Rozpočtovou politikou rozumíme vztahy a nástroje působící v rámci rozpočtové soustavy. Hlavním nástrojem je státní rozpočet jako bilance příjmů a výdajů státu. Oproti fiskální politice je cíl politiky rozpočtové opačný. Je jím snaha především snaha udržovat státní rozpočet jako vyrovnaný.⁷

S pojmem rozpočtová politika se úzce pojí další důležitý pojem, a to výše zmíněná rozpočtová soustava. Rozpočtová soustava je tvořena soustavou veřejných rozpočtů včetně rozpočtových vztahů, jež fungují uvnitř této soustavy, a dále institucemi, jež slouží k zabezpečení tvorby, rozdělování, užití a kontrole toků jednotlivých oblastí finančních prostředků v rámci této soustavy. V ČR je rozpočtová soustava tvořena rozpočtem centrální vlády, dále rozpočty regionálními a rozpočty místními. Pro problematiku evropských programů je podstatná oblast rozpočtů centrální vlády, jež zahrnují mimo státní rozpočet a fondy sociálního a zdravotního pojištění též mimorozpočtové fondy, pod něž lze zařadit i Národní fond, působící jako „mezičlánek“ mezi finančními prostředky EU a příjemci těchto prostředků.⁸ Soustava veřejných rozpočtů, tedy i hospodaření s prostředky soustředěnými v Národním fondu se řídí zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále „rozpočtová pravidla“) a prováděcími předpisy.⁹

⁵ MARKOVÁ H., BOHÁČ R., *Rozpočtové právo*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 23 – 24 , ISBN 978-80-7179-551-3

⁶ PEKOVÁ J., *Veřejné finance – úvod do problematiky*, 4. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: ASPI, a. s., 2008, str. 431 an., ISBN 978-80-7357-358-4

⁷ MARKOVÁ H., BOHÁČ R., *Rozpočtové právo*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 24 , ISBN 978-80-7179-551-3

⁸ NAHODIL F. a kol., *Veřejné finance v České republice*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 47, ISBN 978-80-7380-162-5

⁹ NAHODIL F. a kol., *Veřejné finance v České republice*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 59, ISBN 978-80-7380-162-5

1.2 Národní fond

Národní fond byl zřízen k 31. 12. 1998 v souladu s dohodou podepsanou dne 12. 10. 1998 mezi ministrem financí Mgr. Ivo Svobodou za vládu České republiky a Hansem Van Den Broekem, členem Evropské komise za Evropské společenství, a to formou Memoranda o ustavení Národního fondu.¹⁰ Je vymezen jako souhrn peněžních prostředků, které jsou svěřeny ze strany EU České republice jakožto prostředky k realizaci společných programů.¹¹ Jedná se o centrální místo na půdě Ministerstva financí České republiky, sloužící k převodu finančních prostředků z EU do rozpočtu ČR. Veškeré tyto prostředky jsou vedeny na účtech České národní banky a jejich čerpání, užití či kontrola se řídí zákonem o rozpočtových pravidlech.¹²

Specifikem Národního fondu je, že jeho hospodaření sleduje víceletý charakter některých programů, proto je zde možné převádět finanční prostředky do následujícího roku. Prostředky neoprávněně použité či zadržené je ten, kdo je takto použil, povinen odvést zpět do Národního fondu, přičemž případné penále bude příjmem státního rozpočtu. Hospodaření tohoto fondu ve vztahu k EU garantuje Česká republika státním rozpočtem. Pokud požádá Evropská komise o vrácení prostředků neoprávněně použitých či zadržovaných, je Česká republika povinna tyto prostředky převést zpět do rozpočtu EU.¹³

1.3 Dotace, návratná finanční výpomoc a veřejná zakázka

Finanční prostředky mohou jejich příjemci ze strany EU získat prostřednictvím dotací, návratných finančních výpomocí či účastí ve veřejných zakázkách. Dotaci definuje zákon o rozpočtových pravidlech v ustanovení § 3 písm. a jako „peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel“.¹⁴ Stejně jako zákon o rozpočtových pravidlech, tak i zákon č. 250/2000 Sb., zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „malá rozpočtová pravidla“). Ustanovení § 10a odst. 1 písm.

¹⁰ mfcz.cz, Národní fond zřízen k 31. 12. 1998, dostupné na: <http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/1999/1999-12-31-tiskova-zprava-6559-narodni-6559>

¹¹ MARKOVÁ H., BOHÁČ R., *Rozpočtové právo*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 163, ISBN 978-80-7179-551-3

¹² mfcz.cz, Národní fond zřízen k 31. 12. 1998, dostupné na: <http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/1999/1999-12-31-tiskova-zprava-6559-narodni-6559>

¹³ MARKOVÁ H., BOHÁČ R., *Rozpočtové právo*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 163, ISBN 978-80-7179-551-3

¹⁴ zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (§3 písm. a)

b stanoví, že se dotací rozumí „peněžní prostředky poskytnuté z rozpočtu územního samosprávného celku, městské části hlavního města Prahy, svazku obcí nebo Regionální rady regionu soudržnosti právnické nebo fyzické osobě na stanovený účel, které je jejich příjemce povinen vrátit do rozpočtu poskytovatele ve stanovené lhůtě.“¹⁵ Definici dotace můžeme kromě rozpočtových pravidel nalézt též v ustanovení § 27 odst. 7 vyhlášky Ministerstva financí České republiky č. 504/2002 Sb., jež stanoví, že dotací se rozumí též „bezúplatná plnění přímo nebo zprostředkovaně poskytnutá podle zvláštních právních předpisů ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, Národního fondu, ze státních fondů, z rozpočtů územních samosprávných celků na stanovený účel. Za dotaci se rovněž považují bezúplatná plnění poskytnutá účetním jednotkám na stanovený účel ze zahraničí z prostředků Evropského společenství nebo z veřejných rozpočtů cizích států a prostředky a granty poskytnuté podle zvláštního právního předpisu.“¹⁶ Dotace můžeme roztřídit dle nejrůznějších kritérií. Já bych ráda zmínila především kritérium dělení dle rozpočtu, z něhož dotace plynou, tedy dle poskytovatele dotace, které je pro účely této práce stěžejní. Jedná se o:

- a) dotaci poskytnutou z prostředků EU
- b) dotaci poskytnutou ze státního rozpočtu
- c) dotaci poskytnutou z rozpočtů územních samosprávných celků

Pro účely této práce je podstatná první ze zmíněných.

Návratnou finanční výpomoc nalezneme v ustanovení § 3 písm. b rozpočtových pravidel jakožto „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.“¹⁷

Veřejná zakázka je dle ustanovení § 7 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách definována následovně: „(1) Veřejnou zakázkou je zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Veřejná

¹⁵ zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (§10a odst. 1 písm. b)

¹⁶ vyhláška Ministerstva financí České republiky č. 504/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, u kterých hlavním předmětem činnosti není podnikání, pokud účtují v soustavě podvojného účetnictví (§ 37 odst. 7)

¹⁷ zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (§ 3 písm. b)

zakázka, kterou je zadavatel povinen zadat podle tohoto zákona, musí být realizována na základě písemné smlouvy. (2) Veřejné zakázky se podle předmětu dělí na veřejné zakázky na dodávky, veřejné zakázky na služby a veřejné zakázky na stavební práce. (3) Veřejné zakázky se podle výše jejich předpokládané hodnoty dělí na nadlimitní veřejné zakázky, podlimitní veřejné zakázky a veřejné zakázky malého rozsahu.“¹⁸ Kromě zákona o veřejných zakázkách se veřejné zakázky spolufinancované z Evropských strukturálních a investičních fondů řídí též Metodickým pokynem pro oblast zadávání zakázek pro programové období 2014 – 2020. Tento dokument byl vydán Ministerstvem pro místní rozvoj dne 15. ledna 2014 na základě usnesení vlády ČR č. 44/2014 s účinností 1. února 2014 a aktualizován dne 17. března 2014 s účinností od 1. dubna 2014 a jedná se o jeden z celé řady pokynů vytvořených za účelem řízení programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních a investičních fondů. Cílem metodického pokynu je harmonizace postupů při zadávání zakázek spolufinancovaných právě z finančních prostředků EU a je závazný pro všechny programy v rámci Evropských strukturálních a investičních fondů, jež zastřešuje Dohoda o partnerství a jejichž řídicí orgán je v kompetenci ČR. Výjimkou jsou pouze ustanovení metodického pokynu, jejichž charakter je výslovně označen jako doporučující.¹⁹

1.2 Instituty oblasti evropských programů

1.2.1 Politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti

Politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti (dále jen „politika soudržnosti“) dříve známá též jako regionální politika či kohezní politika je definována jako „soubor aktivit, nástrojů a prostředků, kterými se řídí státy Evropské unie a je součástí dlouhotrvajícího integračního procesu. Jejím cílem je zajistit srovnatelnou životní úroveň obyvatel všech regionů v rámci Unie a členských států a snížit rozdíly v hospodářské úrovni regionů s ohledem na jejich historické, kulturní a geografické odlišnosti.“²⁰

¹⁸ zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (§ 7)

¹⁹ www.strukturalni-fondy.cz, Příloha č. 12 – Metodický pokyn pro oblast zadávání zakázek pro programové období 2014 – 2020, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Metodicke-pokyny/Metodika-rizeni-programu/Metodika-zadavani-zakazek>

²⁰ CHVOJKOVÁ A., KVĚTOŇ V., a kol., *Finanční prostředky fondů EU v programovacím období 2007 – 2013*, 1. vydání, Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku o. p. s., 2007, str. 10, ISBN 978-80-86684-43-7

Za dobu své existence prošla politika soudržnosti významným vývojem. Její vznik lze spojovat především s obdobím 70. let, kdy do EU vstoupily státy, jejichž ekonomika nedosahovala příliš vysoké úrovně, či státy, které se vyznačovaly velkými nerovnostmi v rámci jednotlivých regionů uvnitř státu. Již v roce 1972 byla regionální politika označena jako „zásadní faktor posilování Společenství“. Dalším mezníkem bylo přijetí plánu na vytvoření jednotného vnitřního trhu a s tím spojená snaha o co největší dorovnávání rozdílů mezi jednotlivými členskými státy. V současnosti lze politiku soudržnosti řadit mezi nejdůležitější politiky EU, která slouží především ke zvýšení konkurenceschopnosti Unie jako celku ve světě a zároveň pomáhá čelit novým výzvám, jež se neustále objevují.²¹

Politika soudržnosti je typická svými cykly, jež se shodují s rozpočtovými obdobími EU. Tyto v současnosti sedmileté cykly nazýváme programové období a pro každé takové období Evropská komise (dále jen „EK“) stanoví cíle, jež poté udávají, jakým způsobem či prostředky budou finanční prostředky v rámci daného programového období využity. Základním kritériem pro oprávnění k finančním prostředkům je považována výše hrubého domácího produktu (dále jen „HDP“) na obyvatele.²²

1.2.2 Evropské strukturální a investiční fondy (ESI fondy)

Smlouva o fungování Evropské unie v čl. 174 stanoví, že „unie za účelem harmonického vývoje rozvíjí a prosazuje svou činnost vedoucí k posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti. Unie se především zaměří na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů. V rámci dotyčných regionů je zvláštní pozornost věnována venkovským oblastem, oblastem postiženým průmyslovými přeměnami a regionům, které jsou závažně a trvale znevýhodněny přírodními nebo demografickými podmínkami.“²³ Na toto navazuje čl. 175, z něhož vyplývá, že výše zmíněného mají státy dosahovat koordinací svých

²¹ euroskep.cz, Regionální politika, dostupné na: <https://www.euroskop.cz/8948/sekce/regionalni-politika/>

²² CHVOJKOVÁ A., KVĚTOŇ V., a kol., *Finanční prostředky fondů EU v programovacím období 2007 – 2013*, 1. vydání, Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku o. p. s., 2007, str. 10, str. 13, ISBN 978-80-86684-43-7

²³ Smlouva o fungování Evropské unie, čl. 174

hospodářských politik, přičemž EU podporuje dosahování cílů prostřednictvím dostupných finančních nástrojů, mezi nimi právě i strukturálních a investičních fondů.²⁴

Podmínky a pravidla pro fungování všech Evropských strukturálních a investičních fondů jsou na úrovni EU upraveny nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady č. 1083/2006 (dále „obecné nařízení“). a dalšími nařízeními, které jednotlivé fondy a jejich činnost upravují podrobněji.²⁵

Dále bych ráda stručně charakterizovala jednotlivé fondy, s jejichž pomocí v současném programovém období čerpá Česká republika finanční prostředky z EU. Tyto fondy jsou poté zdrojem financování pro programy České republiky skrze Národní fond. Pro účely této práce jsou nejdůležitější Evropský fond pro regionální rozvoj a Evropský sociální fond jakožto dva strukturální fondy pro programové období 2014 – 2020, stejně jako tomu bylo i v období minulém, a dále Fond soudržnosti, který sice není strukturálním fondem, ale spolu se dvěma zmíněnými naplňuje cíle kohezní politiky. Zbylé dva fondy, a to Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond, patří též mezi ESI fondy, slouží k jiným účelům²⁶ a nejsou tudíž předmětem této práce.²⁷

Evropský fond pro regionální rozvoj

Evropský fond pro regionální rozvoj je prvním strukturálním fondem Evropské unie.²⁸ Kromě obecného nařízení je tento fond upraven nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006 a dále nařízením Evropského

²⁴ Smlouva o fungování Evropské unie, čl. 175

²⁵ www.strukturalni-fondy.cz, Evropské strukturální a investiční fondy 2014 – 2020 v kostce, str. 5, dostupné na: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/be08c4f1-ff33-4eb4-9e8c-d0b69ba4555c/ESI_fondy_v_kostce_ISBN-web.pdf?width=0&height=0

²⁶ Společná zemědělská politika a Společná rybářská politika

²⁷ [dotaceeu.cz](http://www.dotaceeu.cz/cs/FAQ), Otázky a odpovědi, dostupné na: <http://www.dotaceeu.cz/cs/FAQ>

²⁸ [vlada.cz](http://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/strukturalni-fondy/fond-regionalniho-rozvoje/evropsky-fond-pro-regionalni-rozvoj-80146/), Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF), dostupné na: <http://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/strukturalni-fondy/fond-regionalniho-rozvoje/evropsky-fond-pro-regionalni-rozvoj-80146/>

parlamentu a Rady (EU) č. 1299/2013 ze dne 17. prosince 2013 o zvláštních ustanoveních týkajících se podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj pro cíl Evropská územní spolupráce.

Tento fond vznikl již v roce 1975 a slouží především k financování investičních projektů, které též nazýváme „tvrdé“ projekty. Je tedy zaměřen především na vyrovnávání nerovností v chudších regionech napříč celou EU a na podporu upadajících průmyslových oblastí.²⁹ Konkrétně se jedná o podporu aktivit, které mají za cíl hospodářský růst, zvýšení zaměstnanosti, podporu podnikání a to se zaměřením především na malé a střední podniky, ale také například podporu kultury nebo cestovního ruchu.³⁰ Dále by se měl zaměřit na problémy týkající se odlehých oblastí s extrémně malou hustotou obyvatelstva, které jsou díky své poloze odlehle od velkých trhů. Též se jedná o oblasti s náročnými topografickými podmínkami, hospodářskou závislostí na malém množství produktů a další faktory, jejichž kombinace spolu s jejich trvalostí zásadně omezuje možnost rozvoje těchto oblastí.³¹

Co se týká objemu finančních prostředků přidělených ze strany EU, Evropskému fondu pro regionální rozvoj je přidělen největší objem finančních prostředků ze všech ESI fondů.³²

Evropský sociální fond

Evropský sociální fond je upraven nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 1304/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006 a jedná se o druhý strukturální fond EU.

Tento fond se na rozdíl od Evropského fondu pro regionální rozvoj zaměřuje především na financování neinvestičních, tedy „měkkých“ projektů.³³ Jeho hlavní úlohou je podpora vysoké úrovně zaměstnanosti a kvalita pracovních míst a s tím související

²⁹ euroskep.cz, Přehled fondů EU, dostupné na: <https://www.euroskop.cz/9035/sekce/prehled-fondu-eu/>

³⁰ vlada.cz, Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF), dostupné na: <http://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/strukturalni-fondy/fond-regionalniho-rozvoje/evropsky-fond-pro-regionalni-rozvoj-80146/>

³¹ nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006 (důvod 22 – 23)

³² strukturalni-fondy.cz, Evropské strukturální a investiční fondy 2014 – 2020 v kostce, str. 5, dostupné na: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/be08c4f1-ff33-4eb4-9e8c-d0b69ba4555c/ESI_fondy_v_kostce_ISBN-web.pdf?width=0&height=0

³³ strukturalni-fondy.cz, Strukturální a investiční fondy, dostupné na <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU>

lepší přístup na trh práce, dále také podpora mobility zaměstnanců s ohledem na nutnost přizpůsobit se průmyslovým změnám či změnám ve výrobním systému nutným z hlediska udržitelného rozvoje. Další oblastí je snaha o dosažení vysoké úrovně vzdělávání a odborné přípravy pro všechny a snaha o co nejsnazší přechod mladých lidí od vzdělání do zaměstnání. Tento fond je využíván též v boji proti chudobě či diskriminaci.³⁴

Pro Evropský sociální fond v České republice v současném programovém období byla vyčleněna třetí největší alokace finančních prostředků.³⁵

Pro programové období 2014 – 2020 jsou operačními programy Evropského sociálního fondu Operační program Zaměstnanost, Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání a Operační program Praha – pól růstu.³⁶

Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova

Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova je finanční nástroj, sloužící na podporu rozvoje venkova. Jedná se o fond spadající do společné zemědělské politiky Evropské unie.³⁷ Na evropské úrovni je zakotven v nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005.

Finanční prostředky z tohoto fondu jsou využívány ke zvýšení konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví nebo na podporu životního prostředí či krajiny. Důležitou oblastí, která je financována z prostředků tohoto fondu jsou právě venkovské oblasti, ve kterých je podporována nejen kvalita života, ale též diverzifikace hospodářství.³⁸

Na podporu vyšší kvality života na venkově byly stanoveny tři dlouhodobé strategické cíle politiky rozvoje venkova EU. Prvním cílem je zvyšování

³⁴ nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1304/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006 (článek 2)

³⁵ strukturalni-fondy.cz, Evropské strukturální a investiční fondy 2014 – 2020 v kostce, str. 5, dostupné na: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/be08c4f1-ff33-4eb4-9e8c-d0b69ba4555c/ESI_fondy_v_kostce_ISBN-web.pdf?width=0&height=0

³⁶ esfcr.cz, Evropský sociální fond v ČR, dostupné na: <http://www.esfcr.cz/evropsky-socialni-fond-v-cr>

³⁷ strukturalni-fondy.cz, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (AERDF – European agricultural fund for rural developmen) dostupné na: [http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu/E/Evropsky-zemedelsky-fond-pro-rozvoj-venkova-\(EAFRD\)](http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu/E/Evropsky-zemedelsky-fond-pro-rozvoj-venkova-(EAFRD))

³⁸ strukturalni-fondy.cz, Strukturální a investiční fondy, dostupné na <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU>

konkurenceschopnosti zemědělství, dále zajištění udržitelného hospodaření s přírodními zdroji a opatřeními v oblasti klimatu a jako třetí cíl bylo stanoveno dosažení vyváženého územního rozvoje venkovských hospodářství a komunit a to i s ohledem na vytváření a zachování pracovních míst.³⁹

Evropský námořní a rybářský fond

Evropský námořní a rybářský fond je finančním nástrojem sloužícím především k podpoře rybolovu, spadající do společné rybářské politiky EU.

Jako takový je tento fond zakotven v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 508/2014 ze dne 15. května 2014 o Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2328/2003, (ES) č. 861/2006, (ES) č. 1198/2006 a (ES) č. 791/2007 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1255/2011.

Cílem Evropského námořního a rybářského fondu je podpora rybolovu a akvakultury, podpora provádění společné rybářské politiky, dále podpora vyváženého územního rozvoje rybolovných a též akvakulturních oblastí a nakonec i posilování rozvoje námořní politiky.⁴⁰

Česká republika tento fond využívá ve velice omezeném rozsahu. Jeho prostřednictvím je zde možnost financovat rybolov a aktivity s ním související. Dále se jedná o modernizaci zpracovatelského průmyslu, modernizaci plavidel či o likvidaci těch, která již nejsou dostačující.⁴¹ Největší význam u nás má tento fond pro oblast přechodu rybářů na udržitelný rybolov a na zvýšení dostupnosti finančních prostředků.

Evropský námořní a rybářský fond není pro Českou republiku vzhledem k její geografické poloze tolik významný, což se projevuje i na alokaci finančních prostředků, jež je čtvrtá nejnižší v rámci celé EU.⁴²

³⁹ strukturalni-fondy.cz, Evropské strukturální a investiční fondy 2014 – 2020 v kostce, str. 5, dostupné na: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/be08c4f1-ff33-4eb4-9e8c-d0b69ba4555c/ESI_fondy_v_kostce_ISBN-web.pdf?width=0&height=0

⁴⁰ v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 508/2014 ze dne 15. května 2014 o Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2328/2003, (ES) č. 861/2006, (ES) č. 1198/2006 a (ES) č. 791/2007 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1255/2011 (článek 5)

⁴¹ strukturalni-fondy.cz, Strukturální a investiční fondy, dostupné na <http://www.strukturalni-fondy.cz/es/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU>

⁴² strukturalni-fondy.cz, Evropské strukturální a investiční fondy 2014 – 2020 v kostce, str. 6, dostupné na: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/be08c4f1-ff33-4eb4-9e8c-d0b69ba4555c/ESI_fondy_v_kostce_ISBN-web.pdf?width=0&height=0

Fond soudržnosti

Fond soudržnosti, neboli Kohezní fond, nepatří mezi strukturální fondy, ale vznikl v roce 1994 jako zvláštní fond solidarity na pomoc čtyřem nejméně rozvinutým státům, a to Řecku, Portugalsku, Irsku a Španělsku, aby se připravily na vstup do hospodářské a měnové unie.⁴³ Jeho specifikem je, že slouží k podpoře nikoli regionů, ale snaží se vyrovnávat rozdíly tím, že podporuje chudší státy EU jako celku.⁴⁴

Na rozdíl od strukturálních fondů, Fond soudržnosti se zaměřuje na přímé financování velkých projektů.⁴⁵ Prostřednictvím tohoto fondu je podporována politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti EU, především se jedná o spolufinancování projektů v oblasti investic do životního prostředí, například do oblastí úzce souvisejících s udržitelným rozvojem a energetikou, které budou představovat pro životní prostředí určitý přínos. Dále fond soudržnosti podporuje transevropské sítě v oblasti dopravní infrastruktury.⁴⁶

Prostředky z tohoto fondu jsou k dispozici pouze těm členským státům, jejichž hrubý národní důchod na obyvatele nedosahuje 90% průměru EU, což ČR též splňuje.⁴⁷

1.2.3 Programové období

Jedná se o jeden ze základních principů stability EU.⁴⁸ Programovým obdobím se myslí sedmiletý cyklus, v jehož rámci EU realizuje cíle v oblasti regionální a strukturální politiky. Každý členský stát před zahájením cyklu zpracuje své vlastní programové dokumenty, v jejichž rámci je stanoven rozpočet, vytvoří se určité cíle a priority v souladu se základními strategickými dokumenty Evropsk.⁴⁹ ČR je od okamžiku svého přistoupení mezi ostatní členské státy dne 1. května 2004 součástí již třetího po sobě jdoucího

⁴³ MARKOVÁ H., BOHÁČ R., *Rozpočtové právo*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 183, ISBN 978-80-7179-551-3

⁴⁴ euroskop.cz, Přehled fondů EU, dostupné na: <https://www.euroskop.cz/9035/sekce/prehled-fondu-eu/>

⁴⁵ MARKOVÁ H., BOHÁČ R., *Rozpočtové právo*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 183, ISBN 978-80-7179-551-3

⁴⁶ strukturalni-fondy.cz, Slovník pojmů – Fond soudržnosti, dostupné na: [http://strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu/F/Fond-soudržnosti-\(CF-Cohesion-Fund\)](http://strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu/F/Fond-soudržnosti-(CF-Cohesion-Fund))

⁴⁷ strukturalni-fondy.cz, Evropské strukturální a investiční fondy 2014 – 2020 v kostce, str. 5, dostupné na: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/be08c4f1-ff33-4eb4-9e8c-d0b69ba4555c/ESI_fondy_v_kostce_ISBN-web.pdf?width=0&height=0

⁴⁸ institutpraha.cz, Programové období 2014 – 2020, dostupné na: https://www.institutpraha.cz/obj/obsah_fck/eGON2/WEB%20-%20materiály/Programové%20obdob%C3%AD%202014-2020.pdf

⁴⁹ strukturalni-fondy.cz, Slovník pojmů – Programovací období, dostupné na: <http://strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu/P/Programovaci-obdobi>

programového období. První období probíhalo mezi lety 2000 – 2006, přičemž naše země se zúčastnila posledních dvou let (2004 – 2006), a to vzhledem k datu přistoupení. Stanovili jsme si tři základní cíle. Zaprvé cíl Podpora rozvoje zaostávajících orgánů, dále cíl Podpora oblastí potýkajících se s restrukturalizacemi a za třetí pak Podpora politiky zaměstnanosti a vzdělávání. Vzhledem k tomu, že se jednalo jen o relativně krátkou část programového období, putovalo do České republiky zhruba 2,43 mld. EUR za využití šesti finančních nástrojů. Jsou jimi Fond soudržnosti (FS), Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF), Evropský sociální fond, Finanční nástroj na podporu rybolovu (FIFG), Evropský zemědělský podpůrný a garanční fond (EAGGF) a Evropský zemědělský orientační a záruční fond (EZOZF).⁵⁰ Následovalo programové období 2007 – 2013 a v současnosti probíhá pro nás již třetí programové období, konkrétně pro rozmezí mezi lety 2014 – 2020. Poslední dvě programová období budou podrobně rozebrána a částečně i zhodnocena v následujících kapitolách.

1.2.4 Operační program

Operační program (dále jen „OP“) lze definovat jako základní strategický dokument finanční a technické podpory, jež zpracovávají členské státy EU pro konkrétní oblasti, jako například životní prostředí, dopravu a jiné, či pro konkrétní region soudržnosti. Jejich hlavní úloha tkví především v popisu priorit a cílů, jichž chce členský stát v konkrétní oblasti v daném programovém období dosáhnout.⁵¹

Každý členský stát EU smí využívat finanční prostředky evropských fondů pouze na základě operačních programů, přičemž od okamžiku, kdy je operační program schválen, je odpovědnost za řízení a správné využívání těchto prostředků přenesena na stranu členského státu. Ten si zřizuje další instituce a orgány, které zajišťují veškeré činnosti nezbytné k tomu, aby se finanční prostředky dostaly až ke konečným příjemcům prostředků, tedy již ke konkrétním realizátorům projektů.⁵²

Těmito orgány jsou:

⁵⁰ www.strukturalni-fondy.cz, Evropské strukturální a investiční fondy 2014 – 2020 v kostce, str. 3, dostupné na: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/be08c4f1-ff33-4eb4-9e8c-d0b69ba4555c/ESI_fondy_v_kostce_ISBN-web.pdf?width=0&height=0

⁵¹ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR - Odbor evropských fondů, *Abeceda fondů Evropské unie 2007 – 2013*, str. 8

⁵² Ministerstvo pro místní rozvoj ČR - Odbor evropských fondů, *Abeceda fondů Evropské unie 2007 – 2013*, str. 8

1. Auditní orgán – jedná se o nezávislý orgán, jehož hlavní úloha spočívá v kontrole a ověřování činnosti jednak řídicího orgánu a dále též Platebního a certifikačního orgánu. Za jejich činnost je nese auditní orgán odpovědnost. V ČR je role auditního orgánu svěřena Ministerstvu financí ČR.
2. Monitorovací výbor – úlohou tohoto orgánu je schvalování kritérií, podle nichž jsou vybírány konkrétní projekty k realizaci. Každý operační program má z pravidla svůj monitorovací výbor, členy jsou pak zástupci příslušných řídicích a koordinačních subjektů, jako například odbory ministerstev, partnerská ministerstva, ale též obce či kraje, nebo různé nestátní neziskové organizace.
3. Řídicí orgán – tento orgán je vrcholným článkem nesoucím odpovědnost za realizaci operačních programů. Každý operační program má svůj vlastní řídicí orgán, který dohlíží na správné a efektivní čerpání finančních prostředků z fondů EU. V ČR mají tuto funkci za úkol příslušná ministerstva či regionální rady.
4. Platební a certifikační orgán – je orgánem odpovídajícím za přijímání plateb od EU a následně vyplácením prostředků příjemcům. Tuto roli v ČR plní výhradně Ministerstvo financí ČR.
5. Zprostředkující subjekty – funkcí zprostředkujících subjektů je výběr konkrétních projektů, jež v průběhu realizace kontrolují, dále informují potenciální příjemce o možnostech financování a konzultují s žadateli projektové záměry. Tyto subjekty jsou tak nejbližší konkrétnímu příjemci finančních prostředků.
6. Příjemci – koneční adresáři finančních prostředků, kteří odpovídají za realizaci projektů. Jejich funkce spočívá v zajištění využití finančních prostředků v souladu se stanovenými pravidly. Příjemcem může být typicky kraj, obec, nezisková organizace, ale též například podnikatel.⁵³

Oblast programů prošla zásadní restrukturalizací a proměnou oproti programovému období let 2007 – 2013. Především došlo ke snížení počtu programů.

⁵³ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR - Odbor evropských fondů, *Abeceda fondů Evropské unie 2007 – 2013*, str. 8

Tento krok byl od České republiky vyžadován z důvodu velké roztržitosti. Faktem je, že v poměru k velikosti ČR a počtu obyvatel v porovnání s ostatními členskými státy byl počet programů na našem území nepřiměřeně vysoký, na což byla ČR ze strany EU také upozorněna. Co se týká tematických operačních programů, v této oblasti došlo k redukci jejich počtu a dále regionální operační programy byly zredukovány. Na místo původních sedmi regionálních operačních programů byl vytvořen jeden Integrovaný regionální operační program.⁵⁴

V této kapitole budu hovořit především o struktuře a funkci jednotlivých operačních programů a o jejich vzájemných vazbách, jež jsou podstatné pro pochopení dané problematiky. Konkrétní využití těchto programů pak bude podrobněji rozpracováno u jednotlivých programových období.

Regionální operační programy

Regionální operační programy (dále jen „ROP“) byly využívány v programovém období let 2007 až 2013. Protože každý členský stát Evropské unie má své specifické územní členění pro potřeby státní správy, byl pro zjednodušení v roce 1998 Evropskou unií zaveden systém regionálního členění NUTS (Nomenclature d'unités territoriales statistiques, česky Nomenklatura územních statistických jednotek). Slouží především pro statistický monitoring a pro analýzu ekonomické a sociální situace v jednotlivých regionech.

V závislosti na počtu obyvatel byly vytvořeny tři úrovně regionálního členění území. NUTS I v rozmezí mezi 7 miliony a 3 miliony obyvatel v regionu, NUTS II v rozmezí 3 miliony až 800 000 obyvateli a NUTS III s rozmezím mezi 800 000 až 150 000 obyvateli v daném regionu.

Ačkoliv České republice je nejbližší NUTS III s ohledem na členění našeho území na kraje, musel stát vytvořit ještě jeden stupeň členění, které by odpovídalo úrovni NUTS II, protože právě pro tuto úroveň byly směřovány prostředky s fondů EU v cílech Konvergence a částečně i v cíli Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost, na než se Česká republika v minulém programovém období zaměřila.

⁵⁴ Ministerstvo pro místní rozvoj, Evropské strukturální a investiční fondy 2014 – 2020 v kostce, str. 4

Pro účely efektivního čerpání finančních prostředků z evropských fondů byly vytvořeny tzv. regiony soudržnosti, do kterých spadal jeden či více krajů.⁵⁵

Bylo tedy zřízeno celkem osm regionů soudržnosti řízených příslušnou Regionální radou. V souvislosti s tím vznikly ROP. Ačkoliv je regionem soudržnosti i hl. m. Praha, ROP jsou zpracovány pouze pro sedm regionů soudržnosti. Jsou jimi:

1. ROP NUTS II Severozápad
2. ROP NUTS II Severovýchod
3. ROP NUTS II Střední Čechy
4. ROP NUTS II Jihozápad
5. ROP NUTS II Jihovýchod
6. ROP NUTS II Moravskoslezsko
7. ROP NUTS II Střední Morava⁵⁶

Hl. m. Praha je jediným regionem soudržnosti NUTS II, který podléhá jinému režimu. Nesplňuje podmínky ROP týkající se HDP, jež budou zmíněny v kapitole upravující programové období let 2007 – 2013. Z tohoto důvodu hlavní město jako jediné čerpalo z druhého cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost, a to prostřednictvím dvou operačních programů. Jsou jimi OP Praha Konkurenceschopnost a OP Praha Adaptabilita.⁵⁷

Regionální operační programy jsou oblastí, která prošla s příchodem nového programového období velkými změnami. Z původních sedmi regionálních operačních programů, které zahrnovaly celé území České republiky, došlo k zásadní změně, kdy na těchto sedm programů a částečně i na Integrovaný operační program v dalším programovém období navázal pouze jeden centrální program pro celé území státu, tzv. Integrovaný regionální operační program. V současnosti se můžeme setkat s jakousi dvojkolejností, protože některé projekty, zahájené v programovém období 2007 – 2013, nejsou stále dokončeny a tak operační programy stále existují. Až budou jejich projekty

⁵⁵ www.strukturalni-fondy.cz, Regiony regionální politiky, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU/Regiony-regionalni-politiky-EU>

⁵⁶ CHVOJKOVÁ A., KVĚTOŇ V., a kol., *Finanční prostředky fondů EU v programovacím období 2007 – 2013*, 1. vydání, Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku o. p. s., 2007, str. 13, ISBN 978-80-86684-43-7

⁵⁷ [euroskop.cz](https://www.euroskop.cz), Operační programy 2007 – 2013, dostupné na: <https://www.euroskop.cz/8641/sekce/operacni-programy-2007-2013/>

dokončeny, operační programy zaniknou a činnost bude nadále vykonávat pouze níže zmíněný Integrovaný regionální operační program.

Integrovaný operační program (IOP)

Tento program byl využíván v programovém období 2007 – 2013. Jeho cílem bylo především řešení společných regionálních problémů v oblasti veřejné správy, veřejných služeb či územního rozvoje. Dále také v oblasti veřejného zdraví či zaměstnanosti, cestovního ruchu či využívání přírodního bohatství.⁵⁸

Integrovaný operační program byl vytvořen Ministerstvem pro místní rozvoj ve spolupráci s Ministerstvem vnitra, Ministerstvem zdravotnictví, Ministerstvem kultury a Ministerstvem práce a sociálních věcí a následně 20. 12. 2007 schválen Evropskou komisí. Ministerstvo pro místní rozvoj je řídicím orgánem.

Jedná se o program spolufinancovaný z Evropského fondu pro regionální rozvoj a jeho prostřednictvím lze financovat investiční, neboli tvrdé projekty.⁵⁹

Integrovaný regionální operační program

Integrovaný regionální operační program (dále „IROP“) je jedním z operačních programů ČR pro současné programové období mezi lety 2014 až 2020. Vznikl jako nástupce sedmi regionálních operačních programů a zčásti také Integrovaného operačního programu, které sloužily k naplnění cílů v programovém období pro období mezi lety 2007 – 2013.⁶⁰ Ačkoliv na tyto programy navazuje, nebude je v jejich činnostech zcela kopírovat.

IROP byl schválen Evropskou komisí dne 4. 6. 2015 a je řízen Ministerstvem pro místní rozvoj. Schválení tohoto programu je možné považovat za nejdůležitější bod pro

⁵⁸ strukturalni-fondy.cz, Integrovaný operační program (IOP), dostupné na: [http://strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu/I/Integrovaný-operacní-program-\(IOP\)](http://strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu/I/Integrovaný-operacní-program-(IOP))

⁵⁹ osf-mvcr.cz, Integrovaný operační program – detailní informace, dostupné na: <http://www.osf-mvcr.cz/integrovaný-operacní-program>

⁶⁰ rada-severovýchod.cz, IROP – Integrovaný regionální operační program, dostupné na: <http://www.rada-severovýchod.cz/irop>

nové programové období.⁶¹ Vláda České republiky IROP pro období let 2014 až 2020 schválila dne 9. 7. 2014 usnesením č. 555.⁶²

IROP vychází ze čtyř základních cílů regionální politiky ČR pro období mezi lety 2014 až 2020, jež jsou formulovány ve Strategii regionálního rozvoje ČR 2014 – 2020 a v kterých se odrážejí také hlavní pilíře Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti ČR pro období 2012 až 2020, nebo stěžejní principy Evropy 2020 či Strategického rámce udržitelného rozvoje ČR. Těmito čtyřmi základními cíli jsou:

1. růstový cíl – v rámci tohoto cíle dochází k podpoře zvyšování konkurenceschopnosti a také k využití ekonomického potenciálu regionů
2. vyrovnávací cíl – v této oblasti je hlavním úkolem zmírnění prohlubování rozdílů mezi jednotlivými regiony
3. preventivní cíl – zde je prioritou posílení environmentální udržitelnosti
4. institucionální cíl – tímto dochází k optimalizaci institucionálního rámce pro rozvoj regionů

V souvislosti s výše zmíněnými cíli byly zároveň stanoveny též prioritní osy. První prioritní osa je nazvána „Konkurenceschopné, dostupné a bezpečné regiony“. Zde se projevuje snaha o zvýšení konkurenceschopnosti na úrovni regionů prostřednictvím rozvoje dopravy, infrastruktury či zvýšení bezpečnosti regionů. Druhá prioritní osa, „Zkvalitnění veřejných služeb a podmínek života pro obyvatele regionů“, se zaměřuje na dosahování konkurenceschopnosti prostřednictvím kvalifikované pracovní síly či kvalitními a dostupnými veřejnými službami. IROP se v této oblasti snaží především o zvyšování vzdělanosti obyvatel a především o sladění typu vzdělání s potřebami trhů práce v daných regionech. Pro zlepšení kvality života podporuje též zvýšení specializované péče, psychiatrické péče a v souvislosti s tím i zdravotní péče tak, aby nedocházelo k sociálnímu vyloučení osob a v případě ztráty zaměstnání došlo k co nejrychlejšímu návratu zpět na trh práce. Třetí prioritní osou je „Dobrá správa území a zefektivnění veřejných institucí“. Prostřednictvím této osy se IROP snaží o posílení a zároveň o modernizaci institucionální a administrativní oblasti veřejné správy.

⁶¹ mmr.cz, Klíčový Integrovaný regionální operační program dostal zelenou, dostupné na: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2015/Klicovy-Integrovaný-regionalni-operacni-program-dostal-zelenou>

⁶² strukturalni-fondy.cz, Integrovaný regionální operační program pro období 2014 – 2020, dostupné na: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/207ddc91-a4de-42ff-9d98-27cdf9ef4c5a/PD-IROP-20150604-schvalen-EK_2.pdf?ext=.pdf

Významným nástrojem a prostředkem stabilního a také udržitelného rozvoje území je kvalitní územní plánování. Právě z toho důvodu, že územně plánovací dokumenty předkládají veřejně správě jasná pravidla, rozhodování správy by mělo vést k větší rychlosti, efektivnosti a transparentnosti.⁶³

Tematické operační programy

Tematické operační programy vznikají na základě definovaných priorit a cílů a každý z nich má své konkrétní zaměření. Navazují na rozvojovou strategii a cíle politiky soudržnosti definované v Národním strategickém referenčním rámci pro programové období let 2007 – 2013 a pro současné programové období pak v Dohodě o partnerství. Oba tyto dokumenty budou rozebrány podrobněji v kapitolách zaměřujících se na programová období.

V současném programovém období došlo ke snížení množství jednotlivých tematických programů. K dispozici je Operační program Doprava (OP D), řídicím orgánem je zde Ministerstvo dopravy, Operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost (OP PIK) v čele s Ministerstvem průmyslu a obchodu, Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání (OP VVV), který vede Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Operační program Životní prostředí (OP ŽP) v čele s Ministerstvem životního prostředí, Program rozvoje venkova (PRV) ve vedení s Ministerstvem zemědělství, Operační program Zaměstnanost (OP Z) s vedoucím Ministerstvem práce a sociálních věcí, Operační program Technická pomoc (OP TP), jež vede Ministerstvo pro místní rozvoj, Operační program Praha – pól růstu (OP PPR) jež má jako jediný v gesci jiný orgán než ministerstvo, a to Magistrát hlavního města Prahy, Operační program Rybářství (OP R) v čele s Ministerstvem zemědělství, Programy Evropské územní spolupráce (EÚS) pod vedením Ministerstva pro místní rozvoj ve spolupráci se zahraničními institucemi a také Integrovaný regionální operační program, popsany výše.⁶⁴

⁶³ www.strukturalni-fondy.cz, Integrovaný regionální operační program pro období 2014 – 2020, str. 8 – 10, dostupné na: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/207ddc91-a4de-42ff-9d98-27cdf9ef4c5a/PD-IROP-20150604-schvalen-EK_2.pdf?ext=.pdf

⁶⁴ www.strukturalni-fondy.cz, *Evropské strukturální a investiční fondy 2014 – 2020 v kostce*, str. 6, dostupné na: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/be08c4f1-ff33-4eb4-9e8c-d0b69ba4555c/ESI_fondy_v_kostce_ISBN-web.pdf?width=0&height=0

1.2.5 Prioritní osa

Pro pochopení problematiky je důležité znát obsah pojmu prioritní osa. Prioritní osa, neboli také priorita Unie, je základním stavebním prvkem programu spolufinancovaného z ESI fondů. Prioritní osy jsou důležité právě tím, že skrze ně dochází k naplnění jednoho či více cílů, které má stát pro dané období předem nadefinované.⁶⁵ Každý operační program má několik prioritních os, zaměřených na konkrétní oblasti a každá jednotlivá prioritní osa definuje jeden konkrétní okruh podpory.⁶⁶ Tyto osy představují hlavní směry intervence vycházející ze stěžejních dokumentů pro jednotlivá programová období, jenž budou zmíněny později. Naplňování os slouží především ke splnění specifických cílů, které si každý operační program zvlášť stanoví. Prioritní osy jsou následně rozpracovány ještě podrobněji, a to do tzv. oblastí podpory. Právě oblasti podpory jsou realizačním nástrojem jak prioritních os, tak i operačních programů, jichž jsou prioritní osy součástí. Vymezuje nejen jednotlivé intervence, ale také stěžejní aktivity, způsob realizace či konečné příjemce finančních prostředků.⁶⁷

1.3 Koordinace čerpání finančních prostředků z EU v ČR

Před tím, než koordinaci převezmou orgány jednotlivých členských zemí, hlavní úlohu při čerpání finančních prostředků z EU má EK, na jejíž půdě začíná celý cyklus programových období. Prvním krokem je stanovení cílů regionální politiky, které v nejobecnější rovině definují, jakým způsobem, prostředky a do kterých regionů budou ty které finanční prostředky z EU směřovat. Zároveň též stanoví, jaká bude výše jednotlivých příspěvků a jejich rozložení v průběhu programového období.⁶⁸

Na území ČR má hlavní úlohu v oblasti čerpání finančních prostředků z Evropské unie Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“). Plní úlohu takzvaného Národního orgánu pro koordinaci a je „centrálním metodickým a koordinačním subjektem pro

⁶⁵ strukturalni-fondy.cz, Slovník pojmů – Prioritní osa, dostupné na: <http://strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu/P/Prioritni-osa>

⁶⁶ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, *Eurožargon s vtipem*, str. 27, ISBN 978-80-87147-49-8

⁶⁷ CHVOJKOVÁ A., KVĚTOŇ V., a kol., *Finanční prostředky fondů EU v programovacím období 2007 – 2013*, 1. vydání, Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku o. p. s., 2007, str. 10, ISBN 978-80-86684-43-7

⁶⁸ CHVOJKOVÁ A., KVĚTOŇ V., a kol., *Finanční prostředky fondů EU v programovacím období 2007 – 2013*, 1. vydání, Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku o. p. s., 2007, str. 10, ISBN 978-80-86684-43-7

implementaci programů spolufinancovaných z fondů Evropské unie“. Tuto funkci mělo MMR již v programovém období 2007 – 2013 na základě usnesení vlády ČR č. 198 z roku 2006. V současném programovém období, na základě usnesení vlády č. 448 z roku 2013, se jeho role především na základě zkušeností z předchozího programového období posílila, a to za účelem dosažení efektivního vyčerpání celé alokace z fondů EU ze strany České republiky.

MMR je hlavním partnerem EK na národní úrovni a jeho hlavním úkolem je informovat EK

o podrobnostech realizace programů a v případě potřeby s ní též řešit nejrůznější problémy, které mohou v souvislosti s realizací těchto programů nastat. Mezi hlavní činnosti MMR ve vztahu k čerpání finančních prostředků z EU je role metodická, jež spočívá především ve vytvoření jednotných pravidel pro realizaci programů, zejména pak výběr a hodnocení jednotlivých projektů a následné monitorování. Na to navazuje další činnost MMR spočívající ve sledování a vyhodnocování realizace jednotlivých programů. Podstatou je stanovit a vyhodnotit rizika a vytvořit návrhy opatření směřující k bezchybnému naplnění konkrétních cílů.

Dále je MMR správcem monitorovacího systému pro zabezpečení dat, který slouží jako nástroj pro řízení, koordinaci, monitoring a vyhodnocování jednotlivých programů. Neméně důležitým úkolem je též informovat společnost o možnostech čerpání finančních prostředků z fondů EU prostřednictvím nejrůznějších kampaní a dalších uveřejňování transparentních informací o programech a způsobech jejich využití. Mimo to se jedná též o zvyšování znalostí pracovníků, spolupráce s dalšími orgány, které se na čerpání finančních prostředků podílí, nebo o vypracování výročních zpráv předkládaných Evropské komisi, a jiné.⁶⁹

Národní program pro koordinaci je odpovědný za řízení a posléze i za realizaci a naplňování konkrétních cílů stanovených stěžejními dokumenty, jímž byl v předchozím programovém období Národní strategický referenční rámec a v současném programovém období Dohoda o partnerství.⁷⁰

⁶⁹ dotaceeu.cz, Národní orgán pro koordinaci (NOK), dostupné na: <http://www.dotaceeu.cz/cs/Fondy-EU/Narodni-organ-pro-koordinaci>

⁷⁰ dotaceeu.cz, Otázky a odpovědi, dostupné na: <http://www.dotaceeu.cz/cs/FAQ>

1.4 Právní regulace evropských programů

Legislativa upravující evropské programy je relativně rozsáhlá. Je nutné si uvědomit, že právní regulace této oblasti probíhá na dvou úrovních. Zaprvé na úrovni EU, a to jak v oblasti primárního práva, upravené evropskými smlouvami, tak v oblasti sekundárního práva představovaného zejména nařízeními. Zadruhé na úrovni každého členského státu samostatně.

Dalším významným faktorem je skutečnost, že převážná většina právních předpisů upravujících problematiku evropských programů se pravidelně, vždy s příchodem nového programového období aktualizuje s ohledem na nové cíle, které s sebou každý další cyklus přináší. Pro účely této práce se budeme zabývat především právní regulací současného programového období. Některé dokumenty budou opětovně zmíněny v části práce, jenž se zabývá současným programovým obdobím.

1.4.1 Právní regulace evropských programů na úrovni Evropské unie

Především je nutno zmínit Smlouvu o fungování Evropské unie, která tuto oblast obecně upravuje, a to zejména v hlavě XVIII Hospodářská, sociální a územní soudržnost. Jelikož se jedná o součást primárního práva Evropské unie, neprojevují se zde změny přicházející s novými programovými obdobími.

Bezpochyby nejzásadnějším předpisem na úrovni EU pro oblast evropských programů je nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady č. 1083/2006 (dále „obecné nařízení“).

Jedná se o akt sekundárního práva Evropské unie a byl vydán Evropským parlamentem a Radou EU pro současné programové období. Upravuje obecné zásady podpory, tematické cíle ESI fondů, monitoring programů, nebo také Dohodu o partnerství, o které budu hovořit dále. Obecné nařízení kromě jiného upravuje takzvané „předběžné podmínky“ stanovené Evropskou komisí, které jsou důležitým předpokladem

pro efektivní čerpání finančních prostředků z ESI fondů. Naplnění předběžných podmínek je součástí jak Dohody o partnerství, tak i jednotlivých programů. Lze je rozdělit na dvě skupiny, a to na obecné podmínky, které jsou typické tím, že musí být dodržovány napříč programy a na tematické podmínky, jež jsou typické vždy pouze pro konkrétní program. Obecnými předběžnými podmínkami jsou nediskriminace, rovné příležitosti, zdravotně postižení, veřejné zakázky, veřejná podpora, posuzování vlivů záměrů na životní prostředí EIA/SEA a statistické ukazatele. Těmi tematickými jsou pak například oblast účinné veřejné správy či energetiky. V případě, že tyto podmínky nejsou plněny stanoveným způsobem, může dojít v mezním případě až k nespouštění či pozastavení průběžných plateb konkrétní části programu, jíž se dané podmínky dotýkají.⁷¹ Otázka předběžných podmínek bude podrobněji zmíněna v poslední kapitole, zaměřující se na změny v programovém období let 2014 – 2020.

Dále Evropský parlament spolu s Radou EU vydala pro současné programové období nařízení podrobně upravující jednotlivé ESI fondy a cíle. Jsou jimi nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1299/2013 ze dne 17. prosince 2013 o zvláštních ustanoveních týkajících se podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj pro cíl Evropská územní spolupráce, nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1301/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006, nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1304/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006, nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1300/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1084/2006, nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 508/2014 ze dne 15. května 2014 o Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2328/2003, (ES) č. 861/2006, (ES) č. 1198/2006 a (ES) č. 791/2007 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1255/2011 a jiné.

⁷¹ www.strukturalni-fondy.cz, Předběžné podmínky, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Narodni-organ-pro-koordinaci/Predbezne-podminky>

Dalším velice významným dokumentem je Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění (dále „Evropa 2020“). Evropa 2020 je strategie Evropské unie na následujících deset let. Byla zahájena v roce 2010 a jejím cílem je dosáhnout hospodářského růstu a větší zaměstnanosti a také překonání světové hospodářské krize, včetně krize finanční. Strategie Evropa 2020 je strategií pro inteligentní a udržitelný růst.⁷² EK stanovila pět cílů na období do roku 2020, jež budou zařazeny mezi cíle jednotlivých členských zemí Evropské unie v oblastech: zaměstnanost, výzkum a inovace, změna klimatu a energie, vzdělávání, a jako poslední boj proti chudobě. Zároveň předkládá tři priority týkající se růstu, které spolu navzájem velmi úzce souvisí. Jedná se zaprvé o inteligentní růst, pod nímž se skrývá rozvoj ekonomiky založený na znalostech a inovacích, dále pak udržitelný růst, který bude podporovat konkurenceschopnější a ekologičtější ekonomiku méně náročnou na zdroje, a zatřetí růst podporující začlenění, který by podporoval ekonomiku s vysokou zaměstnaností, vyznačující se sociální a územní soudržností. EK navrhla, aby byly cíle EU převedeny do vnitrostátních cílů jednotlivých členských států, přičemž jednotlivé státy mohou strategii do určité míry přizpůsobit své konkrétní situaci. Klíčovými mechanismy k dosahování těchto cílů v souladu s Evropou 2020 jsou finanční nástroje, mezi nimi právě i strukturální fondy.⁷³

Dále bych ráda zmínila dokument, jenž předcházel Evropě 2020, a tím je lisabonská strategie. Tento dokument vznikl jako odpověď na potíže, s nimiž se EU potýkala na konci 90. let minulého století. Na evropském kontinentu panovala značná nezaměstnanost⁷⁴, vnitřní trh v oblasti služeb mezi jednotlivými členskými státy nefungoval příliš efektivně a toto spolu s dalšími faktory oslabovalo ekonomickou výkonnost a konkurenceschopnost EU vůči ekonomickým velmocem. Z tohoto důvodu bylo nutné zakročit a radikálně transformovat evropskou ekonomiku. Evropská rada v roce 2000 schválila lisabonskou strategii, jejímž cílem bylo zvýšení ekonomického růstu a dosažení větší míry zaměstnanosti především prostřednictvím vědy, vzdělání, inovací a ekonomických reforem. Dále mělo docházet ke každoročnímu zhodnocení průběhu strategie, a to na základě monitoringu a následném zpracování zprávy o jejím

⁷² ec.europa.eu, Strategie Evropa 2020 v kostce, dostupné na: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_cs.htm

⁷³ PEKOVÁ J., *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, str. 577- 579, ISBN 978-80-7357-698-1

⁷⁴ zhruba 15 milionů nezaměstnaných osob

naplňování. Bohužel na konci roku 2004 předložila skupina odborníků pověřená Evropskou komisí hodnotící zprávu za prvních pět let existence strategie, z níž sice vyplývalo, že se podařilo snížit nezaměstnanost, ale naplnění jejích cílů do roku 2010 není reálné. I přes fakt, že lisabonská strategie byla po první polovině svého trvání neúspěšná, zpráva ji označila za správnou reakci na výzvy a pouze apelovala na její vylepšení. V roce 2005 byla tedy odstartována další etapa lisabonské strategie. Byly znovu vymezeny priority a cíle, a to dosažení vyššího a trvalého růstu a vytvoření většího množství kvalitních pracovních míst. Do té doby pouze verbální podpora strategie ze strany ostatních členských zemí také prošla radikálním vývojem. Od roku 2005 měly vlády jednotlivých států každoročně zpracovávat a předkládat Národní programy, jež jsou podrobněji rozpracovány v kapitolách týkajících se jednotlivých programových období. Na lisabonskou strategii v roce 2010 navázala právě výše zmíněná Evropa 2020.⁷⁵

1.4.2 Právní regulace evropských programů na národní úrovni

Z právních předpisů na národní úrovni je nutno zmínit zákon o rozpočtových pravidlech jakožto stěžejní právní předpis upravující především oblast příjmů a výdajů do státního rozpočtu.⁷⁶ Též zde nalezneme definici pojmu dotace a návratné finanční výpomoci jakožto nástrojů k získávání finančních prostředků z fondů EU, o kterých jsme hovořili výše. Neméně důležitou oblastí zakotvenou v zákoně o rozpočtových pravidlech, je úprava účasti státního rozpočtu na financování programu a poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu, na niž navazuje oblast poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu a řízení o jejich odnětí, jenž se přiměřeně použije i na programy či projekty spolufinancované z rozpočtu EU.⁷⁷ Dále bych ráda zmínila ustanovení §37 a §38, jenž zakotvuje funkci a činnost Národního fondu, který slouží jako prostředek k převodu finančních prostředků z EU do rozpočtu ČR, či důsledky porušení kázně při hospodaření s peněžními prostředky tohoto fondu.⁷⁸

⁷⁵ euroskep.cz, Lisabonská strategie, dostupné na: <https://www.euroskep.cz/8742/sekce/lisabonska-strategie/>

⁷⁶ zákon č. 218/2000 Sb., zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), (§1)

⁷⁷ zákon č. 218/2000 Sb., zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), (§11 - 17)

⁷⁸ zákon č. 218/2000 Sb., zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), (§37 – 38)

Dalším právním předpisem, v němž nalezneme ustanovení vztahující se k problematice evropských programů, konkrétně rozpočet a závěrečný účet Regionální rady regionu soudržnosti je zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.⁷⁹ Úprava se týká regionálních operačních programů působících v předchozím programovém období, jež po dokončení všech svých projektů zaniknou.

Zásadní význam má též zákon č. 248/2000 Sb., zákon o podpoře regionálního rozvoje. Předmětem úpravy je poskytování podpory regionálnímu rozvoji, koordinace a realizace podpory hospodářské, sociální a územní soudržnosti a činnost evropského seskupení pro územní spolupráci.⁸⁰

V návaznosti na zákonnou úpravu bych ráda zmínila i několik usnesení vlády ČR. Usnesením vlády ČR č. 650/2011 byl schválen souhrnný návrh zaměření budoucí kohezní politiky EU po roce 2013 v podmínkách České republiky, obsahující též návrh rozvojových priorit pro čerpání fondů EU. Strategie regionálního rozvoje byla schválena usnesením vlády ČR č. 344/2013. Dále se jedná o usnesení vlády ČR č. 867/2012, jímž vláda ČR schválila podklad pro přípravu Dohody o partnerství pro programové období 2014 – 2020, vymezení programů a další postup při přípravě České republiky pro efektivní čerpání fondů Společného strategického rámce. Návrh Dohody o partnerství v programovém období 2014 - 2020 pak byl schválen usnesením Vlády č. 447/2013.⁸¹

Dohoda o partnerství byla uzavřena mezi Českou republikou a Evropskou komisí dne 26. 8. 2014.⁸² Jedná se o dokument, jež vypracovává členský stát Evropské unie za účelem stanovení cílů a priorit pro efektivní využívání Evropských strukturálních a investičních fondů. Tato dohoda je vypracována pro programové období let 2014 – 2020. V předchozím programovém období plnil stejný účel Národní strategický referenční rámec, jež bude podrobněji rozpracován v následující kapitole, týkající se programového období let 2007 – 2013. Dohoda o partnerství slouží k naplnění strategie Evropa 2020 na

⁷⁹ zákon č. 250/2000 Sb., zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (§11a, §17a)

⁸⁰ zákon č. 248/2000 Sb., zákon o podpoře regionálního rozvoje (§1)

⁸¹ institutpraha.cz, Programové období 2014 – 2020, dostupné na:

https://www.institutpraha.cz/obj/obsah_fck/eGON2/WEB%20-%20materiály/Programové%20obdob%C3%AD%202014-2020.pdf

⁸² spcr.cz, Dohoda o partnerství pro programové období 2014 – 2020, dostupné na:

<http://www.spcr.cz/aktivity/proexportni-servis/podnikatelske-mise-a-seminare/40-mezinarodni-vztahy/evropska-komise/7609-uzavena-dohoda-o-partnerstvi-pro-programove-obdobi-2014-2020>

základě stanovených národních priorit.⁸³ Dohoda o partnerství obsahuje koordinační mechanismy, předběžné podmínky snížení administrativní zátěže či integrované přístupy týkající se implementace Evropských strukturálních a investičních fondů. Má povahu zastřešujícího strategického dokumentu a svým obsahem je závazná i pro jednotlivé programy ESI fondů. Je jim nadřazena a programy s ní musí být v souladu.⁸⁴

Neméně důležitým koncepčním dokumentem je Strategie regionálního rozvoje ČR (dále jen „SRR“). Dle § 5 zákona č. 248/2000 Sb., zákon o podpoře regionálního rozvoje, Strategie regionálního rozvoje určuje zaměření a cíle regionálního rozvoje, zejména s ohledem na dynamický a vyvážený rozvoj státu a jeho jednotlivých regionů a také stanoví podmínky sloužící k naplňování těchto cílů.⁸⁵ Zpracovatelem je MMR a návrh Strategie spolu se stanoviskem Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivu provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví je předkládán vládě ČR ke schválení.⁸⁶ Jedná se o střednědobý dokument platný pro celé trvání programového období a je především „*nástrojem realizace regionální politiky a koordinace působení ostatních veřejných politik na regionální rozvoj*“. SSR jako dokument na národní úrovni má samozřejmě vazby a reflektuje priority dokumentu na úrovni EU, a tím je právě výše zmíněná Evropa 2020.⁸⁷

Následující kapitoly týkající se jednotlivých programových období budou podrobněji rozebírat jednotlivé dokumenty, jenž se k tomu kterému období vztahují. Jelikož je problematika právní regulace evropských programů značně rozsáhlá a komplikovaná, je nutné o stěžejních dokumentech hovořit jak v této kapitole, tak poté duplicitně u jednotlivých programových období.

⁸³ databaze-strategie.cz, Dohoda o partnerství pro programové období 2014 – 2020, dostupné na: <http://databaze-strategie.cz/cz/mmr/strategie/dohoda-o-partnerstvi-pro-programove-obdobi-2014-2020-akt-2014>

⁸⁴ [strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz), Evropské strukturální a investiční fondy 2014 – 2020 v kostce, str. 3, dostupné na: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/be08c4f1-ff33-4eb4-9e8c-d0b69ba4555c/ESI_fondy_v_kostce_ISBN-web.pdf?width=0&height=0

⁸⁵ zákon č. 248/2000 Sb., zákon o podpoře regionálního rozvoje (§5)

⁸⁶ zákon č. 248/2000 Sb., zákon o podpoře regionálního rozvoje (§8)

⁸⁷ Strategie regionálního rozvoje ČR na období 2014 – 2020 (str. 4)

2. Problematika programových období

2.1. Programové období let 2007 – 2013

Vzhledem k faktu, že Česká republika vstoupila do Evropské unie v polovině roku 2004, kdy bylo již programové období 2000 – 2006 za polovinou svého fungování a účastnila se tedy jen relativně krátké části tohoto programu, bylo programové období 2007 – 2013 první příležitostí pro tento způsob čerpání finančních prostředků ze strukturálních a jiných fondů, jež v tomto období byly k dispozici.

2.1.1 Právně relevantní dokumentace programového období let 2007 – 2013

Specifikem oblasti evropských programů je právě fakt, že s každým nově přichozím programovým obdobím vzniká i nový právní rámec pro toto období. Je tomu tak z toho důvodu, že každé další programové období se zaměřuje na jiné cíle a oblasti, jimž je potřeba věnovat pozornost a investovat do nich finanční prostředky. Následujícím dokumentům je třeba věnovat náležitou pozornost, jelikož v tak složité problematice hrají zásadní roli v pochopení vizí a ambic, jež jsou specifické pro to které programové období a kterých se nejen ČR, ale i EU jako celek snaží v každém cyklu dosáhnout.

Strategické obecné zásady společenství

Strategické obecné zásady Společenství jsou dokumentem, který definuje úkoly politiky hospodářské a sociální soudržnosti pro programové období 2007 – 2013 na evropské úrovni.⁸⁸ Byly schváleny dne 6. října 2006 Radou EU a jejich účelem je vymezit orientační rámec pro intervence jednotlivých fondů v členských zemích EU.⁸⁹ „*Obecné zásady představují spíše jednotný rámec, který mohou členské státy a regiony použít při vypracovávání vnitrostátních a regionálních programů, zejména s cílem posoudit svůj příspěvek k cílům Unie vzhledem k soudržnosti, růstu a zaměstnanosti. Obecné zásady jsou potřebnou, ale ne jedinou podmínkou k dosažení správné úrovně soustředění na*

⁸⁸ dotaceeu.cz, Otázky a odpovědi, dostupné na: <http://www.dotaceeu.cz/cs/FAQ>

⁸⁹ strukturalni-fondy.cz, Strategické obecné zásady Společenství – česká verze, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013/Dokumenty/Legislativa/Strategicke-obecne-zasady-Spolecenstvi-ceska-ver>

*klíčové priority každého členského státu a regionu v souladu s obnovenou lisabonskou agendou.*⁹⁰

Národní rozvojový plán

Nejdříve bych ráda zmínila Národní rozvojový plán 2007 – 2013. Tento dokument byl přijat usnesením Vlády České republiky č. 175/2006.⁹¹ Je základním a též výchozím dokumentem pro Národní strategický referenční rámec, jež bude zmíněn níže. Jeho cílem je vyhodnocování stavu a vývoje a vývoje země v hospodářské, sociální a politické oblasti a také plány pro následující léta.⁹² Národní rozvojový plán se především zaměřuje na popis hlavních rozvojových problémů země. Tyto problémy se pak musí nějakým způsobem shodovat s prioritami politiky soudržnosti EU jako celku popsány ve Strategických obecných zásadách Společenství a k tomu mimo jiné své důležité funkce slouží Národní strategický referenční rámec, jež představuje průnik mezi dvěma zmíněnými dokumenty.⁹³

Národní program reforem

Národní program reforem byl přijat Českou republikou v září 2005 k plnění cílů revidované lisabonské strategie. Jedná se o plán reforem, sloužící k podpoře konkurenceschopnosti ČR a k překonávání překážek hospodářského růstu. Tento dokument je zpracováván jako součást koordinace hospodářských politik EU od roku 2005. Do roku 2010 sloužil též ke sledování příspěvku ČR k plnění cílů lisabonské strategie, jež byla podrobněji rozebrána v první kapitole.⁹⁴ Národní program reforem je každoročně aktualizován Výborem pro Evropskou unii⁹⁵ a následně schvalován Vládou

⁹⁰ eur-lex.europa.eu, Komise Evropských společenství, Politika soudržnosti pro podporu růstu a zaměstnanosti: Strategické obecné zásady Společenství, 2007 – 2013, str. 12, dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0299:FIN:CS:PDF>

⁹¹ strukturalni-fondy.cz, Národní strategický referenční rámec, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013/Narodni-strategicky-referencni-ramec>

⁹² Ministerstvo pro místní rozvoj ČR - Odbor evropských fondů, *Abeceda fondů Evropské unie 2007 – 2013*, str. 5

⁹³ strukturalni-fondy.cz, Národní strategický referenční rámec, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013/Narodni-strategicky-referencni-ramec>

⁹⁴ vzdelavani2020.cz, Národní program reforem ČR, dostupné na: <http://www.vzdelavani2020.cz/narodni-program-reforem-cr.html>

⁹⁵ Výbor pro Evropskou unii je jedním z pracovních orgánů vlády ČR, který slouží k stanovování a koordinaci pozic ČR v EU, dostupné na: <https://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/veu/vybor-pro-evropskou-unii-22560/>

ČR a předkládán EK, která hodnotí stav hospodářské politiky ČR a navrhuje jí doporučení na následující rok.⁹⁶

Národní strategický referenční rámec

Národní strategický referenční rámec (dále jen „NSRR“) vypracovává každý členský stát EU jakožto základní programový a strategický dokument obsahující ambice státu v podobě priorit a opatření, na něž by členská země chtěla v programovém období využít finanční prostředky ze strukturálních fondů EU a též z Fondu soudržnosti.⁹⁷ Jeho význam spatřujeme též ve faktu, že právě tento dokument udává celý systém operačních programů politiky hospodářské a sociální soudržnosti 2007 – 2013 pro dané programové období, jejichž prostřednictvím jsou pak naplňovány jednotlivé cíle.⁹⁸ NSRR každý členský stát poté předkládá EK, která dokument schvaluje.

2.1.2 Cíle programového období let 2007 – 2013

V rámci tohoto programového období se Česká republika zaměřila na dosažení tří cílů. Jsou jimi cíl Konvergence, cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a jako poslední je stanoven cíl Evropská územní spolupráce. Evropská unie pro Českou republiku alokovala celkem 26,9 mld. EUR.⁹⁹

Nejprve bych se ráda zaměřila na cíl Konvergence, jakožto na nejrozsáhlejší a nejvíce financovaný cíl pro toto programové období. Bylo mu přiděleno 81,5 % z celkové sumy finančních prostředků. Cíl Konvergence se zaměřuje především na podporu aktivit a zlepšování podmínek, jež směřují ke sbližování nejméně rozvinutých států či regionů EU. Konkrétně se jedná o regiony, jejichž HDP je menší než 75% průměru EU. Pro ČR to znamená, že podmínky pro čerpání finančních prostředků z cíle Konvergence splňují

⁹⁶ Úřad vlády České republiky, Vláda schválila Národní program reforem ČR, soubor opatření, která mají zajistit dlouhodobý hospodářský růst a stabilní zaměstnanost, dostupné na: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-schvalila-narodni-program-reforem-cr--soubor-opatreni--ktera-maji-zajistit-dlouhodoby-hospodarsky-rust-a-stabilni-zamestnanost-143047/>

⁹⁷ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR - Odbor evropských fondů, *Abeceda fondů Evropské unie 2007 – 2013*, str. 5

⁹⁸ [www.strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013/Narodni-strategicky-referencni-ramec), Národní strategický referenční rámec, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013/Narodni-strategicky-referencni-ramec>

⁹⁹ [www.strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013), Programové období 2007 – 2013, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013>

všechny regiony s výjimkou hl. m. Prahy.¹⁰⁰ Dalším ukazatelem je hrubý národní důchod (dále jen „HND“). K čerpání finančních prostředků z tohoto cíle jsou oprávněny státy, jejichž HND na obyvatele je nižší než 90% průměru tohoto ukazatele pro EU.¹⁰¹ V rámci tohoto cíle je pak financován Evropský fond pro regionální rozvoj, zaměřený na modernizaci a diverzifikaci ekonomické struktury jednotlivých členských států či regionů a dále také na zlepšování stavu základní infrastruktury či na zlepšování kvality životního prostředí. Dále se jedná o podporu Evropského sociálního fondu, který se specializuje zejména na oblast pracovního trhu. Hovoříme především o nejrozličnějších vzdělávacích systémech, sociálních a ošetrovatelských službách, ale též o zvýšení investic do lidského kapitálu či o posílení administrativní kapacity veřejné správy. Svou roli má v cíli Konvergence i poslední z finančních nástrojů využívaných v tomto programovém období, a to je Fond soudržnosti.¹⁰²

Druhým finančně nejobtížnějším cílem je cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost, který tvoří 16% z celkového objemu finančních prostředků.¹⁰³ Tento cíl se od cíle Konvergence liší především tím, že je cílen na regiony, jejichž HDP převyšuje 75% průměru EU a nesplňují podmínky cíle Konvergence.¹⁰⁴ Tyto podmínky splňuje pouze hl. m. Praha a je tak jediným regionem zapojeným do cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost. Tento cíl vznikl za účelem posilování konkurenceschopnosti a přitažlivosti regionů za pomoci nejrozličnějších inovačních projektů, dále také zvyšování kvality životního prostředí či zvyšování zaměstnanosti.¹⁰⁵ Finančními nástroji pro druhý cíl jsou Evropský fond pro regionální rozvoj a Evropský sociální fond.¹⁰⁶

¹⁰⁰ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR - Odbor evropských fondů, *Abeceda fondů Evropské unie 2007 – 2013*, str. 3

¹⁰¹ www.strukturalni-fondy.cz, Programové období 2007 – 2013, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013>

¹⁰² CHVOJKOVÁ A., KVĚTOŇ V., a kol., *Finanční prostředky fondů EU v programovacím období 2007 – 2013*, 1. vydání, Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku o. p. s., 2007, str. 13, ISBN 978-80-86684-43-7

¹⁰³ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR - Odbor evropských fondů, *Abeceda fondů Evropské unie 2007 – 2013*, str. 3

¹⁰⁴ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR - Odbor evropských fondů, *Abeceda fondů Evropské unie 2007 – 2013*, str. 3

¹⁰⁵ CHVOJKOVÁ A., KVĚTOŇ V., a kol., *Finanční prostředky fondů EU v programovacím období 2007 – 2013*, 1. vydání, Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku o. p. s., 2007, str.13, ISBN 978-80-86684-43-7

¹⁰⁶ CHVOJKOVÁ A., KVĚTOŇ V., a kol., *Finanční prostředky fondů EU v programovacím období 2007 – 2013*, 1. vydání, Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku o. p. s., 2007, tabulka str.14, ISBN 978-80-86684-43-7

Posledním, třetím cílem je cíl Evropská územní spolupráce. Je objemově nejmenší z cílů, je mu přiděleno pouhých 2,5% z celkové sumy finančních prostředků.¹⁰⁷ Je financován z Evropského fondu pro regionální rozvoj a spadají pod něj všechny regiony včetně Prahy.¹⁰⁸ Účelem tohoto cíle je snaha o posílení přeshraniční, meziregionální a nadnárodní spolupráce, a to především v oblasti vědy a výzkumu či v ochraně životního prostředí.¹⁰⁹

2.1.3 ESI fondy programového období let 2007 – 2013

V programovém období 2007 – 2013 lze proti předchozímu programovému období zaznamenat zásadní změny v možnostech využívání prostředků jednotlivých fondů.¹¹⁰ K dispozici je značné množství finančních nástrojů, pro tuto práci se budu podrobněji zabývat jen těmi nejdůležitějšími.

Pokud se zaměříme na regionální a strukturální politiku EU, nejdůležitějším nástrojem pro dosahování stanovených cílů a priorit jsou strukturální fondy EU. Ty prošly oproti předchozímu programovému období zásadní reorganizací. Oproti programovému období 2004 – 2006, kdy existovaly čtyři strukturální fondy, konkrétně Evropský fond regionálního rozvoje, Evropský sociální fond, Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond a Finanční nástroj pro řízení rybolovu, v tomto programovém období se jejich počet zredukoval na pouhé dva strukturální fondy, a to na Evropský fond regionálního rozvoje a Evropský sociální fond. Zbylé dva strukturální fondy sice zanikly, ale jejich činnost převzaly dva nově vzniklé fondy, konkrétně Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský rybářský fond. Dalším fondem, který již nepatří mezi fondy strukturální, ale má též velký význam pro toto programové období, je Fond soudržnosti.¹¹¹

¹⁰⁷ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR - Odbor evropských fondů, *Abeceda fondů Evropské unie 2007 – 2013*, str. 3

¹⁰⁸ www.strukturalni-fondy.cz, Programové období 2007 – 2013, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013>

¹⁰⁹ CHVOJKOVÁ A., KVĚTOŇ V., a kol., *Finanční prostředky fondů EU v programovacím období 2007 – 2013*, 1. vydání, Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku o. p. s., 2007, str. 13, ISBN 978-80-86684-43-7

¹¹⁰ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR - Odbor evropských fondů, *Abeceda fondů Evropské unie 2007 – 2013*, str. 2-3

¹¹¹ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR - Odbor evropských fondů, *Abeceda fondů Evropské unie 2007 – 2013*, tabulka str. 2

2.1.4 Operační programy Národního strategického referenčního rámce

Programové období let 2007 – 2013 je typické velkým množstvím operačních programů. Na základě cílů a priorit, které ČR nadeřinovala v národním strategickém referenčním rámci pro období 2007 – 2013 vytvořila ČR celkem 24 operačních programů.

Jak bylo zmíněno výše, toto programové období se zaměřovalo na tři cíle, přičemž operační programy můžeme podle těchto cílů rozdělit na několik skupin.¹¹² Pro lepší orientaci poslouží následující tabulka:

Cíl Konvergence	Tematické OP	OP Podnikání a inovace
		OP Doprava
		OP Životní prostředí
		OP Lidské zdroje a zaměstnanost
		OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost
		OP Výzkum a vývoj pro inovace
		Integrovaný operační program
		OP Technická pomoc
	Regionální OP	ROP NUTS II Jihovýchod
		ROP NUTS II Jihozápad
		ROP NUTS II Moravskoslezsko
		ROP NUTS II Severovýchod
		ROP NUTS II Severozápad

¹¹² CHVOJKOVÁ A., KVĚTOŇ V., a kol., *Finanční prostředky fondů EU v programovacím období 2007 – 2013*, 1. vydání, Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku o. p. s., 2007, str. 13, ISBN 978-80-86684-43-7

		ROP NUTS II Střední Čechy
		ROP NUTS II Střední Morava
Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost	OP - Praha	OP Praha Konkurenceschopnost
		OP Praha Adaptabilita
Cíl Evropská územní spolupráce	Evropská územní spolupráce	OP Meziregionální spolupráce
		OP Nadnárodní spolupráce
		OP Přeshraniční spolupráce ČR - Bavorsko
		OP Přeshraniční spolupráce ČR - Polsko
		OP Přeshraniční spolupráce ČR - Rakousko
		OP Přeshraniční spolupráce ČR - Sasko
		OP Přeshraniční spolupráce ČR - Slovensko

2.1.5 Cíle Národního strategického referenčního rámce

Národní strategický referenční rámec stanoví dvě kategorie cílů. Na rozdíl od tří cílů zmíněných výše, jsou cíle Národního strategického referenčního rámce jakousi subkategorií, jež nejsou vytvořeny EU, ale ČR a Evropská komise pak NSRR jako celek schvaluje.

Globální cíl NSRR

První kategorií je cíl globální. ČR se snaží o přeměnu socioekonomického prostředí státu za účelem vytvořit místo přitažlivé pro realizaci investic, pro práci i život

obyvatel. Cílem je soustavné posilování konkurenceschopnosti ČR, růst zaměstnanosti a rozvoj jednotlivých regionů na území ČR. Globální cíl jako takový je stanoven velice obecně, proto NSRR vytyčuje též strategické cíle, které mají již konkrétnější podobu a navazují na ně i priority NSRR.¹¹³

Strategické cíle NSRR

Kategorie cílů strategických je Národním strategickým referenčním rámcem rozčleněna na čtyři:

I. Strategický cíl: Konkurenceschopná česká ekonomika – úkolem prvního strategického cíle je podpora podnikatelského sektoru, podpora výzkumu a vývoje, ale též cestovního ruchu a co největšího využití kulturního dědictví naší země. Velký význam se klade zejména na zvyšování konkurenceschopnosti podnikatelského sektoru. EU se snaží především o motivaci k podnikání či o rozvoj podnikatelské infrastruktury. Jako výsledek je poté spatřována zdravá ekonomika, která je základem pro udržitelný hospodářský růst.¹¹⁴

II. Strategický cíl: Otevřená, flexibilní a soudržná společnost – druhý z cílů je zaměřen na takové typy projektů, jež za účelem vytvoření kvalifikované a flexibilní pracovní síly soustavně navyšují vzdělanostní potenciál. Též podporuje rozvoj vnitřně různorodé ale zároveň soudržné společnosti a přispívá ke zvyšování kvality života obyvatel země. Zároveň je snaha vytvořit moderní vzdělávací systém, jehož následkem by mělo dojít k rozvoji znalostní ekonomiky a stát se zdrojem efektivity a flexibility trhu práce ČR. Další oblastí, na níž se tento strategický cíl zaměřuje, je zefektivnění systému veřejné správy a služeb.¹¹⁵

¹¹³ strukturalni-fondy.cz, Výsledky intervencí ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti dosažené v tematických oblastech v letech 2007 – 2013, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2014, str. 8, dostupné na: http://strukturalni-fondy.cz/getmedia/e519cda8-7280-40b8-b5d1-451a82f555ff/Vysledky-intervencí_verze_s_ISBN.pdf?width=0&height=0

¹¹⁴ strukturalni-fondy.cz, Výsledky intervencí ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti dosažené v tematických oblastech v letech 2007 – 2013, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2014, str. 8, dostupné na: http://strukturalni-fondy.cz/getmedia/e519cda8-7280-40b8-b5d1-451a82f555ff/Vysledky-intervencí_verze_s_ISBN.pdf?width=0&height=0

¹¹⁵ strukturalni-fondy.cz, Výsledky intervencí ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti dosažené v tematických oblastech v letech 2007 – 2013, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2014, str. 8, dostupné na: http://strukturalni-fondy.cz/getmedia/e519cda8-7280-40b8-b5d1-451a82f555ff/Vysledky-intervencí_verze_s_ISBN.pdf?width=0&height=0

III. Strategický cíl: Atraktivní prostředí – tento cíl je projevem ambic ČR v oblasti dopravy a životního prostředí. Co se týká životního prostředí, investice směřují ke zlepšení dostupnosti environmentální infrastruktury, k podpoře úspor energie a celkově ke zlepšení upadající kvality životního prostředí. Oblast dopravy je skrze tento cíl financována především za účelem zlepšení dopravní dostupnosti a dopravní obslužnosti, a to opět se snahou o zmírnění dopadů na životní prostředí. Prostřednictvím investic do cíle Atraktivní prostředí dochází ke zvyšování standardu českých silnic a železnic na evropskou úroveň.¹¹⁶

IV. Strategický cíl: Vyvážený rozvoj území – poslední ze strategických cílů se zaměřuje na odstraňování ekonomických rozdílů mezi jednotlivými regiony na území ČR. Při posilování ekonomického růstu a růstu zaměstnanosti se hledí na využití všech regionů s jejich ekonomickými, sociálními a kulturními odlišnostmi, přičemž je zároveň posilována sociální a územní soudržnost ČR jako celku. Investice jsou směřovány a alokovány tak, aby docházelo ke tvorbě pracovních míst ve všech regionech, městech i venkovských oblastech na našem území.¹¹⁷

2.2 Programové období let 2014 – 2020

V následující kapitole bych ráda hovořila o programovém období pro léta 2014 až 2020. Toto období s sebou přináší řadu změn, a to nejen v oblasti operačních programů, ve které došlo ke spojení všech regionálních operačních programů v jeden a celkově pak ke snížení počtu tematických operačních programů, skrze něž dochází k naplňování cílů, ale i v dalších oblastech, které mají za cíl celkové zjednodušení a zpřehlednění celého procesu čerpání evropských fondů v České republice. Pro toto programové období byl snížen počet ze sedmnácti na osm. Aby došlo ke zjednodušení celého systému implementace, byla zavedena koncepce tzv. jednotného metodického prostředí (dále

¹¹⁶ strukturalni-fondy.cz, Výsledky intervencí ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti dosažené v tematických oblastech v letech 2007 – 2013, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2014, str. 8, dostupné na: http://strukturalni-fondy.cz/getmedia/e519cda8-7280-40b8-b5d1-451a82f555ff/Vysledky-intervenci_verze_s_ISBN.pdf?width=0&height=0

¹¹⁷ strukturalni-fondy.cz, Výsledky intervencí ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti dosažené v tematických oblastech v letech 2007 – 2013, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2014, str. 9, dostupné na: http://strukturalni-fondy.cz/getmedia/e519cda8-7280-40b8-b5d1-451a82f555ff/Vysledky-intervenci_verze_s_ISBN.pdf?width=0&height=0

„JMP“) pro zajištění stejných pravidel v rámci celého systému čerpání ze strukturálních a investičních fondů.

V současném programovém období si ČR stanovila pouze dva cíle. První cíl je nazván cíl Investice pro růst a zaměstnanost, druhý pak cíl Evropská územní spolupráce. Pro toto období je z finančních prostředků Evropské unie vyčleněno zhruba 23,96 mld. EUR a k čerpání slouží pět fondů, o nichž budu hovořit později v této kapitole.

Fungování ESI fondů a celý systém sloužící k čerpání finančních prostředků v rámci evropských programů je podroben monitoringu ze strany EU. Pro jeho potřeby byl vytvořen Metodický pokyn pro monitorování implementace Evropských strukturálních a investičních fondů v ČR v programovém období 2014 – 2020. Jeho cílem je nastavení jednotných zásad a postupů monitorování a následné podávání zpráv a informací o stavu a případném pokroku implementace ESI fondů na území ČR. Pravidla zakotvena v metodickém pokynu reagují na požadavky EK, jež jsou doplněna o pokyny MMR jakožto Národního orgánu pro koordinaci.¹¹⁸

2.2.1 Právné relevantní dokumentace programového období let 2014 – 2020

Stejně jako v předchozím programovém období, v programovém období 2014 – 2020 jsou zpracovány tři stěžejní právní předpisy. Pro upřesnění a lepší orientaci v problematice zmíním i dokumenty z předchozího období. Důvodem je především skutečnost, že ačkoliv jsou pro každý sedmiletý cyklus vytvořeny nové dokumenty, určitým způsobem ze sebe vycházejí a navazují na sebe.

Společný strategický rámec

Společný strategický rámec nahrazuje v tomto programovém období Strategické obecné zásady Společenství a je tak dokumentem, v němž jsou definovány úkoly politiky hospodářské a sociální soudržnosti pro období 2014 – 2020, to znamená, že tento dokument představuje požadavky EU jako celku.¹¹⁹ Má být jakýmsi vodítkem pro

¹¹⁸ [strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz), Příloha č. 18 – Metodický pokyn pro monitorování implementace Evropských strukturálních a investičních fondů v České republice v programovém období 2014 – 2020, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Metodicke-pokyny/Metodika-rizeni-programu/Metodika-monitorovani-implementace>

¹¹⁹ [dotaceeu.cz](http://www.dotaceeu.cz), Otázky a odpovědi, dostupné na: <http://www.dotaceeu.cz/cs/FAQ>

členské země nejen pro výše zmíněnou politiku soudržnosti, ale též pro přípravu Dohody o partnerství, jež musí každá jednotlivá členská země EU s EK uzavřít.¹²⁰

Národní program reforem

Oproti Společnému strategickému rámci se Národní program reforem zaměřuje na hlavní problémy ČR a má pouze národní rozměr.¹²¹ Vzhledem k faktu, že tento dokument existoval již v předchozím programovém období a byl zmíněn i v předchozí kapitole, konkrétně v části, jež se týká legislativy, v této části bude duplicitně zmíněn pro lepší orientaci v problematice. Hovořit o něm budeme však pouze v souvislosti se současným programovým obdobím. Od roku 2011 došlo ke změně a s nově příchozí strategií Evropa 2020 Národní program reforem slouží ke sledování příspěvku ČR k plnění jejích cílů. Jsou předkládány vládami členských států každoročně v dubnu v rámci tzv. Evropského semestru spolu s Programy stability a Konvergenčními programy, s nimiž jsou Národní programy reforem provázány jak v makroekonomické, tak ve fiskální části.¹²²

Dohoda o partnerství

Dohoda o partnerství byla sice již podrobně rozpracována v úvodní kapitole týkající se obecně právní regulace programových období, ale pro lepší pochopení kontextu bude okrajově zmíněna i v této kapitole. Je tomu tak proto, že se jedná takřka o stěžejní dokument ČR pro programové období 2014 – 2020. V předchozím programovém období plnil jeho funkci Národní strategický referenční rámec, jež byl podrobněji rozpracován v předchozí subkapitole.

Dohoda o partnerství byla zpracována ČR za účelem stanovení cílů a priorit pro čerpání finančních prostředků z ESI fondů. To všechno za účelem naplňování strategie Evropa 2020 na základě nadefinovaných národních priorit.¹²³ Samo MMR v úvodu Dohody o partnerství specifikuje svou podstatu takto: „*Dohoda je strategickým dokumentem, založeným na důsledné analýze současné sociální a ekonomické situace,*

¹²⁰ ec.europa.eu, Společný strategický rámec: jasné investiční priority fondů EU, dostupné na: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?langId=cs&catId=67&newsId=7936>

¹²¹ dotaceeu.cz, Otázky a odpovědi, dostupné na: <http://www.dotaceeu.cz/cs/FAQ>

¹²² vzdelavani2020.cz, Národní program reforem ČR, dostupné na: <http://www.vzdelavani2020.cz/narodni-program-reforem-cr.html>

¹²³ dotaceeu.cz, Otázky a odpovědi, dostupné na: <http://www.dotaceeu.cz/cs/FAQ>

ekonomických trendů a potřeb České republiky, na jejichž základě jsou stanoveny priority pro financování v letech 2014 – 2020 při současném sledování naplňování společných cílů EU. Důraz je kladen na výsledky, které jsou sledovány prostřednictvím indikátorů a finančních ukazatelů a vyhodnocovány dle Evaluačního plánu v souladu s principem 3E.¹²⁴ „¹²⁵

2.2.2 Cíle programového období let 2014 – 2020

Oproti původním třem cílům, jež byly vytyčeny v programovém období let 2007 – 2013, nový sedmiletý cyklus s sebou přinesl změnu v podobě jejich snížení na pouhé dva. Prvním je cíl Investice pro růst a zaměstnanost a tím druhým je pak cíl Evropská územní spolupráce.

První z cílů, tedy cíl Investice pro růst a zaměstnanost, tvoří v programovém období let 2014 – 2020 stěžejní nástroj naplňování politiky soudržnosti. EU na něj vyčlenila téměř veškeré finanční prostředky z celkové alokace pro programové období, konkrétně 97,6% rozpočtu. Vzhledem ke svému rozsahu je pochopitelné, že je cíl financován jak z Evropského fondu pro regionální rozvoj, tak z Evropského sociálního fondu. Na financování se bude podílet též Fond soudržnosti.¹²⁶ Cíl investice pro růst a zaměstnanost je dále členěn do tří kategorií dle parametrů ekonomické výkonnosti, na méně rozvinuté, přechodové a rozvinutější regiony. Na území ČR se vyskytují pouze dvě z těchto tří kategorií, a to regiony méně rozvinuté, kam spadá celá ČR s výjimkou hl. m. Prahy, a rozvinutější, kam naopak spadá pouze hlavní město. Jedná se o členění, které je

¹²⁴ Princip 3E je systém pravidel pro správnost finančních a majetkových operací, vycházející ze zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů. Jedná se o pravidlo hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti, jež zákon v ustanovení § 2 definuje následovně: „ Pro účely tohoto zákona se rozumí (m) hospodárností takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů, (n) efektivností takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění, (o) účelností takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů. “

¹²⁵ MMR, Dohoda o partnerství pro programové období 2014 – 2020, str.5, dostupné na:

http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/b1ad3bcc-f10a-4b9d-bda8-22361870ef79/Technicka-revize-Dohody-o-Partnerstvi-ve-verzi-schvalene-Evropskou-komisi-dne-13-4-2016_1.pdf?ext=.pdf

¹²⁶ euroskep.cz, Regionální politika EU v období 2014 – 2020 poskytne finanční podporu evropským regionům ve výši 366,8 miliard eur, dostupné na: <https://www.euroskop.cz/9197/sekce/regionalni-politika-2014-2020/>

pro současné programové období nově zavedené a nahrazuje členění na méně vyspělé a vyspělé regiony. Tato problematika bude podrobněji rozpracována později.¹²⁷

Jak jsem zmínila výše, druhým cílem, který byl pro současné programové období vytyčen, je cíl Evropská územní spolupráce. Dá se říci, že tento cíl je opravdu zanedbatelného rozměru co se finanční alokace týká, jelikož na něj bylo vyčleněno pouhých 2,4% z celkového rozpočtu. Na rozdíl od prvního cíle byl cíl Evropská územní spolupráce ustanoven i v předchozím programovém období a nadále je financován z Evropského fondu pro regionální rozvoj.¹²⁸ I pro nové programové období jsou zachovány tři hlavní směry, tedy spolupráce přeshraniční, nadnárodní a meziregionální, přičemž na přeshraniční spolupráci je alokována největší část finančních prostředků.

2.2.3 ESI fondy programového období let 2014 – 2020

Tato subkapitola je takřka rekapitulací subkapitoly Evropské strukturální a investiční fondy, avšak z důvodu lepší orientace ve složité systematice jsou ESI fondy zmíněny i zde. V programovém období let 2007 – 2013 bylo, jak jsem zmiňovala v předchozí kapitole, fondů méně, a cílem programového období let 2014 – 2020 bylo do ESI fondů zahrnout Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský rybářský fond, které v předchozím programovém období fungovaly mimo systém ESI fondů. Proběhla tak určitá restrukturalizace v této oblasti a v současném programovém období lze při čerpání finančních prostředků na politiku soudržnosti využít Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Fond soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond.¹²⁹ Jak bylo zmíněno v subkapitole upravující jednotlivé Evropské strukturální a investiční fondy, Evropský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond jsou sice též ESI fondy, ale

¹²⁷ www.strukturalni-fondy.cz, Pravidla spolufinancování Evropských strukturálních a investičních fondů v programovém období 2014 – 2020, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/495ea682-77ab-4053-a231-29550d532418/Pravidla-spolufinancovani-evropskych-fondu-v-PO-2014-2020.pdf?ext=.pdf>

¹²⁸ [euroskop.cz](http://www.euroskop.cz), Regionální politika EU v období 2014 – 2020 poskytne finanční podporu evropským regionům ve výši 366,8 miliard eur, dostupné na: <https://www.euroskop.cz/9197/sekce/regionalni-politika-2014-2020/>

¹²⁹ www.strukturalni-fondy.cz, Evropské strukturální a investiční fondy 2014 – 2020 v kostce, str. 3, dostupné na: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/be08c4f1-ff33-4eb4-9e8c-d0b69ba4555c/ESI_fondy_v_kostce_ISBN-web.pdf?width=0&height=0

slouží Společné zemědělské politice a Společné rybářské politice, nikoli politice soudržnosti.

2.2.4 Národní rozvojové priority programového období let 2014 – 2020

Jedním z prvních kroků, jež podnikla ČR v rámci příprav na nové programové období, bylo přijetí národních rozvojových priorit, představených na konferenci „Evropské fondy v poločase – nové výzvy“, konající se 23. června 2011 v Praze, představených MMR jakožto Národním orgánem pro koordinaci. Národní rozvojové priority jsou vymezeny jako oblasti, na něž by se měla ČR v příštím programovém období zaměřit. Tyto oblasti jsou poté následně rozpracovány do tematických okruhů, které jsou podkladem pro vznik Dohody o partnerství. Právě Dohoda o partnerství pak obsahuje seznam jednotlivých operačních programů, jejichž prostřednictvím dochází k financování konkrétních projektů z ESI fondů v programovém období let 2014 – 2020.¹³⁰

Při formulaci jednotlivých priorit byly podkladem pro ministerstvo zejména analýzy konkurenceschopnosti a rozvojových potřeb ČR a samozřejmě též strategické dokumenty na národní i evropské úrovni. Návrh priorit byl soustavně projednáván a tvořen ve spolupráci s ministerstvy, kraji, městy a obcemi a též dalšími zainteresovanými hospodářskými a sociálními partnery.¹³¹

Bylo vytvořeno celkem pět národních rozvojových priorit:

1. Zvýšení konkurenceschopnosti ekonomiky – tato priorita se bude zaměřovat zejména na podporu hospodářského růstu ČR s akcentem na znalostní ekonomiku, rozvoj podnikatelských aktivit a též na kvalifikovanou a flexibilní pracovní sílu. Bude se jednat zejména o tematické oblasti:
 - a) Podpora podnikání
 - b) Podpora růstu založeného na inovacích a výsledcích výzkumu a vývoje
 - c) Fungující trh práce jako předpoklad konkurenceschopnosti ekonomiky
 - d) Zvyšování kvality vzdělávání

¹³⁰ euractiv.cz, Kohezní politika 2014 – 2020 v ČR, dostupné na: <http://euractiv.cz/factsheet/evropske-fondy/kohezni-politika-2014-2020-v-cr-000100/>

¹³¹ rr-moravskoslezsko.cz, Národní rozvojové priority ČR pro období 2014+, dostupné na: <http://www.rr-moravskoslezsko.cz/eu2014/narodni-rozvoje-priority-cr-pro-obdobi-2014>

2. Rozvoj páteřní infrastruktury – cílem je především tvorba efektivní dopravní, informační, energetické a environmentální infrastruktury sloužící nejen jako podpora konkurenceschopnosti ekonomiky, ale také kvalitnějšího života obyvatel. Tematickými oblastmi této priority jsou:
 - a) Podpora konkurenceschopnosti zlepšením dopravní infrastruktury
 - b) Rozvoj infrastruktury elektronických komunikací
 - c) Zkvalitnění energetických sítí
 - d) Rozvoj environmentální infrastruktury

3. Zvyšování kvality a efektivity veřejné správy – tato priorita si klade za cíl poskytnutí kvalitních služeb občanům a přispět ke tvorbě ekonomiky konkurenceschopné, založené na podnikání a inovacích skrze správně a efektivně fungujících institucí. Priorita je základem pro oblasti:
 - a) Zkvalitňování legislativního a regulačního prostředí
 - b) Podpora optimalizace procesů ve veřejné správě
 - c) Vytvoření a rozvoj standardů veřejných služeb
 - d) Zavádění a rozvoj digitalizace agend veřejné správy
 - e) Zvyšování kvalifikace ve veřejné správě

4. Podpora sociálního začleňování, boje s chudobou a systému péče o zdraví – zde je cílem zejména snižování sociálního vyloučení ohrožených skupin obyvatelstva na pracovním trhu, dále se tato priorita zaměřuje na zlepšování životního stylu s důrazem na zdravotní stav populace. Jednotlivými oblastmi jsou:
 - a) Podpora sociálního začleňování a boje s chudobou
 - b) Podpora systému péče o zdraví

5. Integrovaný rozvoj území – poslední prioritní oblast slouží především k zajištění vyváženého rozvoje území ČR jako celku se snahou o vyrovnávání regionálních rozdílů a s cílem využít místní potenciál k posílení konkurenceschopnosti a územního rozvoje regionů za současného zlepšování kvality životního prostředí. Tematické prioritní oblasti jsou:
 - a) Posílení regionální konkurenceschopnosti

- b) Podpora územní soudržnosti
- c) Zlepšování kvality životního prostředí¹³²

2.2.5 Operační programy Dohody o partnerství

Jak již bylo zmíněno výše, pro programové období let 2014 – 2020 si ČR stanovila pouhé dva cíle a razantně snížila počet jednotlivých operačních programů. Nejen že došlo k určitým změnám ve složení jednotlivých programů, ale především zanikly jednotlivé ROP a jejich funkci nahradil Integrovaný regionální operační program (dále jen „IROP“). IROP bude znovu podrobněji rozpracován v poslední kapitole zaměřené na komparaci a zhodnocení změn, jež s sebou nový cyklus přinesl, jelikož se jedná o jednu z významných změn v porovnání s programovým obdobím let 2007 – 2013. Pro lepší orientaci poslouží následující tabulka:

Cíl Investice pro růst a zaměstnanost	OP Doprava
	IROP
	OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost
	OP Výzkum, vývoj a vzdělávání
	OP Životní prostředí
	Program rozvoje venkova
	OP Zaměstnanost
	OP Praha – pól růstu ČR
	OP Technická pomoc
	OP Rybářství
Cíl Evropská územní spolupráce	ČR – Polsko
	ČR – Sasko
	ČR – Bavorsko
	ČR – Rakousko
	ČR – Slovensko

¹³² rr-moravskoslezsko.cz, Národní rozvojové priority ČR pro období 2014+, dostupné na: <http://www.rr-moravskoslezsko.cz/eu2014/narodni-rozvojove-priority-cr-pro-obdobi-2014>

3. Komparace a zhodnocení změn

V této kapitole bych ráda zhodnotila úspěšnost programového období let 2007 -2013. Současné programové období let 2014 - 2020 je teprve v první třetině svého trvání, tudíž nelze zatím říci, zda bude úspěšnější či nikoliv. Z tohoto důvodu se zaměřím pouze na změny, jenž s sebou tento cyklus přinesl. Jakékoliv hodnocení by v této chvíli nebylo vhodné, jelikož pro posouzení, zda změny v tomto programovém období jsou či nejsou krokem kupředu, budeme schopni plně a především objektivně posoudit až po jeho skončení.

3.2 Zhodnocení programového období let 2007 – 2013

Ačkoliv není programové období let 2007 – 2013 definitivně uzavřeno, jelikož stále ještě některé projekty nejsou dokončeny, již můžeme zhodnotit, zda a v čem bylo bylo úspěšné. V této subkapitole se zaměříme především na množství finančních prostředků z celkové alokace, jenž nebudou pravděpodobně ze strany ČR vyčerpány a na příčiny tohoto problému. Dalším faktem stojícím za povšimnutí je jistě skutečnost, týkající se personálního aparátu v oblasti evropských programů na území ČR či složitost celého procesu žádosti od finanční prostředky a s tím spojené nedodržování lhůt při vyplácení dotací.

3.1.1 Využití alokace finančních prostředků Českou republikou v komparaci s dalšími evropskými zeměmi pro programové období let 2007 – 2013

V programovém období let 2007 – 2013 bylo pro ČR vyčleněno z finančních prostředků EU zhruba 26,7 miliard eur (přibližně 720 miliard Kč)¹³³, což byla největší alokace finančních prostředků ze všech členských zemí EU.¹³⁴ Zároveň bylo v rámci politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti EU na našem území schváleno do konce roku 2014 více než 59 tisíc projektů v celkové hodnotě 693,7 miliard Kč.¹³⁵ „Již

¹³³ strukturalni-fondy.cz, Programové období 2007 – 2013, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013>

¹³⁴ narodnikonvent.eu, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Kohezní politika v novém programovém období – zkušenosti a výzvy, str. 2, dostupné na: http://www.narodnikonvent.eu/wp-content/uploads/2014/11/podkladovy_material.pdf

¹³⁵ ec.europa.eu, Národní program reforem České republiky, Úřad vlády České republiky, 2015, str. 51, dostupné na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_czech_cs.pdf

v roce 2012 se operační programy potýkaly s řadou překážek. Roky 2013 a 2014 byly ve znamení úsilí o minimalizaci hrozícího včasného nevyčerpání finančních prostředků. Na začátku roku 2014 hrozilo, že ČR nedočerpá z fondů EU 21,4 miliard Kč. Vláda ČR si dala za cíl hrozící ztrátu snížit. V lednu 2014 vláda vytvořila krizový plán pro každý operační program a definovala potřebná opatření. Plněním těchto opatření, důsledným finančním řízením a úzkou spoluprací se všemi příjemci se řídicím orgánům operačních programů podařilo snížit nedočerpání v roce 2014 na 8,7 miliard Kč. Vzhledem k okolnostem, se kterými se ČR potýkala, kterými bylo mimo jiné skokové navýšení alokace v důsledku intervence ČNB v listopadu 2013, to lze považovat za úspěch.¹³⁶

Dle statistiky, zpracované Institutem pro evropskou politiku EUROPEUM ke dni 30. listopadu 2014 si ČR ve srovnání s jinými členskými zeměmi nestojí příliš dobře.¹³⁷ „I když programové období 2007 – 2013 zatím není z finančního hlediska uzavřeno a nelze tedy dosud přesně zhodnotit množství vyčerpaných prostředků, na základě posledních údajů¹³⁸ se Česká republika nachází na úrovni Slovenska, Malty, Itálie či Bulharska, které dokázaly vyčerpat 50% až 60% celkových alokovaných prostředků a patří mezi země s nejnižší úrovní čerpání. Dá se očekávat, že České republice se podaří vyčerpat všechny alokované prostředky a dojde tak k uplatnění tzv. decommitmentu, kdy finanční alokace bude zrušena a zůstane v rozpočtu EU. Dle odhadů dosáhne množství zrušených závazků Unie 1,4 mld. Kč (cca 38,4 mld. Kč)¹³⁹ z celkem 26,9 mld. Kč (tj. 5,2%). Pesimistické odhady však hovoří o ztrátě až 10% celkových potenciálních prostředků. Ve srovnání s předchozím obdobím 2004 – 2006, kdy se České republice povedlo vyčerpat téměř celou finanční alokaci (99,54%)¹⁴⁰, je zřejmé, že období 2007 – 2013 tak úspěšné nebude.

¹³⁶ ec.europa.eu, Národní program reforem České republiky, Úřad vlády České republiky, 2015, str. 51, dostupné na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_czech_cs.pdf

¹³⁷ narodnikonvent.eu, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Kohezní politika v novém programovém období – zkušenosti a výzvy, str. 2, dostupné na: http://www.narodnikonvent.eu/wp-content/uploads/2014/11/podkladovy_material.pdf

¹³⁸ „Šestá zpráva o hospodářské, sociální a územní soudržnosti: investice pro zaměstnanost a růst“ – sdělení Evropské komise (EK) zveřejněno dne 23. července 2014

¹³⁹ Odhad Ministerstva financí ČR z října 2014 – Možnosti veřejných rozpočtů ČR spolufinancovat Evropské strukturální a investiční fondy v letech 2014 - 2023

¹⁴⁰ mfc.cz, Česká republika vyčerpal 99,54% prostředků strukturálních fondů na období 2004 – 2006, dostupné na: <http://www.mfc.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2010/2010-10-04-tiskova-zprava-5303-5303>

Ukázalo se, že ČR nedisponuje dostatečnými kontrolními mechanismy v podobě nezávislého auditního orgánu a vhodně nastaveného monitorovacího systému.¹⁴¹

Dle mého názoru by mohlo být neúplné vyčerpání prostředků zaviněno mimo jiné i nedostatečnými zkušenostmi personálního aparátu, který tuto oblast spravuje. Tím, že šlo o první programové období, v němž jsme prostředky čerpali, byl velký problém odhadnout, které oblasti budou vyžadovat kolik finančních prostředků a které naopak nebudou tolik využívány. Zda se ČR v příštím programovém období poučí z nedostatků a chyb programového období minulého, budeme schopni posoudit v horizontu nejméně pěti let.

3.1.2 Nedostatky v otázkách administrativních a personálních v programovém období let 2007 – 2013

Skutečností, na niž je třeba upozornit a která jistě částečně negativně ovlivnila programové období let 2007 – 2013, je náročnost celého procesu získání finančních prostředků z ESI fondů. Ta se projevila jak na straně poskytovatelů dotací, tak i na straně příjemců. Pro žadatele o dotaci, který nemá s čerpáním finančních prostředků žádné nebo minimální zkušenosti, se jedná o velice spleťtý systém úkonů, a očekává se od něj, že se v celém systému bude bezchybně orientovat.

Zásadním nedostatkem v této oblasti se zdá být častá změna pravidel pro čerpání finančních prostředků, mnohdy též jeho nejednoznačnost či výklad. Vzhledem k faktu, že se ČR v programovém období let 2007 – 2013 mnohým věcem teprve učila a musela pružně reagovat na nedostatky a problémy za účelem jejich odstranění, docházelo k nejrůznějším změnám v dokumentech, metodikách či příručkách, které žadatelům o finance sloužily jako vodítko pro realizaci projektového záměru v požadované kvalitě. Potíž spočívala ve skutečnosti, že žadatelé se potýkali s určitou mírou nejistoty a byli nuceni často sledovat jednotlivé vyhlášené výzvy, aby mohli bezprostředně reagovat na změny, jež se týkaly jejich projektových žádostí.¹⁴² *„Tato skutečnost byla navíc umocněna ne vždy srozumitelným a jasně formulovaným zněním výzev. Tento stav vedl*

¹⁴¹ narodnikonvent.eu, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Kohezní politika v novém programovém období – zkušenosti a výzvy, str. 2, dostupné na: http://www.narodnikonvent.eu/wp-content/uploads/2014/11/podkladovy_material.pdf

¹⁴² narodnikonvent.eu, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Kohezní politika v novém programovém období – zkušenosti a výzvy, str. 7, dostupné na: http://www.narodnikonvent.eu/wp-content/uploads/2014/11/podkladovy_material.pdf

mnohdy k tomu, že žadatelé o podporu do projektu zahrnuli i aktivity, které dle výkladu zadavatele nebyly způsobilé, neboť nebyly explicitně zmíněny ve výzvě. A to i přesto, že logicky projekt propojovaly. K zamyšlení je v této souvislosti skutečnost, zda by poskytovatelé dotace měli postupovat různě v případě, že žadatel o dotaci má v projektové žádosti aktivity, které nejsou z pohledu výzvy aktivity způsobilé. V některých případech poskytovatel dotace postupoval úplným vyloučením žádosti o podpory, v případě jiném došlo ke krácení projektu jak z hlediska obsahového (zrušením oné položky), tak finančního, neboť došlo k úměrnému snížení rozpočtu o položky, které byly s danou aktivitou spojeny.¹⁴³ K těmto problémům nedocházelo jen v případech výše zmíněných. Rozdílné interpretace se někdy dostávalo subjektům v závislosti na tom, na jaké úrovni řízení programu svůj dotaz vznesli. Různé interpretace bylo možné pozorovat i v závislosti na praxi a zkušenostech zaměstnanců a to všechno zjevně nepřispělo k tomu, aby se konečnému příjemci dostalo jasných informací o celém procesu čerpání.¹⁴⁴

S otázkou častých změn pravidel pro čerpání financí významně souvisí též otázka personálního aparátu. Aby mohly být programy správně a efektivně řízeny, je nutné, aby byl vytvořen systém kvalitních a zkušených úředníků. Právě otázka nedostatečně kvalifikovaného úřednického aparátu byla v programovém období let 2007 – 2013 terčem kritiky jak ze strany Evropské komise, tak MMR jako národního orgánu pro koordinaci.

Kritizováno bylo hned několik rovin. Problém byl spatřován především ve vysoké fluktuaci zkušených úředníků v důsledku politických změn, jakými jsou například volby do Parlamentu ČR.¹⁴⁵ „Chybí zde tzv. *institucionální paměť a zkušenosti z předchozích období pak nejsou reflektovány v budoucnosti.*“¹⁴⁶ K „odpolitizování“ státní správy by měl přispět zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. Jedná se o kontroverzní právní předpis, s jehož přijetím byla mimo jiné též spojována otázka čerpání finančních prostředků

¹⁴³ narodnikonvent.eu, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Kohezní politika v novém programovém období – zkušenosti a výzvy, str. 7, dostupné na: http://www.narodnikonvent.eu/wp-content/uploads/2014/11/podkladovy_material.pdf

¹⁴⁴ narodnikonvent.eu, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Kohezní politika v novém programovém období – zkušenosti a výzvy, str. 7, dostupné na: http://www.narodnikonvent.eu/wp-content/uploads/2014/11/podkladovy_material.pdf

¹⁴⁵ narodnikonvent.eu, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Kohezní politika v novém programovém období – zkušenosti a výzvy, str. 7, dostupné na: http://www.narodnikonvent.eu/wp-content/uploads/2014/11/podkladovy_material.pdf

¹⁴⁶ narodnikonvent.eu, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Kohezní politika v novém programovém období – zkušenosti a výzvy, str. 7, dostupné na: http://www.narodnikonvent.eu/wp-content/uploads/2014/11/podkladovy_material.pdf

Českou republikou pro programové období let 2014 – 2020. EK po ČR mimo jiné striktně vyžadovala, aby byla osobní působnost služebního zákona vztažena na každého, kdo administruje ESI fondy.¹⁴⁷ Jako další negativum je zmíněno propouštění úředníků z důvodu úsporných opatření a následné přijímání nezkušených pracovníků a v důsledku toho dochází ke snížení efektivity systému a další personální otázky, jež se negativně podepisují na řízení evropských programů.¹⁴⁸

Institut pro evropskou politiku ve svém dokumentu o kohezní politice hodnotí administrativní a personální otázku týkající se evropských programů takto: „*Nedostatečná personální kapacita poskytovatelů dotací společně s často zbytečnými procedurami při sledování projektů se promítá i do nedodržování lhůt ze strany poskytovatelů dotací společně s často zbytečnými procedurami při sledování projektů se promítá i do nedodržování lhůt ze strany poskytovatelů dotací. Překračování lhůt, jejich nedodržování a umělé prodlužování je možno sledovat při mnohých úkonech, počínaje běžnou komunikací, přes schvalování průběžných monitorovacích zpráv a konče schválením celého projektu. Tento stav může způsobovat vážné komplikace především menším společnostem, včetně menších neziskových organizací. Pokud taková organizace realizuje jeden objemnější projekt, na kterém je z velké míry závislá, může nedodržování lhůt a zpoždování plateb vážně ohrozit cash-flow organizace.*“¹⁴⁹

V oblasti administrativních nedostatků je důležité zmínit jako velkou komplikaci pro žadatele o finanční prostředky též požadavek předkládání množství dokumentů spojených s přípravou či realizací projektů. Mnohé z těchto dokumentů nejsou pro daný projekt nezbytné, či si je může orgán veřejné správy vyhledat ve veřejných rejstřících.¹⁵⁰ Požadavky na předkládání průběžných a závěrečných monitorovacích zpráv jsou tak často administrativně více náročné, než by bylo nezbytně nutné. Ke zjednodušení by měl sloužit systém MS2014+, který bude podrobněji rozpracován níže.

¹⁴⁷ [pravniprostor.cz, Zákon o státní službě, dostupné na: http://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/zakon-o-statni-sluzbe](http://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/zakon-o-statni-sluzbe)

¹⁴⁸ [narodnikonvent.eu, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Kohezní politika v novém programovém období – zkušenosti a výzvy, str. 7, dostupné na: http://www.narodnikonvent.eu/wp-content/uploads/2014/11/podkladovy_material.pdf](http://www.narodnikonvent.eu/wp-content/uploads/2014/11/podkladovy_material.pdf)

¹⁴⁹ [narodnikonvent.eu, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Kohezní politika v novém programovém období – zkušenosti a výzvy, str. 8, dostupné na: http://www.narodnikonvent.eu/wp-content/uploads/2014/11/podkladovy_material.pdf](http://www.narodnikonvent.eu/wp-content/uploads/2014/11/podkladovy_material.pdf)

¹⁵⁰ [narodnikonvent.eu, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Kohezní politika v novém programovém období – zkušenosti a výzvy, str. 8, dostupné na: http://www.narodnikonvent.eu/wp-content/uploads/2014/11/podkladovy_material.pdf](http://www.narodnikonvent.eu/wp-content/uploads/2014/11/podkladovy_material.pdf)

3.1.3 Poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu a řízení o jejich odnětí

Pokud se zaměříme na otázku řádného využití přidělených financí jejich příjemci, zjistíme, že existuje mnoho případů, kdy orgány pověřené dohledem nad řádným užíváním poskytnutých finančních prostředků buď prostředky odmítají vyplatit, či požadují jejich navrácení, a to z důvodu porušení podmínek, za nichž byla dotace poskytnuta. V programovém období let 2007 – 2013 lze tento problém mimo jiné spatřovat částečně v oblasti legislativy, která otázku evropských programů neupravuje nikterak komplexně.¹⁵¹

Vzhledem k faktu, že problematika evropských programů je kombinací nejen vnitrostátní legislativy, ale velkou měrou upravena i právem EU, je orientace v legislativě pro příjemce finančních prostředků a zároveň realizátory jednotlivých projektů značně ztížena. Dalším negativem je jistě fakt, že česká právní úprava je jen velice kusá. Evropské programy jsou okrajově upraveny v několika právních předpisech. Neexistuje však žádný obecně závazný právní předpis, který by nám poskytoval komplexní úpravu evropských programů. Tuto funkci plní Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007 – 2013 zpracovanou Ministerstvem financí ČR (dále jen „Metodika“).¹⁵²

K nápravě situace mělo dojít v roce 2011, kdy byl vydán zákon č. 465/2011 Sb., účinný dne 31. 12. 2011, který novelizoval velká a malá rozpočtová pravidla. Tato novela měla upravit rozpočtová pravidla tak, aby implementace jednotlivých projektů probíhala bez větších legislativních a administrativních překážek. Bohužel však ani po této novele rozpočtových pravidel nebylo jasně stanoveno, jaký právní základ umožňuje poskytovateli dotace krátit přiznanou dotaci a samozřejmě také, jakým způsobem se

¹⁵¹ epravo.cz, Krácení dotace v judikatuře Nejvyššího správního soudu – polojasno?, MORAVEC O., 2012, dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/kraceni-dotace-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu-polojasno-95155.html>

¹⁵² epravo.cz, Krácení dotace v judikatuře Nejvyššího správního soudu – polojasno?, MORAVEC O., 2012, dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/kraceni-dotace-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu-polojasno-95155.html>

příjemce může proti rozhodnutí o krácení bránit.¹⁵³ Novelou velkých rozpočtových pravidel byla za ustanovení §14 vložena ustanovení § 14a až 14e, která měla upřesnit otázky poskytování dotací a návratných finančních výpomocí a řízení o jejich odnětí, ale bohužel v určitých ohledech nebyla zcela úspěšná. Za problematické spatřuji ustanovení §14e odst. 1, jež stanovila, že: „*Poskytovatel nemusí vyplatit část dotace domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Přitom přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace.*“¹⁵⁴ O tomto rozhodnutí samozřejmě musel poskytovatel dotace písemně informovat jak příjemce dotace, tak finanční úřad.¹⁵⁵ Jako zásadní však shledávám ustanovení §14e odst. 4, jenž stanoví, že na předchozí zmíněné se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.¹⁵⁶

Dodržování podmínek pro čerpání dotace příjemcem stanoví buď rozhodnutí o přidělení dotace, nebo ve smlouvě o poskytnutí dotace, ale především pak v celé řadě příruček, podmínek a metodik, na něž rozhodnutí či smlouva odkazují. Tato pravidla a jejich dodržování jsou velmi přísně kontrolována za podmínek stanovených zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.¹⁵⁷ Ustanovení §13a tohoto zákona pak stanoví zvláštní procesní pravidla pro výkon auditu dle přímo použitelných předpisů Evropských společenství.¹⁵⁸ V závěru auditu nad dodržováním podmínek příjemcem je vypracována zpráva o auditu, jejíž součástí je také identifikace zjištěných nedostatků.¹⁵⁹ Tyto nedostatky mohou mít povahu tzv. nesrovnalostí, jež právo EU definuje jako „*porušení právních předpisů Společenství v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které vede nebo by mohlo*

¹⁵³ epravo.cz, Krácení dotace v judikatuře Nejvyššího správního soudu – polojasno?, MORAVEC O., 2012, dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/kraceni-dotace-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu-polojasno-95155.html>

¹⁵⁴ zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (§14e odst. 1), ve znění novely 465/2011 Sb.

¹⁵⁵ zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (§14e odst. 2), ve znění novely 465/2011 Sb.

¹⁵⁶ zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (§14e odst. 4), ve znění novely 465/2011 Sb.

¹⁵⁷ epravo.cz, Krácení dotace v judikatuře Nejvyššího správního soudu – polojasno?, MORAVEC O., 2012, dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/kraceni-dotace-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu-polojasno-95155.html>

¹⁵⁸ epravo.cz, Krácení dotace v judikatuře Nejvyššího správního soudu – polojasno?, MORAVEC O., 2012, dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/kraceni-dotace-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu-polojasno-95155.html>

¹⁵⁹ zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů

vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropské unie, a to započtením neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu.“¹⁶⁰ V případě zjištění nesrovnalostí je následný postup upraven v Metodice.¹⁶¹ Pokud má zjištěná nesrovnalost povahu porušení rozpočtové kázně dle velkých rozpočtových pravidel, řídicí orgán předá věc i s potřebnými podklady příslušnému finančnímu úřadu, jenž je oprávněn dále provést daňovou kontrolu pro zjištění dalších skutečností.¹⁶² Výsledkem pak může být platební výměr, jenž uloží příjemci dotace povinnost provést odvod za porušení rozpočtové kázně.¹⁶³

V návaznosti výše zmíněné vyvstává otázka, jakým způsobem se příjemce dotace mohl bránit proti krácení dotace ze strany poskytovatele. K tomu se několikrát vyjádřil Nejvyšší správní soud ve své judikatuře, která bude analyzována níže.

Judikatura Nejvyššího správního soudu

Prvním významným rozsudkem týkajícím se interpretace §14e¹⁶⁴ velkých rozpočtových pravidel je rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 132/2013-78 ze dne 6.2.2014.¹⁶⁵ Nejprve je nutno podotknout, že: „*Výklad a aplikace tohoto ustanovení vyvolávala od počátku mnoho diskuzí. Jak je možné, že zákon dovoluje, aby na základě pouhé domněnky došlo k nevyplacení části dotace a příjemce neměl ani možnost se proti takovému postupu jakkoli bránit? Odpověď na tuto otázku na sebe nechala poměrně dlouho čekat a mnoho příjemců podpory bylo vystaveno svévoli poskytovatele, který formou oznámení o snížení dotace sděloval, že na základě domnělého porušení pravidel o zadávání veřejných zakázek je příjemci snížena dotace o příslušnou částku s tím, že na*

¹⁶⁰ Nařízení Rady (ES) ř. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (čl. 2 odst.7)

¹⁶¹ epravo.cz, Krácení dotace v judikatuře Nejvyššího správního soudu – polojasno?, MORAVEC O., 2012, dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/kraceni-dotace-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu-polojasno-95155.html>

¹⁶² zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (§44)

¹⁶³ zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (§44a)

¹⁶⁴ zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění novely č. 465/2011 Sb., „(1) poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Přitom přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace. (2) V případě, že poskytovatel provede při proplácení dotace opatření podle odstavce 1, informuje o něm písemně příjemce a příslušný finanční úřad, a to včetně jeho rozsahu a odůvodnění. (3) Provede-li poskytovatel opatření podle odstavců 1 a 2, může pokračovat v proplácení zbývajících částí dotace. (4) Na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.“

¹⁶⁵ epravo.cz, Krácení dotace v judikatuře Nejvyššího správního soudu – polojasno?, MORAVEC O., 2012, dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/kraceni-dotace-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu-polojasno-95155.html>

tento postup se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání. Protože někteří příjemci si nenechali zmíněný postup líbit, spory o snížení dotace na základě pouhé domněnky se poměrně záhy dostaly k projednání až před Nejvyšší správní soud.¹⁶⁶

A právě k tomu se vyjádřil Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) ve výše uvedeném rozsudku. Právní charakter postupu poskytovatele dotace dle §14e velkých rozpočtových pravidel vymežil tak, že nevyplacení části dotace dle předmětného ustanovení není konečnou fází postupu správního orgánu ve věci příjemce dotace. Je tomu tak právě z toho důvodu, že se nejedná o správní úkon, ale pouze o faktické pozastavení platby, jež se neodehrává v režimu správního řízení, jak přesně stanovil i §14e odst. 4 velkých rozpočtových pravidel.¹⁶⁷ NSS se zabýval též ústavní konformitou tohoto ustanovení a došel k závěru, že se příjemce dotace může domáhat ochrany prostřednictvím žaloby proti konečnému zásahu, jež je vydán v realizační fázi, tedy v rámci rozhodnutí o povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně¹⁶⁸ skrze místně příslušný finanční úřad.¹⁶⁹

Další rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 Afs 107/2013-26 ze dne 6. 3. 2014 potvrzuje výše zmíněné. Uvádí, že „*samotné nevyplacení dotace není správním úkonem již proto, že se jedná (toliko) o faktické pozastavení platby nemající se správním řízením nic společného (srov. též jasný text §14e odst. 4 rozpočtových pravidel). Zákon nazývá tento faktický úkon ne zcela přiléhavě ‚opatřením‘ a ukládá poskytovateli, aby o tomto opatření informoval písemně příjemce dotace.*“¹⁷⁰ Pokud toto opatření pouhé pozastavení plateb, jak ve svém rozsudku uvádí NSS, na toto opatření by mělo následně navazovat i meritorní rozhodnutí, které by vydal, jak uvádí velká rozpočtová pravidla, místně příslušný finanční úřad, a rozhodl tak s konečnou platností o snížení či odnětí dotace. Tento akt by již měl povahu správního rozhodnutí a příjemce podpory by tak měl mít

¹⁶⁶ Holec-advokati.cz, Nejvyšší správní soud odhalil tajemství postupu dle § 14e rozpočtových pravidel, ZUSKA K., 2014, dostupné na: <http://www.holec-advokati.cz/cs/publikace/aktuality/270>

¹⁶⁷ Holec-advokati.cz, Nejvyšší správní soud odhalil tajemství postupu dle § 14e rozpočtových pravidel, ZUSKA K., 2014, dostupné na: <http://www.holec-advokati.cz/cs/publikace/aktuality/270>

¹⁶⁸ epravo.cz, Krácení dotace v judikatuře Nejvyššího správního soudu – polojasno?, MORAVEC O., 2012, dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/kraceni-dotace-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu-polojasno-95155.html>

¹⁶⁹ zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (§44a)

¹⁷⁰ epravo.cz, Krácení dotace v judikatuře Nejvyššího správního soudu – polojasno?, MORAVEC O., 2012, dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/kraceni-dotace-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu-polojasno-95155.html>

právo podat opravný prostředek a případně též nárok na přezkoumání rozhodnutí ve správním soudnictví.¹⁷¹

NSS i zde opět hodnotil ústavní konformitu výše zmíněného ustanovení týkající se vyloučení ze soudního přezkumu a opětovně argumentoval tak, že ze soudního přezkumu pak nejsou vyloučena jednak rozhodnutí o odnětí dotace dle ustanovení §15 velkých rozpočtových pravidel a jednak rozhodnutí o finančních odvodech za porušení rozpočtové kázně dle ustanovení §44 a §44a.¹⁷²

Odlišný názor pak Nejvyšší správní soud prezentoval svým rozsudkem č.j. 8 Ans 4/2013-44 ze dne 30. 6. 2014. Předmětem sporu zde byla otázka, zda oznámení o krácení dotace je poskytovatel dotace povinen vydat ve formě správního rozhodnutí. Zde soud vycházel z toho, že „rozhodnutí o poskytnutí dotace není samo o sobě titulem k vyplacení dotace. Jako takové představuje ze strany stěžovatele¹⁷³ závazný příslib, že stěžovatel užije své volné správní uvážení ohledně poskytnutí dotace určitým způsobem, tj. že dotaci příjemci poskytne při splnění daných podmínek. Pokud by však za této situace příjemce splnil všechny požadované podmínky a stěžovatel dotaci nevyplatil, dopustil by se stěžovatel nezákonného zneužití správního uvážení.¹⁷⁴ NSS zde došel k závěru, že „ve vztahu ke splnění či nedodržení konkrétní podmínky je stanovisko poskytovatele konečné a příjemce dotace nemá v budoucnu procesní prostor, jak názor poskytovatele zvrátit. Proto je opatření o krácení dotace aktem ve věci samé a nikoli např. podkladovým rozhodnutím, jehož správnost by bylo možné posoudit v budoucnu.“¹⁷⁵

3.2 Změny v programovém období let 2014 – 2020

Příprava na programové období let 2014 – 2020 započala souběžně s uzavíráním období 2007 – 2013. Vzhledem k faktu, že České republiky byly ze strany EU směřovány

¹⁷¹ Holec-advokati.cz, Nejvyšší správní soud odhalil tajemství postupu dle § 14e rozpočtových pravidel, ZUSKA K., 2014, dostupné na: <http://www.holec-advokati.cz/cs/publikace/aktuality/270>

¹⁷² epravo.cz, Krácení dotace v judikatuře Nejvyššího správního soudu – polojasno?, MORAVEC O., 2012, dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/kraceni-dotace-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu-polojasno-95155.html>

¹⁷³ poskytovatel dotace

¹⁷⁴ pravo.cz, Krácení dotace v judikatuře Nejvyššího správního soudu – polojasno?, MORAVEC O., 2012, dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/kraceni-dotace-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu-polojasno-95155.html>

¹⁷⁵ pravo.cz, Krácení dotace v judikatuře Nejvyššího správního soudu – polojasno?, MORAVEC O., 2012, dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/kraceni-dotace-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu-polojasno-95155.html>

výzvy k vylepšování systému čerpání finančních prostředků, došlo také k několika dosti zásadním změnám. Ať už hovoříme o snížení počtu programů, zavedení jednotného monitorovacího systému a další změny, jež budou rozpracovány níže, vše má vést k maximalizaci efektivity čerpání finančních prostředků a též k co největší transparentnosti, a zároveň k minimalizaci nákladů a samozřejmě ke snížení administrativní zátěže. Zda tyto změny dosáhnou kýžených výsledků, bude v plné míře možné hodnotit až na konci programového období let 2014 – 2020, avšak i přes to lze alespoň nastínit a do jisté míry i ohodnotit téměř dvouletý časový úsek, po který je současné programové období v chodu.

3.2.1 Zavedení systému MS2014+

Systém MS2014+, neboli monitorovací systém jednou z novinek, jež s sebou nové programové období přináší. Jelikož je v tomto období zavedena povinnost zveřejňovat harmonogram výzev, které řídicí orgány jednotlivých programů plánují vyhlásit na následující období, jímž je zpravidla následující kalendářní rok, byl zde i požadavek na vytvoření systému, skrze který by byly výzvy uveřejňovány. Jeho příprava trvala zhruba dva roky, přičemž k jeho spuštění došlo 4. 11. 2014.¹⁷⁶

Tento systém, určený pro monitorování Evropských strukturálních a investičních fondů vychází z požadavku ze strany EU na jednotné metodické prostředí, jež je také zakotveno v Dohodě o partnerství jakožto klíčového dokumentu pro současné programové období.¹⁷⁷ Jeho účelem je usnadnění přípravy a podávání žádostí o podporu a realizaci projektů, jež jsou spolufinancovány z finančních prostředků EU. Oproti předchozímu programovému období, kdy tuto funkci plnily tři různé systémy spadající pod gesci Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva životního prostředí, má MS2014+ představovat jediný monitorovací systém s množstvím výhod.¹⁷⁸ Jedná se zejména o sjednocení a také velké zjednodušení celého procesu podávání žádosti o dotace, čímž se odstranila přebytečná administrativa. Pozitivem, jež má tento program přinést všem řídicím orgánům, je komplexnější, jednodušší a též

¹⁷⁶ [strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz), Otázky a odpovědi, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/FAQ>

¹⁷⁷ [strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz), Otázky a odpovědi, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/FAQ>

¹⁷⁸ [mmr.cz](http://www.mmr.cz), Často kladené dotazy médií k monitorovacímu systému MS2014+, dostupné na: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Otazky-a-odpoved/Dotazy-k-MS2014>

rychlejší přehled o projektech, což zvyšuje transparentnost čerpání finančních prostředků. Tato změna by měla vést ke zjednodušení plánování a následnému vyhodnocování aktivit v oblasti dotací. Administrátoři schválených programů a projektů mají mít k dispozici komplexní nástroj sloužící k podpoře jejich následného řízení. Celkově je monitorovací systém vytvořen s cílem snížit náklady České republiky na zajištění povinného monitoringu evropských dotací.¹⁷⁹ MS2014+ sestává z několika jednotlivých modulů pro různé typy uživatelů. Jsou jimi jak žadatelé o dotace, tak příjemci či hodnotící subjekty.

Jedním z nich je právě Informační systém koncového příjemce (dále jen „IS KP14+“). Jedná se o aplikaci, jež je určena pro žadatele o financování z jednotlivých operačních programů. Tento internetový systém má sloužit k usnadnění celého procesu žádosti o finanční prostředky na jednotlivé projekty jakožto nástroj, s jehož pomocí žadatel o podporu vypracuje svou žádost na předem vytvořeném online formuláři, který odpovídá podmínkám jednotlivých programů.¹⁸⁰

Programové období let 2014 – 2020 vkládá do monitorovacího systému velké naděje. Je tomu tak především z důvodu zavedení jednotného monitorovacího prostředí, jež s sebou má přinést zejména IS KP14+. V předchozím období bylo možné prostřednictvím internetu řešit pouze některé části projektového řízení a zbytek elektronických žádostí o dotace z některých programů nebylo možné spravovat skrze systém Benefit7, jež měl tuto činnost v programovém období let 2007 – 2013 mimo jiné na starost. Zjednodušení by žadatelé o finanční prostředky měli pocítit především v tom, že budou moci většinu úkonů vyřešit online.¹⁸¹ Pokud bude možné tento systém na konci programového období zhodnotit kladně, ČR tak splní jeden bodů, na něž bylo ze strany Evropské komise poukázáno.

¹⁷⁹ mmr.cz, Často kladené dotazy médií k monitorovacímu systému MS2014+, dostupné na: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Otazky-a-odpoved/Dotazy-k-MS2014>

¹⁸⁰ msmt.cz, Uživatelská příručka IS KP14+ dostupné na: http://www.msmt.cz/uploads/OP_VVV/ISKP_14/Uzivatelaska_prirucka_Zpracovani_zadosti_v_IS_KP14_v1_0.pdf

¹⁸¹ euroskop.cz, Změny v období 2014 – 2020 – Co bude jinak v novém programovém období 2014 – 2020?, dostupné na: <https://www.euroskop.cz/9220/sekce/zmeny-v-obdobi-2014-2020/>

3.2.2 Systém předběžných podmínek

Předběžné podmínky, též známe jako „ex-ante kondicionality“, jsou stěžejním předpokladem pro efektivní čerpání finančních prostředků z ESI fondů v programovém období let 2014 – 2020.¹⁸² Jedná se o nový institut, ukotvený v obecném nařízení EU.

Systém předběžných podmínek lze vymezit jako soubor požadavků, které jsou uloženy členské zemi EU a jejichž plnění je kontrolováno EK. Pokud by plnění těchto podmínek nebylo dle EK dostatečné, může to způsobit nespustění či pozastavení průběžných plateb konkrétní části programu. Naplnění ex-ante kondicionalit a harmonogram jejich provádění je součástí Dohody o partnerství a též jednotlivých programů v programovém období let 2014 – 2020.¹⁸³

„K tomu, aby intervence z Evropských strukturálních a investičních fondů přinesly kýžené výsledky pro obyvatele České republiky, je třeba několik předpokladů. Zaprvé, je nutné vědět, čeho chceme dosáhnout. Proto má řada předběžných podmínek charakter požadavku na existenci ucelené strategie v jednotlivých oblastech. Zadruhé, je třeba sledovat, zda jde vývoj požadovaným směrem. Odtud pramení požadavky na zajištění zdrojů dat o vybraných oblastech a nastavení systému jejich sledování. A konečně zatřetí, že prostředí, ve kterém se intervence Evropských strukturálních a investičních fondů odehrává, musí mít určitou kvalitu. Sem můžeme zařadit předběžné podmínky v podobě přijetí určitých zákonů regulujících dané oblasti, či požadavky na zajištění dostatečných odborných personálních kapacit.“¹⁸⁴

Předběžné podmínky se dělí na dvě kategorie:

- 1) Obecné předběžné podmínky – naplňování těchto podmínek postupuje napříč všemi operačními programy. Jedná se o následujících sedm oblastí:
 - a) Nediskriminace
 - b) Rovné příležitosti
 - c) Zdravotní postižení
 - d) Veřejné zakázky

¹⁸² Oko NOKu, Bulletin Ministerstva pro místní rozvoj ČR – Národního orgánu pro koordinaci fondů EU, léto 2015, str. 12

¹⁸³ strukturalni-fondy.cz, Předběžné podmínky, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Narodni-organ-pro-koordinaci/Predbezne-podminky>

¹⁸⁴ Oko NOKu, Bulletin Ministerstva pro místní rozvoj ČR – Národního orgánu pro koordinaci fondů EU, léto 2015, str. 12

- e) Veřejná podpora
 - f) Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí EIA/SEA
 - g) Statistické ukazatele
- 2) Tematické předběžné podmínky – tyto podmínky jsou specifikovány v rámci konkrétních operačních programů a jedná se o rozsáhlé oblasti, jako například oblast účinné veřejné správy, energetika, školství atd. Tematických podmínek bylo nadefinováno celkem třicet tři.

Za plnění předběžných podmínek zodpovídá příslušný gestor ve spolupráci s řídicími orgány a MMR jakožto Národním orgánem pro koordinaci. MMR má v plnění podmínek postavení koordinátora systému řízení všech předběžných podmínek na národní úrovni. Úloha MMR spočívá zejména v monitoringu a koordinaci plnění předběžných podmínek. Další významnou funkcí je vyhodnocování plnění Akčního plánu a v případě ohrožení plnění jednotlivých opatření navrhuje Radě pro ESI fondy možná řešení. Též pravidelně v rámci měsíčních informací a čtvrtletních zpráv Vládu ČR a následně EK o plnění předběžných podmínek a jiné.

Tyto předem stanovené podmínky pak musí být splněny do konkrétního data. České republice bylo splnění předběžných podmínek stanoveno na 31. prosince 2016 a zatím se jí relativně daří podmínky plnit.¹⁸⁵ Ke dni 31. března 2016: „*Česká republika aktuálně splnila 27 předběžných podmínek, z toho již 22 je verifikováno Evropskou komisí, 12 předběžných podmínek je splněno částečně a 1 předběžná podmínka zůstává nesplněná. Je důležité upozornit na skutečnost, která byla již MMR – NOK několikrát zdůrazňována, a to konkrétně, že i formálně splněná předběžná podmínka musí být plněna kontinuálně, neboť v opačném případě je možné očekávat ze strany Evropské komise reakci formou návrhu opatření pro zajištění jejího plnění.*“¹⁸⁶

Problematika ex-ante kondicionalit má v programovém období velký význam, čemuž svědčí i maximální míra pozornosti, která je jejich naplňování věnována nejen na úrovni MMR, ale též na úrovni Vlády ČR, které MMR předkládá pravidelné zprávy, jak již bylo zmíněno výše.¹⁸⁷ „*Plnění předběžných podmínek je kontinuálně monitorováno a*

¹⁸⁵ Oko NOKu, Bulletin Ministerstva pro místní rozvoj ČR – Národního orgánu pro koordinaci fondů EU, léto 2015, str. 13

¹⁸⁶ MMR-NOK, Informace o plnění předběžných podmínek – aktuální stav, hlavní rizika a postupy, str. 2

¹⁸⁷ Oko NOKu, Bulletin Ministerstva pro místní rozvoj ČR – Národního orgánu pro koordinaci fondů EU, léto 2015, str. 13

*diskutováno s Evropskou komisí. Předběžná podmínka je považována za splněnou až v případě, jsou-li splněna všechna její kritéria. Hodnocení stavu předběžných podmínek ze strany EK proběhlo v rámci procesu schvalování Dohody o partnerství v polovině roku 2014 a dále v rámci schvalování operačních programů v polovině roku 2015.*¹⁸⁸

I přes fakt, že MMR zpočátku označovalo plnění předběžných podmínek jako vysoce rizikové, podařilo se mu dobře nastavit celý systém řízení a koordinace, který bezpochyby napomůže tomu, aby byly všechny podmínky včas a řádně naplněny.

3.2.3 Harmonogram výzev

Další novinkou, jenž s sebou nové programové období přineslo, je povinnost řídicích orgánů předem zveřejňovat harmonogramy výzev.¹⁸⁹ Jedná se o veřejně dostupný dokument, který případní zájemci naleznou jak na webových stránkách jednotlivých programů, tak i na stránkách MMR jakožto Národního orgánu pro koordinaci.¹⁹⁰ Harmonogramy jsou zveřejňovány vždy na kalendářní rok a průběžně se aktualizují. Lze v tom spatřit snahu o zjednodušení celého procesu žádosti o finanční prostředky pro žadatele, který nemá s oblastí evropských programů žádné zkušenosti a systém by pro něho byl jinak velice složitý. Kladně lze hodnotit především fakt, že informace, které se žadatelům o finanční prostředky dostanou, jsou značně podrobnější, než jak tomu bylo v programovém období let 2007 – 2013.¹⁹¹ Žadatelé o podporu budou například informováni o zacílení výzev a také o tom, kolik finančních prostředků na ně řídicí orgán vyčlenil. Toto by mělo být pro žadatele usnadněním při zpracování žádosti o podporu.

3.2.4 Vytvoření Integrovaného regionálního operačního programu

Ačkoliv byla restrukturalizace regionálních operačních programů v programovém období let 2014 – 2020 v průběhu této práce již rozpracována, opětovně ji zmíním v kapitole, jenž se zaměřuje na zhodnocení změn, které s sebou nový sedmiletý cyklus přinesl. Velký počet programů v ČR byl sám o sobě značně kritizován EK, zejména pak

¹⁸⁸ Oko NOKu, Bulletin Ministerstva pro místní rozvoj ČR – Národního orgánu pro koordinaci fondů EU, léto 2015, str. 13

¹⁸⁹ Ministerstvo pro místní rozvoj, Evropské strukturální a investiční fondy 2014 – 2020 v kostce, str. 47

¹⁹⁰ [strukturalni-fondy.cz, Předběžné harmonogramy výzev, dostupné na: http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Kalendar-akci?t=4#Tabs](http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Kalendar-akci?t=4#Tabs)

¹⁹¹ Ministerstvo pro místní rozvoj, Evropské strukturální a investiční fondy 2014 – 2020 v kostce, str. 47

roztříštěnost regionálních operačních programů. Na základě toho byl pro programové období let 2014 – 2020 vytvořen IROP.

IROP jako takový navazuje na Integrovaný operační program a právě na výše zmíněné regionální operační programy a za cíl si klade zejména zajištění vyváženého rozvoje obcí, měst a regionů ČR. Jeho účelem je též zlepšování veřejných služeb, podpora konkurenceschopnosti a udržitelného rozvoje s akcentem na infrastrukturu, udržitelnou dopravu, ale také zajišťování bezpečnosti v případě výskytu přírodních katastrof. Mimo to je IROP vytvořen za účelem podpory sociálního začleňování, zdraví obyvatelstva, ochrany přírodního a kulturního dědictví ČR, snížení energetické náročnosti bydlení či za účelem zvýšení efektivity a transparentnosti veřejné správy. Jelikož regionální operační programy, které IROP nahrazuje, nezahrnovaly region hl. m. Prahy, IROP též financuje projekty ve všech regionech ČR s výjimkou hlavního města. Jediná oblast, do níž je hl. m. Praha též zapojena, je rozvoj eGovernmentu¹⁹². Je tomu tak však pouze z toho důvodu, že se jedná o projekt z celonárodním významem.¹⁹³

3.2.5 Vyčlenění tří kategorií regionů dle parametrů ekonomické výkonnosti

Programové období let 2007 – 2013 rozlišovalo mezi dvěma úrovněmi, a to mezi méně vyspělými regiony s HDP na obyvatele nižším než 75% průměru EU a vyspělými regiony, které tuto hranici převyšovaly. Do první kategorie putovalo v rámci cíle Konvergence převážná většina finančních prostředků, druhá kategorie byla financována v rámci cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost.

Programové období let 2014 – 2020 zavádí tři kategorie regionů v závislosti na parametrech jejich ekonomické výkonnosti, představující základ pro čerpání finančních prostředků z ESI fondů. Jedná se o regiony méně rozvinuté, přechodové a rozvinutější.

Méně rozvinuté regiony jsou takové regiony, jejichž HDP na obyvatele je nižší než 75% průměru EU28. Tyto regiony jsou prioritou politiky soudržnosti pro současné

¹⁹² „Myšlenkou tzv. eGovernmentu je je správa věcí veřejných za využití moderních elektronických nástrojů, díky kterým bude veřejná správa k občanům přátelštější, dostupnější, efektivnější, rychlejší a levnější. Jako první vznikla síť kontaktních míst veřejné správy Czehc POINT, která jsou dnes téměř v každé obci. Byl spuštěn systém datových schránek – nástroj pro zaručenou elektronickou komunikaci se státem, který nahradil klasické posílání obálek s pruhem. Pro fungování takto složitých a náročných systémů bylo nutné vytvořit masivní a bezpečnou infrastrukturu.“ Dostupné na:

<http://www.mvcr.cz/clanek/co-je-egovernment.aspx>

¹⁹³ Oko NOKu, Bulletin Ministerstva pro místní rozvoj ČR – Národního orgánu pro koordinaci fondů EU, jaro 2015, str. 12

programové období.¹⁹⁴ Do této kategorie spadají všechny regiony ČR s výjimkou hl. m. Prahy a na tyto regiony bylo z celkových 22 miliard EUR z celkové alokace přiděleno 15,3 miliard EUR. Jedná se tedy o viditelně největší částku, která má sloužit zejména k vyrovnávání rozdílů mezi ČR jako celkem ve vztahu k jejímu hlavnímu městu.

Další kategorií jsou regiony přechodové, nazývané též jako tranzitní. Jedná se o regiony, jejichž HDP na obyvatele je nižší než 90% průměru EU28, ale zároveň vyšší než 75% průměru EU28. Cílem těchto regionů je zajištění vyrovnaného rozpočtu politiky soudržnosti.¹⁹⁵

Poslední kategorií nově vytvořenou jsou rozvinutější regiony. Tyto regiony se vyznačují svou vysokou úrovní, kdy HDP na obyvatele dosahuje více než 90% průměru EU28. Na území ČR této úrovně dosahuje pouze region hl. m. Prahy, přičemž na jeho financování bylo ze strany EU alokováno z celkového množství finančních prostředků zhruba 88 milionů EUR. Hlavní město tak i v současném programovém období jako jediné čerpá finanční prostředky odlišně od ostatních regionů.¹⁹⁶

V závislosti na tomto dělení mohou jednotlivé ESI fondy financovat 50 až 85% celkového rozpočtu projektu. Méně rozvinuté regiony mohou získat podporu až do výše 85% ze strany EU. V té samé výši mohou být podporovány též regiony a projekty financované Fondem soudržnosti. Pro přechodové regiony je maximální míra podpory stanovena na 60% z celkové částky projektu a pro rozvinutější regiony je hranice stanovena nejnižší, tedy na 50% podpoře ze strany EU.

Pokud máme členění porovnat s předchozím programovým obdobím, pro ČR se v zásadě nic nezměnilo. Stejně jako v minulém období bylo hlavní město jediným regionem kategorie více rozvinutých oblastí, i v tom současném jako jediné dosahuje její HDP na úroveň regionů více rozvinutých.

¹⁹⁴ TUNKROVÁ V., *Srovnání ekonomické výkonnosti regionů a budoucí podoba kohezní politiky v programovém období 2014 – 2020 v ČR*, str. 44

¹⁹⁵ TUNKROVÁ V., *Srovnání ekonomické výkonnosti regionů a budoucí podoba kohezní politiky v programovém období 2014 – 2020 v ČR*, str. 44

¹⁹⁶ TUNKROVÁ V., *Srovnání ekonomické výkonnosti regionů a budoucí podoba kohezní politiky v programovém období 2014 – 2020 v ČR*, str. 45

3.2.5 Zavedení pravidla N+3

Pravidlo N+3 je institut sloužící k ovlivňování časové způsobilosti výdajů k čerpání prostředků z ESI fondů. Nejedná se o institut zcela nový v programovém období let 2014 – 2020, jelikož v České republice platilo již v letech 2007 – 2010, ale v současném období byl znovu zaveden a je striktně dodržováno jeho plnění.¹⁹⁷

Pro správné porozumění problematice je nutné si nejprve vymežit pojem „způsobilý výdaj“, jelikož pouze na způsobilý výdaj je možné poskytnout finanční prostředky z ESI fondů. „Způsobilé výdaje lze definovat jako výdaje, které byly vynaloženy na stanovený účel projektu, vznikly v rámci období stanoveného v právním aktu o poskytnutí/převodu podpory vydaném dle vnitřních předpisů poskytovatele podpory i dle příslušných právních předpisů a jsou v souladu s příslušnými předpisy EU, národními pravidly a dalšími pravidly stanovenými příslušným poskytovatelem podpory.“¹⁹⁸ Aby se jednalo o z způsobilý výdaj, musí být:

- 1) v souladu s právními předpisy ČR a EU
- 2) v souladu s pravidly programu a podmínkami podpory
- 3) přiměřený¹⁹⁹ a vynaložený v souladu s principem 3E²⁰⁰
- 4) již vzniklý a uhrazený příjemcem podpory v období od 1. ledna 2014 nebo ode dne předložení programu Evropské komisi v závislosti na tom, která skutečnost nastane dříve, do 31. prosince 2023
- 5) existence vazby na podporovaný region
- 6) řádně identifikovatelný, prokazatelný a doložitelný.²⁰¹

Pravidla způsobilosti výdajů dle čl. 65 odst. 1 obecného nařízení upravují nařízení upravující jednotlivé ESI fondy na národní úrovni. Těž byl MMR jakožto Národním orgánem pro koordinaci vytvořen Metodický pokyn pro způsobilost výdajů a jejich vykazování v programovém období 2014 – 2020. Jedná se závazný metodický pokyn,

¹⁹⁷ euroskop.cz, Jak se změní regionální politika EU v letech 2014 – 2020, dostupné na:

<https://www.euroskop.cz/9198/sekce/zmeny-v-regionalni-politice-po-2014/>

¹⁹⁸ Metodický pokyn pro způsobilost výdajů a jejich vykazování v programovém období 2014 – 2020, verze 4, srpen 2015, str. 4

¹⁹⁹ tzn. musí odpovídat cenám v místě a čase obvyklým

²⁰⁰ zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (§2)

²⁰¹ Metodický pokyn pro způsobilost výdajů a jejich vykazování v programovém období 2014 – 2020, verze 4, srpen 2015, str. 8

který stanoví obecná pravidla způsobilosti výdajů na úrovni ČR s cílem vytvořit a zajistit jednotný rámec pravidel za současného respektování specifických vlastností jednotlivých ESI fondů. Jeho prostřednictvím je zajištěna „*harmonizace přístupu jednotlivých poskytovatelů podpory a stanovení jednotného výkladu základních pravidel způsobilosti.*“ Metodický pokyn vznikl zejména pro poskytovatele podpory z programů financovaných z ESI fondů realizovaných v programovém období 2014 – 2020 jakožto podklad a závazný metodický rámec sloužící ke zpracovávání pravidel způsobilosti výdajů.²⁰²

Pravidlo N+3 znamená, že každý závazek, jenž přijala členská země vůči EK musí být splněn do tří let od přijetí tohoto závazku, konkrétně do uplynutí konce třetího roku.²⁰³ Toto pravidlo je významné zejména pro přípustnou dobu realizace konkrétního projektu a též z důvodu jeho finančního vypořádání.

3.2.6 Poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu a řízení o jejich odnětí ve světle novely č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů

I zde, v části pojednávající o změnách v programovém období let 2014 – 2020, je důležité zmínit novelizaci velkých rozpočtových pravidel, a to konkrétně oblast poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu a řízení o jejich odnětí. Tento díl zákona je opravdu velice kontroverzní a je předmětem nejen četných novelizací, ale též předmětem judikatury Nejvyššího správního soudu.

Na úvod bych ráda zmínila čl. 122 odst. 2 obecného nařízení, které stanoví, že členské státy jsou povinny předcházet nesrovnalostem, odhalovat je, dále též sjednávat nápravu a vymáhat neoprávněně vyplacené částky spolu s případnými úroky z prodlení. Čl. 143 obecného nařízení pak ukládá členským zemím odpovědnost za vymození neoprávněně vyplacených částek zpět. K tomu již dochází na základě pravidel, jenž si členské státy upravují vlastními právními předpisy. Výklad a aplikace vnitrostátních

²⁰² Metodický pokyn pro způsobilost výdajů a jejich vykazování v programovém období 2014 – 2020, verze 4, srpen 2015, str. 4

²⁰³ https://www.institutpraha.cz/obj/obsah_fck/eGON2/WEB%20-%20materiály/Programové%20období%20AD%202014-2020.pdf

předpisů pak musí být prováděna v souladu s cíli plynoucími z předpisů EU a zároveň nesmí poškozovat její zájmy.²⁰⁴

Opatření či rozhodnutí, v jehož důsledku není vyplacena celá dotace či musí být již poskytnutá dotace vrácena souhrnně nazýváme „krácení dotace“. K tomuto krácení může dojít na základě dohody o poskytnutí dotace či na základě zákona. Krácení dotace lze dle časového hlediska rozdělit na dvě kategorie:

- a) krácení dotace před jejím vyplacením – spočívá v nevyplacení dotace či pozastavení výplaty. K tomuto nejčastěji dochází v souvislosti s žádostí o platbu.
- b) krácení dotace po jejím vyplacení – má podobu odvodu za porušení rozpočtové kázně a s ní spojená povinnost platit penále.

Na počátku roku 2015 proběhla významná novela týkající se výše zmíněné problematiky na základě zákona 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.

První významná změna se týkala ustanovení § 14 odst. 6, které po novele zní: „*V rozhodnutí o poskytnutí dotace může poskytovatel stanovit, že nesplnění některých podmínek podle odstavce 4 písm. g²⁰⁵ nebo porušení povinnosti stanovené právním předpisem bude postiženo odvodem za porušení rozpočtové kázně nižším, než kolik činí celková částka dotace. Při stanovení nižšího odvodu uvede poskytovatel procentní rozmezí nebo pevný procentní podíl vztahující se buď k celkové částce dotace, nebo k částce, ve které byla porušena rozpočtová kázeň, nebo stanoví pevnou částku odvodu; přitom přihlédne k závažnosti porušení rozpočtové kázně a jeho vlivu na dodržení účelu dotace.*“²⁰⁶ Odstavec 9 téhož ustanovení zároveň stanoví, že odstavec 6 a přiměřeně též

²⁰⁴ nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady č. 1083/2006

²⁰⁵ zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ustanovení § 14 odst. 4 písm. g zní: „*Vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí, které obsahuje případné další podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace nebo návratné finanční výpomoci splnit*“.

²⁰⁶ zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění novely zákona 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 (§ 14 odst. 6)

odstavec 7 a 8²⁰⁷ se použijí pro poskytování dotací z Národního fondu. Tudíž čerpání finančních prostředků z ESI fondů je subsumováno pod režim výše stanovený.

Za velice významnou změnu lze označit novelu ustanovení § 14e, který zní:

„(1) Poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta; je-li stanoven nižší odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 6, výše nevyplacené části dotace musí být stanovena v rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 6. Přitom v rámci procentního rozmezí přihlédne poskytovatel k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Nevyplatit dotaci nebo její část nelze při nedodržení povinnosti podle § 14 odst. 4 písm. k²⁰⁸.

(2) Poskytovatel o opatření podle odstavce 1 bez zbytečného odkladu vhodným způsobem informuje příjemce. Příjemce může do 15 dnů ode dne, kdy tuto informaci obdržel, podat poskytovateli proti tomuto opatření námitky. O námitkách rozhoduje ten, kdo stojí v čele poskytovatele.

(3) V rozhodnutí o námitkách se rozhodne o tom, zda opatření poskytovatele bylo plně oprávněné, částečně oprávněné nebo zda oprávněné nebylo. Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat.

(4) Bylo-li opatření poskytovatele v rozhodnutí o námitkách posouzeno jako plně oprávněné, poskytovatel dotaci nebo její část příjemci nevyplatí. Bylo-li posouzeno jako

²⁰⁷ zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ustanovení § 14: „ (7) Poskytovatel může v rozhodnutí o dotaci stanovit u programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie a finančních mechanismů výdaje nebo náklady, které budou vyúčtovány jako paušální, jejichž výše nemusí být prokazována. Paušální výdaje nebo náklady se stanoví a) procentem ze skutečně vynaložených a prokázaných, poskytovatelem stanovených výdajů nebo nákladů projektu, b) na základě poskytovatelem stanovených jednotkových nákladů, nebo c) jako pevná částka pokrývající veškeré výdaje či náklady projektu nebo jejich část. (8) V případě poskytnutí dotace do rozpočtu kraje nebo Regionální rady regionu soudržnosti, kdy kraj nebo Regionální rada regionu soudržnosti má povinnost takto získané prostředky poskytnout právnické nebo fyzické osobě, lze kraj nebo Regionální radu regionu soudržnosti v rozhodnutí o poskytnutí dotace zavázat, že vrátí ve stanovené lhůtě do státního rozpočtu a případně finančních prostředků podle § 44 odst. 2 písm. d a f do Národního fondu finanční prostředky, které příslušná právnická nebo fyzická osoba vrátila do rozpočtu kraje nebo Regionální rady regionu soudržnosti jako sankci za porušení rozpočtové kázně podle zvláštního právního předpisu, anebo finanční prostředky, které příslušná právnická nebo fyzická osoba vrátila kraji nebo Regionální radě regionu soudržnosti jako nepoužitě.“

²⁰⁸ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech § 14 odst. 4 písm. k zní: „ Vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí, které obsahuje ostatní povinnosti, které příjemce v souvislosti s poskytnutím dotace nebo návratné finanční výpomoci plní a jejichž nedodržení není neoprávněným použitím podle § 3 písm. e.“

částečně oprávněné, poskytovatel vyplatí příjemci část dotace, kterou mu neoprávněně nevyplatil. Bylo-li posouzeno jako neoprávněné, poskytovatel příjemci vyplatí nevyplacenou dotaci nebo její část. Poskytovatel vyplatí příjemci dotaci nebo její část, kterou mu neoprávněně nevyplatil, do pěti pracovních dnů ode dne právní moci rozhodnutí o námitkách.

(5) Poskytovatel informuje o opatření podle odstavce 1 a o rozhodnutí o námitkách podle odstavce 3 vhodným způsobem bez zbytečného odkladu finanční úřad.

(6) Provede-li poskytovatel opatření podle odstavce 1, může pokračovat v proplácení zbývajících částí dotace.²⁰⁹

Ustanovení § 14e i přes svou novelizaci nepřineslo dle mého názoru úplné vyřešení dané problematiky, jelikož judikatura Nejvyššího správního soudu je i nadále rozporuplná, jak bude demonstrováno později. I tak zde ale lze spatřit velký posun vpřed. Jak bylo již několikrát zmíněno, ustanovení se snaží co nejefektivněji upravit oblast tzv. korekcí spočívajících v nevyplacení dotace či její části. Tato korekce je i po novelizaci označována jako opatření. Ohledně povahy tohoto opatření a též ohledně nástrojů právní ochrany, které proti opatřením lze využít se od novely v roce 2011, kdy bylo ustanovení § 14e vtěleno do rozpočtových pravidel, vedou spory.²¹⁰ Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 8 Ans 4/2013-44 ze dne 30. června 2014 nahlíží na dané opatření jako na rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).²¹¹

Pokud se zaměříme na změny, jenž s sebou novela přinesla, tak již první odstavec je rozšířen o důvody, na jejichž základě nemusí poskytovatel vyplatit dotaci nebo její část. Jak bylo zmíněno v předchozí kapitole, před novelou v roce 2015 domněnka dopadala pouze na porušení pravidel na úseku veřejných zakázek. V současnosti, jak lze spatřit výše, se působnost rozšířila též na porušení povinností stanovených právními předpisy či nedodržení účelu dotace nebo podmínek, za nichž byla dotace poskytnuta.²¹²

²⁰⁹ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (§ 14e)

²¹⁰ denik.obce.cz, Korekce dle § 14e rozpočtových pravidel v novém programovém období EU, dostupné na: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6697733>

²¹¹ zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ustanovení § 65 odst. 1 zní: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“

²¹² denik.obce.cz, Korekce dle § 14e rozpočtových pravidel v novém programovém období EU, dostupné na: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6697733>

„Již v oblasti veřejných zakázek byla v praxi shledávána – ať již skutečná, či v některých případech jen domnělá a ryze formální – pochybení poměrně často. Vzhledem k tomuto dalšímu otevření možností pro uplatnění korekcí ze strany poskytovatelů dotací a vzhledem k tomu, že typicky dotační podmínky (jednotlivé metodiky či pokyny) jdou často do naprostých podrobností a že jsou v některých částech jen obtížně srozumitelné, se dále zvyšují nároky na připravenost příjemců dotací a naopak se do jisté míry snižuje pravděpodobnost vyplacení v plném rozsahu.“²¹³ Fakt, že celý proces musí být striktně dodržován a podmínky musí být plněny zcela přesně, je naprosto pochopitelný. Přeci jen, pokud subjekt žádá o dotaci, měl by dosahovat určité míry znalostí a orientace v problematice čerpání finančních prostředků. Na druhou stranu: „Určité oslabení právní jistoty příjemců dotací by nicméně mělo být postupně vyváženo tím, že dle Nejvyššího správního soudu má poskytovatel sice značný prostor pro vymezení podmínek pro čerpání dotace, avšak zároveň má „povinnost vymežit dotační podmínky jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem, který zajistí předvídatelnost postupu při případném zpětném vymáhání poskytnuté dotace, či uplatnění sankčního odvodu, resp. stav, kdy příjemce bude mít jistotu ohledně obsahu dotačních podmínek“²¹⁴. Případné nedostatky dotačních podmínek tedy nelze klást k tíži příjemců dotací. Případná obrana proti udělení korekce dle § 14e rozpočtových pravidel pak může být vedena také s poukazem na nevymezení dotačních podmínek „jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem.“²¹⁵

Při ukládání korekce poskytovatel vhodným způsobem informuje příjemce dotace. Rozpočtová pravidla už dále nevymezují, co novelou přidaným pojmem „vhodným způsobem“ myslí. Za tento způsob by mělo být v souladu s judikaturou nejen NSS, ale též ústavního soudu, považováno pozastavení výplaty dotace na základě řádně odůvodněného rozhodnutí. Dále jelikož již není vyloučena aplikace zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, mělo by se jednat o doručování v souladu právě se zmíněným správním řádem.²¹⁶

²¹³ denik.obce.cz, Korekce dle § 14e rozpočtových pravidel v novém programovém období EU, dostupné na: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6697733>

²¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Afs 90/2012

²¹⁵ denik.obce.cz, Korekce dle § 14e rozpočtových pravidel v novém programovém období EU, dostupné na: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6697733>

²¹⁶ denik.obce.cz, Korekce dle § 14e rozpočtových pravidel v novém programovém období EU, dostupné na: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6697733>

V návaznosti na doručení informace o neproplacení dotace nebo její části příjemci je nutné zmínit novelou zavedený institut podání námitek proti opatření poskytovatele. Námitky lze podat ve lhůtě 15 dnů od obdržení informace s tím, že rozhodnutí o námitkách je ve vztahu k řešení otázky nevyplacení dotace konečného charakteru, tedy nenapadnutelné řádným opravným prostředkem. Příjemce dotace podává námitky poskytovateli, ale rozhoduje o nich ten, kdo stojí v čele poskytovatele. Jedná se tedy o institut přirovnatelný k rozkladu dle ustanovení § 152 správního řádu. Rozdílem mezi instituty je však absence odkladného účinku u námitek.

Jako další možná ochrana se poté nabízí podání žaloby proti rozhodnutí ve správním soudnictví v režimu výše zmíněného ustanovení § 65 a násl. s. ř. s. Možnost obrátit se se svým nárokem na soud je zde připuštěna stejně jako ochrana ve správním řízení nově, jelikož do novely zákona ustanovení § 14e odst. 4 jasně stanovilo, že na opatření se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.²¹⁷

Dále v souvislosti s novelou velkých rozpočtových pravidel došlo k důležité změně, a to ke vložení nového ustanovení do druhého dílu zákona. Nově se tedy v zákoně objevuje ustanovení § 14f, které zní:

„(1) Poskytovatel bez zbytečného odkladu písemně vyzve příjemce dotace k provedení opatření k nápravě v jím stanovené lhůtě, pokud se na základě kontrolního zjištění domnívá, že příjemce dotace v přímé souvislosti s ní porušil podmínku,

a) za které byla dotace poskytnuta

b) u níž poskytovatel podle § 14 odst. 6 stanovil, že její nesplnění bude postiženo nižším odvodem, než kolik činí celková částka dotace, a

c) jejíž povaha umožňuje nápravu v náhradní lhůtě.

(2) V rozsahu, v jakém příjemce dotace provedl opatření k nápravě podle odstavce 1 nebo vrátil dotaci nebo její část podle odstavce 3, platí, že nedošlo k porušení rozpočtové kázně.

(3) Poskytovatel písemně vyzve příjemce dotace k vrácení dotace nebo její části v jím stanovené lhůtě, pokud se na základě kontrolního zjištění domnívá, že příjemce dotace v souvislosti s ní

²¹⁷ Vyloučení soudního přezkumu bylo Ústavním soudem označeno za protiústavní, a to s čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, viz Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14

- a) porušil povinnost stanovenou právním předpisem, s výjimkou povinnosti podle § 14 odst. 4 písm. k,
- b) nedodržel účel dotace, nebo
- c) porušil jinou podmínku, za které byla dotace poskytnuta a u které nelze vyzvat k provedení opatření k nápravě podle odstavce 1.

(4) Výše částky navržené ve výzvě k vrácení dotace nebo její části musí být stanovena v rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 6

(5) Vrácená dotace nebo její část se dnem jejího vrácení započítává do plnění povinnosti provést odvod za porušení rozpočtové kázně.

(6) Částku vrácenou na základě výzvy k vrácení dotace nebo její části přijímá poskytovatel na účet cizích prostředků a poté ji rozdělí a zašle na jednotlivé účty obdobně podle §44a odst. 2 a 3.

(7) Poskytovatel bez zbytečného odkladu vhodným způsobem informuje příslušný finanční úřad o

- a) vydání výzvy k provedení opatření k nápravě a o vydání výzvy k vrácení dotace
- b) tom, jak bylo na výzvu reagováno.²¹⁸

Judikatura Nejvyššího správního soudu

I po novelizaci velkých rozpočtových pravidel se zdá, že problematika poskytování dotací či návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu, ale především řízení o jejich odnětí či zkrácení dotace nejsou zcela jednoznačné. Tomu odpovídá poměrně hojná judikatura NSS v této oblasti.

Dne 27. 4. 2016 vydal šestý senát NSS usnesení sp. zn. 6 Afs 270/2015-35, kterým postoupil kasační stížnost podanou příjemcem dotace ve věci nezákonného (resp. nicotného) postupu poskytovatele dotace rozšířenému senátu NSS a opětovně pokládá otázku, zda je poskytovatel dotace oprávněn na základě ustanovení § 14e rozpočtových pravidel vydat rozhodnutí, jímž se snižuje částka přiznané dotace.²¹⁹

²¹⁸ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (§ 14f)

²¹⁹ holec-advokati.cz, Může vůbec poskytovatel dotaci zkrátit?, ZUSKA K., 2016, dostupné na: <http://www.holec-advokati.cz/cs/publikace/aktuality/377>

„Šestý senát si na tuto položenou otázku odpověděl záporně, čímž se odchýlil od předchozích rozhodnutí druhého senátu²²⁰ a přiklonil se k právnímu tvrzení stěžovatele coby příjemce dotace, že rozhodování o konečném snížení resp. krácení dotace nevyplacené podle §14e rozpočtových pravidel spadá do výlučné pravomoci příslušného finančního úřadu v daňovém řízení o porušení rozpočtové kázně, nikoli do pravomoci poskytovatele dotace. Pokud by názor šestého senátu definitivně potvrdil i rozšířený senát NSS, znamenalo by to, že veškerá rozhodnutí poskytovatelů dotací učiněná podle §14e rozpočtových pravidel, kterými byla s konečnou platností zkrácena, snížena, či částečně odejmuta apod. přiznaná dotace, bude nutno považovat za nicotná pro nedostatek pravomoci.“²²¹ NSS se rozsáhle věnoval i systematickému rozboru rozpočtových pravidel a zastává názor, že „ze smyslu a účelu tohoto zákona je tedy zřejmé, že opatření dle §14e rozpočtových pravidel nemá sloužit ke konečnému snížení dotace ze strany poskytovatele. Byť po čistě prvotním přiblížení se k obsahu zákona jeho jazykovým výkladem by se mohlo jevit, že pokud je poskytovatel oprávněn nevyplatit část dotace, pak toto oprávnění nespočívá v ničem jiném, než v jejím snížení, není tento výklad správný. Z teleologie i systematiky zákona, jak je shora vymezena, jasně vyplývá, že s konečnou platností snížit (či zkrátit) již jednou přiznanou dotaci může jen příslušný finanční úřad formou platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně. Definitivně odejmout může poskytovatel dotaci jen v případě, že jsou splněny podmínky uvedené v §15 rozpočtových pravidel, což jsou však důvody odlišné od těch, pro které lze dotaci pozastavit dle § 14e téhož zákona.“²²² Nyní bude záviset na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, jak tuto otázku posoudí.

²²⁰ rozsudek NSS č.j. 2 Afs 227/2015-38 (odst. 18) zní: „Nejvyšší správní soud tedy nemůže přisvědčit názoru stěžovatele, že opatření podle §14e rozpočtových pravidel má vždy dočasný charakter. V důsledku toho se nelze ztotožnit ani s navazující argumentací stěžovatele, podle níž žalovaný neměl pravomoc o snížení dotace s konečnou platností rozhodnout. Tato pravomoc byla žalovanému jako poskytovateli dotace dána na základě § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel. Oznámení tedy nelze mít za nicotné pro nedostatek pravomoci žalovaného. Namítal-li stěžovatel, že Oznámení je nicotným i proto, že „trpí takovými vadami, že jej nelze považovat za řádné rozhodnutí ve věci“, pak poukazuje opět jen na konečný charakter Oznámení. V tom však vadu Oznámení shledávat nelze“.

²²¹ holec-advokati.cz, Může vůbec poskytovatel dotaci zkrátit?, ZUSKA K., 2016, dostupné na:

<http://www.holec-advokati.cz/cs/publikace/aktuality/377>

²²² usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Afs 270/2015-35 (odst. 36)

Závěr

Cílem diplomové práce bylo vytvoření uceleného schématu programového období, a to jak současného, tedy programového období let 2014 -2020, tak i toho předchozího a následná komparace s poukazem na důležité změny, jenž s sebou současné programové období přineslo. Mimo to bylo cílem práce též od počátku seznámit čtenáře s problematikou evropských programů, a to zejména s právními předpisy, kterými se tato oblast řídí jak na evropské, tak na národní úrovni, ale samozřejmě též s dalšími dokumenty, které jsou pro každé programové období nově vytvářeny.

S pokorou musím konstatovat, že se jednalo o cíl náročnější, než jsem čekala. V důsledku absence odborné literatury jsem byla odkázána na shromažďování informací zejména z odborných brožur a příruček vydaných Ministerstvem pro místní rozvoj, jenž mi byly poskytnuty Evropským domem se sídlem v Jungmannově ulici v Praze, který pro mě byl po celou dobu důležitým zdrojem relevantních a faktických informací. Mimo to mi bylo poskytnuto mnoho užitečných informací pracovníky Ministerstva pro místní rozvoj v rámci e-mailové a telefonické komunikace. Stejně jako potenciální žadatel o finanční prostředky z evropských zdrojů, jehož hlavním pramenem informací jsou internetové zdroje, i já jsem při zpracovávání této problematiky užívala jako pramen internetový prohlížeč. Díky tomu jsem se vžila do situace žadatelů a uvědomila jsem si, jak je tato problematika složitá. Za velice problematickou považuji zejména roztržitést informací do množství metodik a příruček. To může být a mnohdy i je pro žadatele matoucí. Odrazem této skutečnosti je množství zamítavých opatření poskytovatelů finančních prostředků. S tím souvisí i rozsáhlá rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu, která byla dalším významným pramenem mé práce.

Co se týká analýzy právní regulace problematiky evropských programů, dospěla jsem k názoru, že zde není ucelený právní rámec, který by stanovil práva a povinnosti jak příjemců, tak poskytovatelů finančních prostředků. Tato skutečnost je pro mne nepochopitelná, neboť poskytování finančních prostředků ze Strukturálních a investičních fondů je pro Českou republiku oblast velice významná. Vytvořením komplexního právního předpisu by se mohlo předejít pochybením z obou stran a na to navazujícího krácení dotací, které je v současnosti relativně častým jevem a dle mého názoru velkým zásahem do právní jistoty příjemců finančních prostředků. V této chvíli je

žadatel povinen sledovat velké množství dokumentů, v nichž je často obtížné se správně orientovat.

V souvislosti se zpracováváním právní úpravy evropských programů mě nejvíce překvapilo, s jakými problémy se potýká jak zákonodárce, tak i správní soudnictví s otázkou poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu a řízení o jejich odnětí, zejména pak ustanovení § 14e velkých rozpočtových pravidel. I přes skutečnost, že prošel od svého vložení do zákona v roce 2011 již několika novelizacemi, stále nejsou zcela jasně vymezena práva a povinnosti příjemců a zároveň rozsah kompetence poskytovatelů. Z tohoto hlediska vychází rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu, což považuji za nežádoucí. Jediná okolnost, kterou na této problematice spatřuji jako pozitivní, je skutečnost, že již jasně stanovena povaha „opatření“ poskytovatele dotace dle ustanovení § 14e rozpočtových pravidel jako správního rozhodnutí a v souvislosti s tím užití správního řádu. Kladně též hodnotím nově zavedený institut podání námitek a případnou obranu ve správním soudnictví na základě žaloby proti rozhodnutí.

Dalším cílem, který jsem si pro tuto práci stanovila je komparace programového období let 2014 – 2020 s programovým obdobím let 2007 – 2013, které jsem se snažila též zhodnotit. Vzhledem ke skutečnosti, že Česká republika byla v minulém programovém období v této problematice nováčkem, odrazilo se to například na nevyčerpání celé alokace finančních prostředků, jež nám Evropská unie poskytla na politiku soudržnosti. Pro programové období 2007 – 2013 nám bylo přiděleno 26,9 miliard EUR a tato částka představovala nejvyšší alokaci ze všech členských zemí, bohužel jsme však prostředky nevyužili v plném rozsahu. Příčinou by mohly být zejména nedostatečné zkušenosti personálního aparátu, dále se jednalo též o nesprávně rozvržení finančních prostředků do jednotlivých oblastí a v důsledku toho pak v některých oblastech byly finanční prostředky rychle vyčerpány, zatím co v jiných nebyla kapacita zcela využita. Na druhou stranu ale kladně hodnotím snahu Vlády ČR, která vytvořila systém krizových opatření a spolu s orgány jednotlivých operačních programů na konci programového období 2007 – 2013 částku nevyčerpaných prostředků snížily.

Pokud budu hovořit o programovém období současném, zatím není zcela možné ho jakkoli hodnotit, i přes to však poukážu na změny, které hodnotím velmi kladně. Jedná se zejména o zavedení systému MS2014+. Jedná se o monitorovací systém určený pro

monitorování Evropských strukturálních a investičních fondů, vycházející z požadavku Evropské unie na jednotné metodické prostředí, jenž je také zakotveno v Dohodě o partnerství jakožto klíčovém dokumentu pro současné programové období. Jeho součástí je Informační systém konečného příjemce, který dle názorů příjemců velice usnadňuje podání žádosti o poskytnutí finančních prostředků z Evropské unie.

Na závěr bych chtěla říci, že problematika evropských programů je oblastí velice rozsáhlou a složitou, a to nejen pro širokou veřejnost, ale též pro žadatele, kteří při podávání žádosti musí splnit množství kroků a vyvarovat se množství chyb, díky kterým by jim nakonec finanční prostředky nemusely být vyplaceny. Jinak se však jedná o oblast, která České republice může pomoci se vyvíjet v mnoha směrech.

Seznam použitých zkratek

ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
EK	Evropská komise
ESI fond	Evropský strukturální a investiční fond
EU	Evropská unie
HDP	Hrubý domácí produkt
HND	Hrubý národní důchod
Hl. m. Praha	Hlavní město Praha
IOP	Integrovaný operační program
IS KP14+	Informační systém koncového příjemce
IROP	Integrovaný regionální operační program
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MS2014+	Monitorovací systém
NSS	Nejvyšší správní soud
NSRR	Národní strategický referenční rámec
OP	Operační program
ROP	Regionální operační program
SRR	Strategie regionálního rozvoje
s. ř. s.	Soudní řád správní

Zdroje

Legislativa ČR

- Dohoda o Partnerství pro programové období 2014 – 2020
- Metodický pokyn pro způsobilost výdajů a jejich vykazování v programovém období 2014 – 2020, verze 4, srpen 2015
- Strategie regionálního rozvoje ČR na období 2014 – 2020
- Vyhláška Ministerstva financí České republiky č. 504/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, u kterých hlavním předmětem činnosti není podnikání, pokud účtují v soustavě podvojného účetnictví
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění novely 465/2011 Sb.
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů
- zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Legislativa EU

- Nařízení Rady (ES) ř. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (čl. 2 odst.7)
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a

Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady č. 1083/2006

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1304/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 508/2014 ze dne 15. května 2014 o Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2328/2003, (ES) č. 861/2006, (ES) č.1198/2006 a (ES) č. 791/2007 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1255/2011
- Smlouva o fungování Evropské unie

Literatura

- CHVOJKOVÁ A., KVĚTOŇ V., a kol., *Finanční prostředky fondů EU v programovacím období 2007 – 2013*, 1. vydání, Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku o. p. s., 2007, ISBN 978-80-86684-43-7
- MARKOVÁ H., BOHÁČ R., *Rozpočtové právo*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, ISBN 978-80-7179-551-3
- NAHODIL F. a kol., *Veřejné finance v České republice*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-162-5
- PEKOVÁ J., *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, ISBN 978-80-7357-698-1
- PEKOVÁ J., *Veřejné finance – úvod do problematiky*, 4. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: ASPI, a. s., 2008, ISBN 978-80-7357-358-4
- PLCHOVÁ B., ABRHÁM J., HELÍSEK M., *Česká republika a EU - Ekonomika – Měna, Hospodářská politika*, 1. vydání, Praha: KRIGL, 2010, ISBN 978-80-86912-39-4

Další dokumenty

- ec.europa.eu, Národní program reforem České republiky, Úřad vlády České republiky, 2015, str. 51, dostupné na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_czech_cs.pdf

- eur-lex.europa.eu, Komise Evropských společenství, Politika soudržnosti pro podporu růstu a zaměstnanosti: Strategické obecné zásady Společenství, 2007 – 2013, dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0299:FIN:CS:PDF>
- msmt.cz, Uživatelská příručka IS KP14+ dostupné na: http://www.msmt.cz/uploads/OP_VVV/ISKP_14/Uzivatelka_prirucka_Zpracovani_zadosti_v_IS_KP14_v1_0.pdf
- MMR-NOK, Informace o plnění předběžných podmínek – aktuální stav, hlavní rizika a postupy
- narodnikonvent.eu, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Kohezní politika v novém programovém období – zkušenosti a výzvy, dostupné na: http://www.narodnikonvent.eu/wp-content/uploads/2014/11/podkladovy_material.pdf
- strukturalni-fondy.cz, Abeceda fondů EU 2014 – 2020, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, dostupné na: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/eb8da430-a82d-419f-b102-87db6284a163/Abeceda_nahled.pdf?width=0&height=0
- strukturalni-fondy.cz, Evropské strukturální a investiční fondy 2014 – 2020 v kostce, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, dostupné na: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/be08c4f1-ff33-4eb4-9e8c-d0b69ba4555c/ESI_fondy_v_kostce_ISBN-web.pdf?width=0&height=0
- strukturalni-fondy.cz, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (AERDF – European agricultural fund for rural developmen) dostupné na: [http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu/E/Evropsky-zemedelsky-fond-pro-rozvoj-venkova-\(EAFRD](http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu/E/Evropsky-zemedelsky-fond-pro-rozvoj-venkova-(EAFRD)
- strukturalni-fondy.cz, Integrovaný operační program (IOP), dostupné na: [http://strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu/I/Integrovaný-operacní-program-\(IOP\)](http://strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu/I/Integrovaný-operacní-program-(IOP))
- strukturalni-fondy.cz, Národní strategický referenční rámec ČR 2007 – 2013, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/c81992d9-a5a7-4382-a859-a7ec13e9d654/Narodni-strategicky-referencni-ramec-CJ-cervenec>

- strukturalni-fondy.cz, Pravidla spolufinancování Evropských strukturálních a investičních fondů v programovém období 2014 – 2020, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/495ea682-77ab-4053-a231-29550d532418/Pravidla-spolufinancovani-evropskych-fondu-v-PO-2014-2020.pdf?ext=.pdf>
- strukturalni-fondy.cz, Slovník pojmů, dostupné na: <http://strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu>
- strukturalni-fondy.cz, Výsledky intervencí ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti dosažené v tematických oblastech v letech 2007 – 2013, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2014, dostupné na: <http://strukturalni-fondy.cz/getmedia/e519cda8-7280-40b8-b5d1-451a82f555ff/Vysledky-intervenci-verze-s-ISBN.pdf?width=0&height=0>

Judikatura

- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 132/2013-78
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 Afs 107/2013-26
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Ans 4/2013-44
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Afs 90/2012 - 33
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Afs 227/2015-38
- Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Afs 270/2015-35

Internetové zdroje

- databaze-strategie.cz, Dohoda o partnerství pro programové období 2014 – 2020, dostupné na: <http://databaze-strategie.cz/cz/mmr/strategie/dohoda-o-partnerstvi-pro-programove-obdobi-2014-2020-akt-2014>
- denik.obce.cz, Korekce dle § 14e rozpočtových pravidel v novém programovém období EU, dostupné na: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6697733>
- dotaceeu.cz, Otázky a odpovědi, dostupné na: <http://www.dotaceeu.cz/cs/FAQ>
- dotaceeu.cz, Národní orgán pro koordinaci (NOK), dostupné na: <http://www.dotaceeu.cz/cs/Fondy-EU/Narodni-organ-pro-koordinaci>

- epravo.cz, Krácení dotace v judikatuře Nejvyššího správního soudu – polojasno?, MORAVEC O., 2014, dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/kraceni-dotace-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu-polojasno-95155.html>
- ec.europa.eu, Společný strategický rámec: jasné investiční priority fondů EU, dostupné na: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?langId=cs&catId=67&newsId=7936>
- ec.europa.eu, Strategie Evropa 2020 v kostce, dostupné na: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_cs.htm
- esfcr.cz, Evropský sociální fond v ČR, dostupné na: <http://www.esfcr.cz/evropsky-socialni-fond-v-cr>
- euractiv.cz, Kohezní politika 2014 – 2020 v ČR, dostupné na: <http://euractiv.cz/factsheet/evropske-fondy/kohezni-politika-2014-2020-v-cr-000100/>
- euroskop.cz, Jak se změní regionální politika EU v letech 2014 – 2020, dostupné na: <https://www.euroskop.cz/9198/sekce/zmeny-v-regionalni-politice-po-2014/>
- euroskop.cz, Lisabonská strategie, dostupné na: <https://www.euroskop.cz/8742/sekce/lisabonska-strategie/>
- euroskop.cz, Operační programy 2007 – 2013, dostupné na: <https://www.euroskop.cz/8641/sekce/operacni-programy-2007-2013/>
- euroskop.cz, Přehled fondů EU, dostupné na: <https://www.euroskop.cz/9035/sekce/prehled-fondu-eu/>
- euroskop.cz, Regionální politika, dostupné na: <https://www.euroskop.cz/8948/sekce/regionalni-politika/>
- euroskop.cz, Regionální politika EU v období 2014 – 2020 poskytne finanční podporu evropským regionům ve výši 366,8 miliard eur, dostupné na: <https://www.euroskop.cz/9197/sekce/regionalni-politika-2014-2020/>
- euroskop.cz, Změny v období 2014 – 2020 – Co bude jinak v novém programovém období 2014 – 2020?, dostupné na: <https://www.euroskop.cz/9220/sekce/zmeny-v-obdobi-2014-2020/>
- Holec-advokati.cz, Může vůbec poskytovatel dotaci zkrátit?, ZUSKA K., 2016, dostupné na: <http://www.holec-advokati.cz/cs/publikace/aktuality/377>

- Holec-advokati.cz, Nejvyšší správní soud odhalil tajemství postupu dle § 14e rozpočtových pravidel, ZUSKA K., 2014, dostupné na: <http://www.holec-advokati.cz/cs/publikace/aktuality/270>
- institutpraha.cz, Programové období 2014 – 2020, dostupné na: https://www.institutpraha.cz/obj/obsah_fck/eGON2/WEB%20-%20materiály/Programové%20obdob%C3%AD%202014-2020.pdf
- mfcz.cz, Česká republika vyčerpala 99,54% prostředků strukturálních fondů na období 2004 – 2006, dostupné na: <http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2010/2010-10-04-tiskova-zprava-5303-5303>
- mfcz.cz, Národní fond zřízen k 31. 12. 1998, dostupné na: <http://www.mfcz.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/1999/1999-12-31-tiskova-zprava-6559-narodni-6559>
- mmr.cz, Často kladené dotazy médií k monitorovacímu systému MS2014+, dostupné na: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Otazky-a-odpoved/Dotazy-k-MS2014>
- mmr.cz, Klíčový Integrovaný regionální operační program dostal zelenou, dostupné na: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2015/Klicovy-Integrovaný-regionální-operacni-program-dostal-zelenou>
- mmr.cz, Regionální operační programy (ROP), dostupné na: [http://www.mmr.cz/cs/Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Cestovni-ruch/Programy-Dotace/Programovaci-obdobi-2007-2013/Regionalni-operacni-programy-\(ROP\)](http://www.mmr.cz/cs/Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Cestovni-ruch/Programy-Dotace/Programovaci-obdobi-2007-2013/Regionalni-operacni-programy-(ROP))
- osf-mvcr.cz, Integrovaný operační program – detailní informace, dostupné na: <http://www.osf-mvcr.cz/integrovaný-operacni-program>
- pravni prostor.cz, Zákon o státní službě, dostupné na: <http://www.pravni-prostor.cz/clanky/spravni-pravo/zakon-o-statni-sluzbe>
- rada-severovychod.cz, IROP – Integrovaný regionální operační program, dostupné na: <http://www.rada-severovychod.cz/irop>
- rr-moravskoslezsko.cz, Národní rozvojové priority ČR pro období 2014+, dostupné na: <http://www.rr-moravskoslezsko.cz/eu2014/narodni-rozvojove-priority-cr-pro-obdobi-2014>

- socr.cz, Uzavřena Dohoda o partnerství pro programové období 2014 – 2020, dostupné na: <http://www.socr.cz/aktivity/proexportni-servis/podnikatelske-mise-a-seminare/40-mezinarodni-vztahy/evropska-komise/7609-uzavena-dohoda-o-partnerstvi-pro-programove-obdobi-2014-2020>
- strukturalni-fondy.cz, Integrovaný regionální operační program pro období 2014 – 2020, dostupné na: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/207ddc91-a4de-42ff-9d98-27cdf9ef4c5a/PD-IROP-20150604-schvalen-EK_2.pdf?ext=.pdf
- strukturalni-fondy.cz, Národní strategický referenční rámec, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013/Narodni-strategicky-referencni-ramec>
- strukturalni-fondy.cz, Programové období 2007 – 2013, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013>
- strukturalni-fondy.cz, Předběžné harmonogramy výzev, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Kalendar-akci?t=4#Tabs>
- strukturalni-fondy.cz, Předběžné podmínky, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Narodni-organ-pro-koordinaci/Predbezne-podminky>
- strukturalni-fondy.cz, Příloha č. 12 – Metodický pokyn pro oblast zadávání zakázek pro programové období 2014 – 2020, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Metodicke-pokyny/Metodika-rizeni-programu/Metodika-zadavani-zakazek>
- strukturalni-fondy.cz, Příloha č. 18 – Metodický pokyn pro monitorování implementace Evropských strukturálních a investičních fondů v České republice v programovém období 2014 – 2020, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Metodicke-pokyny/Metodika-rizeni-programu/Metodika-monitorovani-implementace>
- strukturalni-fondy.cz, Regiony regionální politiky, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU/Regiony-regionalni-politiky-EU>
- strukturalni-fondy.cz, Strategické obecné zásady Společenství – česká verze, dostupné na: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove->

[obdobi-2007-2013/Dokumenty/Legislativa/Strategicke-obecne-zasady-Spolecenstvi-ceska-ver](#)

- [strukturalni-fondy.cz](#), Strukturální a investiční fondy, dostupné na <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU>
- Úřad vlády České republiky, Vláda schválila Národní program reforem ČR, soubor opatření, která mají zajistit dlouhodobý hospodářský růst a stabilní zaměstnanost, dostupné na: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-schvalila-narodni-program-reforem-cr--soubor-opatreni--ktera-maji-zajistit-dlouhodoby-hospodarsky-rust-a-stabilni-zamestnanost-143047/>
- [vlada.cz](#), Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF), dostupné na: <http://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/strukturalni-fondy/fond-regionalniho-rozvoje/evropsky-fond-pro-regionalni-rozvoj-80146/>
- [vzdelavani2020.cz](#), Národní program reforem ČR, dostupné na: <http://www.vzdelavani2020.cz/narodni-program-reforem-cr.html>

Odborné publikace

- Ministerstvo pro místní rozvoj, *Evropské strukturální a investiční fondy 2014 – 2020 v kostce*
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR - Odbor evropských fondů, *Abeceda fondů Evropské unie 2007 – 2013*
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, *Eurožargon s vtipem*, ISBN 978-80-87147-49-8
- TUNKROVÁ V., *Srovnání ekonomické výkonnosti regionů a budoucí podoba kohezní politiky v programovém období 2014 – 2020 v ČR*

Časopisecké články

- Oko NOKu, Bulletin Ministerstva pro místní rozvoj ČR – Národního orgánu pro koordinaci fondů EU, jaro 2015
- Oko NOKu, Bulletin Ministerstva pro místní rozvoj ČR – Národního orgánu pro koordinaci fondů EU, léto 2015

Shrnutí

Diplomová práce se zabývá problematikou evropských programů a jejich právní úpravou. Autor zejména charakterizuje programová období let 2014 – 2020 v komparaci s programovým obdobím let 2007 – 2013.

V první části diplomové práce autor vymezuje stěžejní instituty evropských programů. Jedná se především o definici politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti, jakožto jedné z nejdůležitějších politik Evropské unie, dále o definici programového období jako sedmiletého cyklu, v rámci kterého dochází k čerpání finančních prostředků z Evropské unie. Na tyto stěžejní pojmy navazuje definování Evropských strukturálních a investičních fondů, sloužících jako finanční nástroje k čerpání finančních prostředků z Evropské unie, operačních programů a prioritních os, které si Česká republika pro konkrétní programové období stanoví. To vše je zasazeno do kontextu rozpočtové politiky České republiky spolu s vymezením právních předpisů jak na národní, tak i na evropské úrovni.

Ve druhé části autor přibližuje jednotlivá programová období, kterých se Česká republika po vstupu do Evropské unie v plném rozsahu účastnila. Jedná se o programové období let 2007 – 2013 a následně o současné programové období let 2014 – 2020. V rámci těchto cyklů jsou uvedeny zejména dokumenty vydávané pro konkrétní programové období, cíle, na jejichž plnění se členské země zaměřují, fondy, které slouží k čerpání finančních prostředků a operační programy, jakožto konkrétní oblasti, do nichž poté finanční prostředky putují.

Poslední část diplomové práce autor věnuje zhodnocení programového období let 2007 – 2013, avšak pouze v rozsahu, ve kterém je toto hodnocení možné. Srovnává využití finančních prostředků s ostatními členskými státy Evropské unie, upozorňuje na nedostatky v oblasti administrativní a personální a zaměřuje se zejména na problémovou oblast, kterou je poskytování dotací a návratných finančních vypomocí ze státního rozpočtu a řízení o jejich odnětí. Na to navazují změny, které s sebou přineslo programové období let 2014 -2020. Autor se zaměřil zejména na vytvoření monitorovacího systému MS2014+ a v něm obsažený Informační systém koncového příjemce, na zavedení systému předběžných podmínek, snížení počtu operačních programů a další významné změny, které se snažil zhodnotit v tom rozsahu, v jakém je to vzhledem k nedávnému vstupu do programového období let 2014 – 2020 možné.

Summary

This thesis deals with European programs and their legislation. Author especially characterizes the programming period 2014 - 2020 in comparison with the programming period 2007 - 2013.

In the first part of the thesis the author defines the fundamental institutions of the European programs. This is especially the definition of economic, social and territorial cohesion as one of the most important policies of the European Union, as well as the definition of the programming period as a seven-year cycle, during which there is a drawing funds from the European Union. On these fundamental concepts continues to define European structural and investment funds, serving as a financial tool for drawing funds from the European Union, the operational programs and priority axes, the Czech Republic for a particular programming period determined. This is all within the context of the budgetary policy of the Czech Republic together with the definition of legislation at both national and European level.

In the second part, the author approaches each program period, which the Czech republic after joining the European Union fully participated. This is the programming period 2007 - 2013 and subsequently by the current programming period 2014 - 2020. Within these cycles are given particular documents issued for a specific programming period goals on the performance of member countries targeted funds that are used to draw funds and operational programs, as a specific area in which then funds wander.

The last part of the thesis the author presents an evaluation of the programming period 2007 - 2013, but only to the extent that this assessment is possible. It compares the use of funds to other Member States of the European Union, highlights the shortcomings in administrative and personnel and focuses on the problem area, which is providing subsidies and refundable financial assistance from the state budget and management of their withdrawal. It follows the changes that brought the programming period 2014 -2020. The author has focused mainly on establishing a monitoring system MS2014 + and the contained information system of the final beneficiaries, the introduction of pre-conditions, reducing the number of operational programs and other significant changes that have tried to assess the extent to which this is due to the recent entry into programming period 2014 - 2020 possible.

Název práce v anglickém jazyce

Legal regulation of European programs in the programming period 2014 – 2020

Seznam klíčových slov

Česky:

Evropský program

Fond

Programové období

Anglicky:

European program

Fund

Programming period