MASARYKOVA UNIVERZITA
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Tomáš Svoboda

EFEKTIVNOST VYUŽÍVÁNÍ STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ EU

VYBRANÉ PRÁVNÍ ASPEKTY

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

IURIDICA
Editio Scientia vol. 577

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY
MASARYKOVY UNIVERZITY

řada teoretická, Edice Scientia
svazek č. 577

EFEKTIVNOST VYUŽÍVÁNÍ STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ EU

VYBRANÉ PRÁVNÍ ASPEKTY

Tomáš Svoboda

Masarykova univerzita
Brno 2016

Vzor citace
SVOBODA, Tomáš. *Efektivnost využívání strukturálních fondů EU : vybrané právní aspekty*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016. 149 s. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, sv. č. 577. ISBN 978-80-210-8427-8.

CIP - Katalogizace v knize

Svoboda, Tomáš
Efektivnost využívání strukturálních fondů EU : vybrané právní aspekty / Tomáš Svoboda. --1. vydání. -- Brno: Masarykova univerzita, 2016. 149 stran. – Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, svazek č. 577. ISBN 978-80-210-8427-8 (brož.)

339.926(4)* 339.926* 341.171(4)* (048.8)*
- evropské fondy
- strukturální fondy
- evropské právo
- monografie

339.7/.9 – Světová ekonomika a mezinárodní finance [4]

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Právní rámec využívání strukturálních fondů EU územními samosprávnými celky“ č. MUNI/A/1262/2015 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2016.

Recenzent: prof. JUDr. Hana Marková, CSc.

© 2016 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-8427-8

OBSAH

Zkratky a vysvětlivky 7
Úvod 9

1 KOHEZNÍ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE 13
1.1 Úvod do kapitoly 13
1.2 Kohezní politika a evropská ekonomická integrace 14
1.3 Právní zakotvení kohezní politiky a její možné interpretace 19
1.3.1 Soudržnost a konvergence 20
1.3.2 Další možné interpretace kohezní politiky 24
1.4 Lisabonizace kohezní politiky 29
1.5 Dílčí závěry 35

2 EFEKTIVNOST A CÍLE KOHEZNÍ POLITIKY 39
2.1 Úvod do kapitoly 39
2.2 Cíle kohezní politiky 40
2.3 Efektivnost využívání strukturálních fondů 47
2.4 Dílčí závěry 51

3 DOTACE A JEJICH EFEKTIVNOST 53
3.1 Úvod do kapitoly 53
3.2 Současná reflexe dotačního financování 54
3.3 Dotace jako rozpočtověprávní institut 58
3.4 Požadavek efektivnosti dotačního financování 62
3.5 Právní reflexe požadavku efektivnosti 68
3.6 Dílčí závěry 72

4 VYBRANÉ ASPEKTY UNIJNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY 75
4.1 Úvod do kapitoly 75
4.2 Základní principy kohezní politiky 76

4.3 Obecné požadavky kladené unijním právem 79
4.3.1 Obecné rozpočtové požadavky 80
4.3.2 Požadavky na přípravu a provádění operačních programů 82
4.4 Požadavek udržitelnosti 86
4.4.1 Přiměřenost požadavku udržitelnosti 89
4.4.2 Prodloužení doby udržitelnosti 93
4.5 Požadavek spolufinancování 96
4.6 Dílčí závěry 99

5 VYBRANÉ ASPEKTY ČESKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY 103
5.1 Úvod do kapitoly 103
5.2 Právní úprava poskytování dotací 104
5.2.1 Současné novelizační úsilí 109
5.2.2 Zohlednění hlediska efektivnosti 112
5.2.3 Zákon o poskytování dotací 115
5.3 Právní úprava regionálního rozvoje 119
5.4 Finanční kontrola 125
5.5 Dílčí závěry 128

Závěrečné shrnutí 133
Summary 137
Literatura a další použité zdroje 141

ZKRATKY A VYSVĚTLIVKY

BIS	Bezpečnostní informační služba
ČR	Česká republika
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
EHS	Evropské hospodářské společenství
EIB	Evropská investiční banka
EK	Evropská komise
ESF	Evropský sociální fond
EU	Evropská unie
EZOZF	Evropský zemědělský orientační a záruční fond
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
ROP	Regionální operační program

finanční nařízení	nařízení Evropského parlamentu a rady (EU, EURATOM) č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002
kohezní politika	politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti ve smyslu čl. 174 Smlouvy o fungování Evropské unie
krajské zřízení	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

obecné nařízení	nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006
obecní zřízení	zákon č. 128/200 Sb., o obcích (obecní zřízení)
regionální rada	regionální rada regionu soudržnosti ve smyslu § 16–18 zákona o podpoře regionálního rozvoje
rozpočtová pravidla	zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
trestní zákoník	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
zákon o finanční kontrole	zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
zákon o podpoře regionálního rozvoje	zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje
zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů	zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
zákon o Státním fondu životního prostředí	zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky

ÚVOD

K tématu *kohezní politiky*[1] Evropské unie (EU) existuje poměrně rozsáhlá zahraniční literatura. Tato významná unijní politika však bývá, s ohledem na své charakteristiky a praktické dopady, předmětem zájmu autorů především z oblastí evropských studií či ekonomie. Na kohezní politiku je zřídkakdy pohlíženo skrze její právní rámec. Nezájem právníků o tuto oblast lze zřejmě vysvětlit tím, že nejde (do značné míry atypicky) o unijní politiku, která by užívala pro právo typických regulatorních nástrojů. Namísto toho je založena na působení skrze určité finanční nástroje, zejména v podobě grantů (v českém kontextu dotací), které jsou poskytovány prostřednictvím strukturálních fondů, jakožto nástrojů kohezní politiky.

Pokud je tzv. evropským dotacím věnována v právu pozornost, alespoň v českém kontextu je tomu tak zejména v souvislosti s praktickými aspekty implementace kohezní politiky na vnitrostátní úrovni, jako je např. „proces" poskytování dotací a jeho přezkum, kontrola a uplatňování určitých „sankčních" mechanismů v rámci poskytování dotací či problematika zneužívání dotačních prostředků apod. Zaměření této monografie je výrazně obecnější.

V odborné literatuře je dlouhodobě diskutovanou otázka efektivnosti kohezní politiky, přičemž nepanuje shoda na tom, jaké tato nákladná politika (v poměru k celkové výši unijního rozpočtu) přináší praktické efekty, případně jak tyto efekty interpretovat. Zdá se, že v poslední době přitahuje tato problematika, resp. přesněji řečeno související problematika efektivnosti využívání strukturálních fondů, zvýšenou pozornost také na úrovni České republiky (ČR).

Ne vždy je ovšem o využívání strukturálních fondů na úrovni ČR uvažováno kriticky. Do značné míry je rozšířena představa, že zájem ČR v rámci realizace unijní kohezní politiky je získat a vyčerpat co největší objem finančních prostředků ze strukturálních fondů.[2] Poněkud stranou již ovšem zůstává,

---

1 Nebo také *politiky soudržnosti*.

2 DOČKAL, Vít. Perspektivy regionální politiky: šance pro ČR. In: DOČKAL, Vít FIALA, Petr, KANIOK, Petr, PITROVÁ, Markéta (eds.). *Česká politika v Evropské unii: evropský integrační proces a zájmy České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006, s. 27.

do jaké míry jsou tyto finanční prostředky na české úrovni využívány *efektivně*, tedy zjednodušeně řečeno, jaký představují pro ČR skutečný užitek. Zřejmě by v této souvislosti bylo na úrovni ČR možno hovořit spíše o určité presumpci efektivnosti využívání strukturálních fondů EU, než že by toto hledisko bylo (zvláště na politické úrovni) důsledněji reflektováno. Jde přitom o značný objem finančních prostředků, hodný zvýšené pozornosti – pro současné programové období let 2014–2020 je pro ČR ze strukturálních fondů vyhrazena podpora ve výši takřka 24 mld. eur, což v přepočtu představuje roční alokaci zhruba 90 mld. korun.[3]

Na efektivnost využívání strukturálních fondů má nepochybně vliv celá řada různých faktorů. Za jeden z těchto faktorů lze nicméně považovat také právní úpravu, na jejímž základě dochází k poskytování „evropských dotací". Cílem této monografie je pokusit se za pomoci vybraných aspektů této právní úpravy (a to jak na úrovni unijního práva, tak na úrovni českého práva), které se uplatní při poskytování „evropských dotací", odpovědět na základní otázku, zda je současný právní rámec využívání strukturálních fondů faktorem, který k efektivnosti využívání strukturálních fondů přispívá, anebo naopak z tohoto pohledu vykazuje určité rezervy, resp. deficity.

Samozřejmě tento závěr může o skutečné efektivnosti využívání strukturálních fondů v ČR podat jen omezenou výpověď, jelikož významné je také naplňování příslušné právní úpravy a řada jiných mimoprávních faktorů, které mohou přínosy „evropských dotací" ovlivnit. Kritické přiblížení příslušné právní úpravy ale může mnohé naznačit o oprávněnosti výše zmíněné presumpce efektivnosti využívání strukturálních fondů.

Pro úplnost je třeba dodat, že se tato monografie zaměřuje jen na některé aspekty této právní úpravy využívání strukturálních fondů. Nejde tak, jak má nasvědčovat již podtitul této monografie, o vyčerpávající zpracování tématu. Tato monografie usiluje spíše o přiblížení některých základních souvislostí. Pozornost není věnována samostatným právním oblastem, jako je kupříkladu zadávání veřejných zakázek či právo veřejných podpor, byť jde

3 Viz např. Platný rozpočet 2014-2020. *Evropská komise: Regionální politika* [online]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/regional_policy/cs/funding/available-budget/

o oblasti s problematikou využívání strukturálních fondů úzce související.[4, 5] Obdobné platí také pro řadu jiných právních oblasti, které s využíváním strukturálních fondů (a efektivností tohoto procesu) více či méně souvisejí.

Smyslem předložené monografie je se zaměřit zejména na aspekty, kterým dosud v právní literatuře nebyla věnována ucelenější pozornost. Do jaké míry se tento záměr podařil, si autor dovoluje ponechat na posouzení čtenáře.

Monografie je rozdělena na pět částí (kapitol). První část se věnuje obecným východiskům kohezní politiky, zakotvení kohezní politiky na úrovni zejména primárního unijního práva, přiblížení její podstaty a možných interpretací a v neposlední řadě jejímu stručnému vývoji zakončenému jejími významnými proměnami společně s tzv. Lisabonským procesem, resp. Lisabonskou strategií.

Ve druhé části se monografie blíže zaměřuje na problematiku efektivnosti kohezní politiky, a to z pohledu cílů, které kohezní politika dle unijního právního rámce sleduje, a dále obecněji rovině implementace kohezní politiky na úrovni členského státu včetně právního rozměru tohoto procesu.

Ve třetí části je přesměrována pozornost na některé obecné souvislosti dotačního financování. Jsou přiblíženy možné pohledy na využívání dotačního financování a jeho význam v právu. Pozornost je dále věnována hledisku efektivnosti a jeho obsahu, a to včetně jeho možného teoretického východiska (v podobě problematiky tzv. veřejného vlastnictví) a dále také určitým obecným rovinám, ve kterých je toto hledisko, resp. obecný požadavek efektivnosti, sledován právem.

Ve čtvrté části se monografie již zaměřuje na vybrané aspekty unijního právního rámce využívání strukturálních fondů. Pozornost je nejprve věnována principům kohezní politiky. Dále se již text zabývá vybranými aspekty (požadavkům) upraveným unijním právem, které mají dle autora této monografie význam pro zajištění efektivnosti využívání strukturálních fondů, a to jednak

4 Řada příjemců podpory ze strukturálních fondů bude tzv. veřejnými zadavateli, k tomu viz zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Ale i v případě, pokud příjemci veřejnými zadavateli ve smyslu uvedeného zákona nebudou, mohou se v jejich případě uplatnit zvláštní podmínky pro poskytnutí dotace, které z právní úpravy zadávání veřejných zakázek vycházejí a do určité míry ji suplují.

5 Na podporu ze strukturálních fondů se vztahují určitá omezení veřejných podpor ve smyslu čl. 107 Smlouvy o fungování EU. V závislosti na splnění určitých podmínek pak může být tato podpora buď slučitelná s vnitřním trhem EU, anebo neslučitelná (a tedy zakázaná). Regulace veřejných podpor pak také určitým způsobem ovlivňuje realizaci kohezní politiky.

určitým obecným požadavkům formulovaným unijním právním rámcem a dále požadavku udržitelnosti (trvalosti) výsledků intervencí ze strukturálních fondů a požadavku spolufinancování (kofinancování) těchto intervencí z vnitrostátních, resp. dalších zdrojů.

V části páté jsou zkoumány některé s problematikou využívání strukturálních fondů související aspekty českého práva, zejména vnitrostátní právní úprava poskytování dotací a podpory regionálního rozvoje, a to se zaměřením na její koncepci, resp. koncepčnost.

V závěru každé z jednotlivých částí (kapitol) jsou formulovány hlavní dílčí závěry související s právní rovinou využívání strukturálních fondů. V naprostém závěru monografie jsou pak shrnuta nejvýznamnější zjištění a formulovány některé návrhy de lege ferenda.

Tematicky se tato monografie nachází na pomezí práva EU a finančního práva.[6] Posloužit může zejména jiným badatelům věnujícím se problematice kohezní politiky, zejména otázkám její efektivnosti. Užitečná by mohla být také čtenářům zajímajícím se o problematiku poskytování dotací a implementace kohezní politiky na úrovni ČR. Předložená monografie také z malé části doplňuje určitý deficit právnické literatury v oblasti poskytování dotací. Autor si však dovoluje upozornit, že tato monografie k této problematice nepřistupuje systematickým či vyčerpávajícím způsobem. Monografie by však mohla být určitou nápomocí pro autory, kteří se v budoucnu pro takovéto komplexní (a potřebné) zpracování této problematiky odhodlají.

Upřímné poděkování za pomoc při přípravě této monografie náleží zejména Mgr. Anně Chamráthové (za pomoc s kompletací a závěrečnými úpravami textu), Mgr. Ivě Palkovské (za pomoc s některými otázkami týkajícími se práva EU), doc. JUDr. Petru Havlanovi, CSc. (za konzultace k některým otázkám souvisejícím s veřejným vlastnictvím) a konečně také recenzentce monografie, prof. JUDr. Haně Markové, CSc. (za cenné připomínky k textu).

Neplyne-li z textu jinak, jsou uváděné právní předpisy a mezinárodní smlouvy ve znění pozdějších předpisů, resp. v konsolidovaném znění. Text vychází z právního stavu k listopadu 2016.

6 Z části se tato monografie pohybuje také na rozhraní správního práva a to v souvislosti s problematikou tzv. veřejného vlastnictví, tato problematiku však ne vždy bývá pod oblast správního práva podřazována.

1 KOHEZNÍ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE

„Síly probuzené ekonomickou integrací s sebou nenesou pouze naději pro více prosperující Evropu, ale také hrozbu pro již znevýhodněné oblasti.“[7]

1.1 Úvod do kapitoly

Kohezní politiku (*cohesion policy*) EU lze označit za jednu z nejambicióznějších unijních politik. A to jak cíli založenými zejména na hodnotách solidarity a rovnosti, k jejichž naplňování má tato politika přispívat, tak také svým neméně ambiciózním podílem na unijním rozpočtu. Zároveň jde ale rovněž o jednu z nejhůře definovatelných unijních politik.[8] Důvody pro tento závěr se nabízejí především dva.

Předně, centrálním pojmem kohezní politiky je pojem koheze neboli *soudržnost*. Nejobecnějším cílem kohezní politiky formulovaným v primárním unijním právu je posílení soudržnosti EU ve třech svých dimenzích - *hospodářské, sociální a územní*. Méně je již ovšem jasné, co vše lze soudržností a těmito jejími dimenzemi vlastně rozumět, a v druhé řadě, jak konstruovat nástroje a principy kohezní politiky tak, aby bylo jejím prostřednictvím unijní soudržnosti také v co nejvyšší míře dosaženo. Kohezní politika je spojována především s problematikou zaostávajících regionů uvnitř EU a sbližování těchto regionů s vyspělejšími oblastmi EU. Ale ani tento *regionální* rozměr kohezní politiky zcela nevystihuje koncept soudržnosti. Zejména společně s Lisabonskou strategií a tzv. *lisabonizací* kohezní politiky totiž došlo k podstatnému posunu v tom, jak byla tato politika tradičně pojímána, a jaké jsou její cíle dnes.

Za druhý důvod, proč lze kohezní politiku jen obtížně definovat, je možné označit množství vlivů, které na kohezní politiku spolupůsobí. Na formování kohezní politiky se podílí celá řada různých institucionálních, politických a socioekonomických aktérů. Těmito aktéry jsou v první řadě Evropská

7 ARMSTRONG, Harwey, W. The Role and Evolution of European Comunity Regional Policy. In: JONES, J. Barry, KEATING, Michael (eds.). *The European Union and the Regions*. Oxford: Clarendon Press, 1995, s. 23.

8 BACHTLER, John, MENDEZ, Carlos, WISHLADE, Fiona G. *EU cohesion policy and European integration: the dynamics of EU budget and regional policy reform*. Farnham, Surrey: Ashgate, 2013, s. 11.

komise (EK) a jednotlivé členské státy. Zatímco se však EK podílí na samotné realizaci kohezní politiky, za klíčová pro konečnou podobu této politiky (tedy to, co je jejím obsahem) lze považovat především mezivládní vyjednávání členských států.[9] Výsledky těchto vyjednávání ale ne vždy reprezentují pouze snahu o už tak obsahově nejasné posílení soudržnosti, nýbrž přirozeně také různorodé národní zájmy. Výhody plynoucí z kohezní politiky tak ne vždy musí odrážet její skutečné ratio. Motivy pro vznik a následné formování unijní kohezní politiky mohou být tedy různé – ekonomické, politické či právní.[10]

Tuto podstatu kohezní politiky výstižně popisuje Daniel Tarschys, když uvádí, že „[z]*atímco akademičtí analytici, auditoři a hodnotitelé za běžných okolností preferují monismus a čistotu při volbě instrumentů politik tak, aby bylo možné předvídat jejich efektivnost* […]*, politická realita je zřídkakdy tak bez poskvrny. Běžná politika postupuje v kompromisech a kombinacích.*“[11] Závěr, že kohezní politika je ve své konečné podobě mnohdy produktem spíše určitých politických kompromisů nežli expertních úvah, přitom může vysvětlovat také některé významné aspekty jejího právního rámce.

Cílem této první kapitoly je přiblížit význam ekonomické integrace pro formování kohezní politiky (podkapitola 1.2), její základní právní zakotvení a možné interpretace (podkapitola 1.3) a ve stručnosti nastínit také základní milníky jejího dosavadního vývoje, který má rovněž jisté právní konsekvence (podkapitola 1.4).

1.2 Kohezní politika a evropská ekonomická integrace

Jakkoli může být rovina politické integrace EU, resp. dříve Evropského hospodářského společenství (EHS)[12], problematická, zdá se, že evropská

9 ALLEN, David. The Structural Funds and Cohesion Policy. In: WALLACE, Helen S., POLLACK, Mark A., YOUNG, Alasdair R. *Policy-making in the European Union*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 230.

10 Srov. např. BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE, dílo cit. v pozn. 8, s. 134.

11 TARSCHYS, Daniel. *Reinventing Cohesion: The Future of European Structural Policy*. Swedish Institute for European Policy Studies, Report No. 17, 2003, s. 85.

12 Mimo EHS (ve smyslu Smlouvy o založení EHS; 1957) lze dřívější evropskou integraci označovat také jako Evropské společenství (ve smyslu Smlouvy o EU; 1992) či Evropská společenství (ve smyslu trojice původních společenství založených Římskými smlouvami; 1957, resp. Pařížskou smlouvou; 1952). V rámci zjednodušení využívá tato monografie pro všechny tyto dřívější „fáze“ evropské integrace zastřešujícího označení EU.

ekonomická integrace je přijímána pozitivně.[13] Ani tato ekonomická rovina integračního procesu ovšem není prosta obtíží. V úvahách o evropské ekonomické integraci hraje historicky významnou roli otázka regionálních rozdílů (disparit), a to jak ve smyslu rozdílů mezi jednotlivými státy, tak rozdílů mezi regiony uvnitř jednotlivých států a také rozdílů napříč Evropou. Pro ekonomickou aktivitu na evropském kontinentu totiž platí, že je výrazně koncentrována, resp. centralizována. Území EU bývá v tomto směru rozdělováno na *jádro* a *periferie*. Jádro EU je tvořeno zejména oblastmi západního Německa, zemí Beneluxu, severozápadní Francie, severní Itálie a jihovýchodu Velké Británie. Bývá uváděno, že na tomto malém území (z pohledu celkové rozlohy EU) žije zhruba třetina obyvatelstva EU a je zde soustředěna až polovina veškeré její ekonomické aktivity.[14]

Jak naznačuje již citace uvozující tuto kapitolu, v případě evropské ekonomické integrace sehrála významnou roli obava, že postupující integrační proces může být prostředkem nejen k dosažení vyššího ekonomického růstu, ale zároveň může vést také ke konzervaci existujících disparit či k vytvoření disparit zcela nových.[15] Tyto otázky se ale v počátcích evropské integrace (v padesátých letech minulého století) ještě nezdály být natolik významné, aby vedly k institucionální reakci EU.

---

13 Platí to přinejmenším o ekonomické integraci v podobě společného trhu, resp. později jednotného vnitřního trhu (k rozdílu mezi těmito pojmy viz pozn. 52) a čtveřici souvisejících ekonomických svobod. Hospodářská a měnová unie jakožto další „stupeň" evropské ekonomické integrace již, jak se zdá, je přijímána méně příznivě.

14 Příčiny tohoto rozdělení lze hledat v poválečném vývoji, ze kterého těžila především města a některé průmyslově orientované regiony; BALDWIN, Richard, WYPLOSZ, Charles. *Ekonomie evropské integrace*. Praha: Grada, 2008, s. 253. Je přitom patrné, že problematika nerovnoměrného regionálního rozvoje není napříč EU uspokojivě vyřešena dodnes.

15 Jak obdobně konstatuje Karel Skokan: *„Na jedné straně je to* [EU – pozn. T.S.] *prostor evropského jednotného trhu a tím i nové příležitosti pro konkurenceschopné firmy, na druhé straně stále výrazněji prohlubování regionálních rozdílů, které její rozvoj v posledních desetiletích provázejí. Na celém světě totiž platí, že ekonomický život se koncentruje v docela omezeném počtu oblastí, měst, regionů nebo aglomerací, a ekonomický růst má tendenci k lokalizaci. Tím více v rozvoji každého státu roste význam strukturální a regionální politiky, která se snaží vyrovnat rozdíly v úrovni rozvoje vzniklé působením tržních sil."* SKOKAN, Karel. *Evropská regionální politika v kontextu vstupu České republiky do Evropské unie*. Ostrava: Repronis, 2003, s. 5.

Tehdejší EU měla odlišné priority,[16] přičemž ani regionální disparity v rámci původních členských zemí nebyly v počátcích EU natolik významné, aby představovaly překážku integračního procesu.[17] Dodejme, že tato prvotní hospodářská vyrovnanost evropského integračního celku byla oslabována s postupným rozšiřováním EU o řadu méně hospodářsky rozvinutých zemí (zejména v důsledku tzv. jižního a později východního rozšíření EU), s čímž pochopitelně došlo také k dramatickému nárůstu regionálních disparit. Bylo-li z pohledu hospodářské úrovně možné EU ve svých počátcích označit za malý a homogenní celek, pro EU po několikerém rozšíření to již nepochybně neplatí.

Problematika regionálních rozdílů nicméně ve Smlouvě o založení EHS od svého počátku přítomna byla, byť pohled na tuto právní úpravu je poněkud nejednoznačný. Na jednu stranu se totiž smluvní strany prostřednictvím preambule této smlouvy výslovně hlásí k s úsilí *„posílit jednotu hospodářství svých zemí a zajistit jejich harmonický rozvoj zmenšováním rozdílů mezi jednotlivými regiony a odstraněním zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů"*, na druhou stranu ale již tato smlouva neobsahuje žádná ustanovení, kterými by byl tento závazek dále rozveden a tedy také fakticky uskutečněn.[18]

---

16 S počátkem zájmu EU, resp. EK o otázky disparit mezi unijními zeměmi a regiony jsou spojena až šedesátá léta minulého století, a to v návaznosti na dokončení základních aktivit EU spojených s ekonomickou integrací, zejména dokončení celní unie a vytvoření společné zemědělské politiky (*common agricultural policy*); FIALA, Petr, PITRÓVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 510.

17 Při pohledu na šestici zakládajících zemí EU (Belgii, Francii, Itálii, Lucembursko, Nizozemí a Spolkovou republiku Německo) byla patrná jejich značná hospodářská vyrovnanost. Jedinou tehdejší výjimkou byla oblast jižní Itálie (*Mezzogiorno*), v tomto případě se však předpokládalo, že situaci bude možné řešit jednak ad hoc asistencí a jednak, že zaostávající regiony budou schopny ve větší míře využívat instrumenty, kterými tehdejší EU disponovala – Evropský sociální fond (ESF; *European Social Fund*) a Evropskou investiční banku (EIB; *European Investment Bank*); MARKS, Gary. Structural Policy in the European Comunity. In: SBRAGIA, Alberta M. (ed.). *Europolitics: institutions and policymaking in the "new" European community*. Washington: Brookings institution, 1992, s. 193–194 a literatura tam citovaná.

18 Výjimkou byl pouze čl. 2 Smlouvy o založení EHS (v původním znění), dle kterého EU označuje za svůj úkol *„podporovat v celém Společenství harmonický rozvoj hospodářské činnosti, nepřetržitý a vyrovnaný hospodářský růst, větší stabilitu, urychlené zvyšování životní úrovně, jakož i těsnější vztahy mezi státy, které Společenství tvoří."* Ani toto ustanovení ovšem východisko obsažené v preambuli Smlouvy o založení EHS nijak nerealizuje a má tedy opět především proklamativní charakter. Až mnohem později bylo na „harmonický rozvoj" EU výslovně navázáno v souvislosti se zakotvením kohezní politiky (k tomu viz podkap. 1.3).

Jak poznamenává Fabrizio Barca, tento postup byl záměrný, a to ze dvou hlavních důvodů. Prvním důvodem bylo obecné a zřejmě přespříliš optimistické přesvědčení, že ke zmírnění regionálních disparit dojde již na základě liberalizace obchodu mezi členskými státy EU, či jinak řečeno samovolně, jako určitý „vedlejší produkt" procesu ekonomické integrace. Druhým důvodem byla skutečnost, že zkušenosti s regionální politikou byly na úrovni tehdejších členských států (Francie, Itálie, Německa) poměrně čerstvé a nebyla tak ani pociťována potřeba k těmto národním politikám konstruovat politiku na nadnárodní, resp. evropské úrovni.[19]

Náhledy na dopady liberalizovaného trhu na regiony se ovšem rozcházejí. Přístup neoklasické ekonomické teorie, který převládal v počátcích EU, je postaven zejména na předpokladu, že *„v zóně volného obchodu s pohybem kapitálu budou méně rozvinuté a okrajové regiony schopny využít svých komparativních výhod v podobě nižších cen k tomu, aby nalákaly investice, čímž vytvoří konvergenci v ekonomických výstupech a životních standardech."*[20] Přičemž i tehdy, pokud využívání komparativní výhody nepovede přímo k zacelení mezery mezi periferiemi a jádrem, stále budou periferní oblasti těžit z celkového nárůstu prosperity po boku jádra integrace.[21]

Naopak některé ekonomické teorie tento model zpochybňují. Za zmínku stojí zejména teorie nové ekonomické geografie (*new economic geography*), které namítají, že v reálných podmínkách trhu[22] může ekonomická integrace vést (navzdory předpokladům neoklasické ekonomie) k další prostorové koncentraci ekonomických aktivit a tím také k ekonomické centralizaci. To může z pohledu regionálních disparit vést nikoli k jejich vyrovnávání, ale naopak k jejich dalšímu prohloubení. Důvodem je existence určitých aglomeračních

19 BARCA, Fabrizio. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations.* Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 2009, s. 13 a literatura tam citovaná.

20 KEATING, Michael. Europeanism and Regionalism. In: JONES, Barry J., KEATING, Michael (eds.). *The European Union and the Regions.* Oxford: Clarendon Press, 1995, s. 4.

21 Tamtéž, s. 5.

22 Tedy za neexistence dokonalé konkurence či mobility pracovní síly apod.

sil[23], z jejichž působení mohou profitovat právě regiony jádra, které jsou vybaveny komplexem určitých ekonomických výhod.[24] V důsledku pak může být pro zaostávající oblasti výhodnější namísto odstranění obchodních bariér setrvat v dosavadní izolaci.[25] Či jak výstižně konstatují Iain Begg a David Mayes, neexistují-li z pohledu zaostávajících oblastí vyhlídky na přínosy ekonomické integrace, nemá pro ně ani velký smysl se tohoto procesu účastnit.[26]

Obavy z důsledků ekonomické integrace nebyly založeny pouze na nových hrozbách, ale také na ztrátě nástrojů hospodářské politiky, které s sebou postupující ekonomická integrace přináší a které by pro vypořádání se s těmito hrozbami bylo možné využít.[27, 28] Stranou lze poznamenat,

---

23 Blíže viz např. BALDWIN, WYPLOSZ, dílo cit. v pozn. 14, s. 257–258. Lze poukázat také na řadu ekonomických modelů vysvětlujících vztahy regionů a aglomerací, blíže viz např. RODRÍGUEZ-POSE, Andrés, FRATESI, Ugo. Explaining the scarce returns of European structural policies from a new economic geografy perspective. In: FINGLETON, Bernard (ed.). *New directions in economic geography*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2007, s. 353–354.

24 Za takové výhody lze označit např. nižší vzdálenost k odbytištím, lepší infrastrukturu, vyšší technologickou vybavenost; viz KEATING, dílo cit. v pozn. 20, s. 4–5.

25 Viz SAPIR, André a kol. *An agenda for a growing Europe. Report by a high-level study group established at the initiative of the President of the European Commission*. Brussels, 2003, s. 56.

26 BEGG, Iain, MAYES, David. *A new strategy for social and economic cohesion after 1992*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1991, s. 24–25.

27 Společný a později jednotný vnitřní trh vylučuje užití cel a jiných netarifních překážek volného obchodu mezi členskými státy, celní unie sjednocuje celní politiku vůči třetím zemím a unijní regulace hospodářské soutěže významně omezuje poskytování veřejných podpor. Společně s hospodářskou a měnovou unií pak měly zaostávající členské státy přijít také o možnost ovlivňovat směnný kurz vlastní měny. Nutnost splňovat tzv. maastrichtská konvergenční kriteria s sebou přinesla také omezení výše deficitů státních rozpočtů a celkového veřejného dluhu, čímž byla omezena také možnost čelit nežádoucím integračním efektům prostřednictvím veřejných výdajů.

28 Hovoří se ale také o některých dalších negativech ekonomické integrace, jako je např. vyšší náchylnost centralizované a specializované ekonomiky vůči různým vnějším či vnitřním otřesům (viz BARCA, dílo cit. v pozn. 19, s. 18). Koncentrace ekonomických aktivit tak sice na jednu stranu sehrává roli klíčového předpokladu ekonomické efektivnosti, na druhou stranu ale mohou být přínosy tohoto procesu „vyváženy“ některými negativními důsledky aglomeračního efektu; pomineme-li nerovnoměrný regionální vývoj, může jít např. o problémy s dopravou, znečištění životního prostředí, růst cen, vyšší míra kriminality apod. (viz tamtéž, s. 17 a porůznu).

že proces evropské ekonomické integrace není jediným procesem majícím nežádoucí dopady na regionální vývoj.[29]

Z dnešního pohledu je zřetelné, že z výše naznačených teoretických přístupů převážil přístup druhý, skeptický k samovolným účinkům liberalizace obchodu mezi členskými zeměmi EU. Vyústěním bylo nejprve zformování unijní regionální politiky v průběhu první poloviny sedmdesátých let minulého století, a to společně s vytvořením Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR; *European Regional Development Fund*), a později, v druhé polovině osmdesátých let, proměna unijní regionální politiky v to, co je dnes označováno jako kohezní politika EU. Regionální a později kohezní politika EU byly několikrát reformovány. Hlavní impulzy, na které tyto změny reagovaly, již v předešlém textu zazněly – šlo jednak o postupující ekonomickou integraci a jednak o rozšiřování EU o nové a většinou méně rozvinuté státy.

1.3 Právní zakotvení kohezní politiky a její možné interpretace

Jak již bylo uvedeno v úvodu této kapitoly, nejobecnějším cílem kohezní politiky je *soudržnost* v jejích třech dimenzích – ekonomické, sociální a územní. Co však koncept soudržnosti představuje? Na úrovni současného primárního unijního práva je kohezní politika upravena v čl. 174 až 178 Smlouvy o fungování EU.[30] Čl. 174 odst. 1 této smlouvy zakotvuje obecný závazek EU spočívající v posilování soudržnosti:

> *Unie za účelem podpory harmonického vývoje rozvíjí a prosazuje svou činnost vedoucí k posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti.*

Jak plyne z dosud uvedeného, významný je především vztah kohezní politiky k otázce regionálních disparit. K přiblížení podstaty kohezní politiky je proto vhodné se nejprve pozastavit u vztahu a významu pojmů kohezní politika a regionální politika.

---

29 Svoji roli nepochybně sehrává také proces *globalizace* jakožto komplexní jev, na který lze pohlížet také jako na upřednostňování nadnárodních ekonomických zájmů nad ekonomickými (ale i mimoekonomickými) zájmy národními, resp. státními (a v konečném důsledku také regionálními); viz HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti.* Praha: C. H. Beck, 2008, s. 241–242. V kratším časovém horizontu pak svoji roli sehrávají různé ekonomické otřesy (srov. předcházející pozn.) jako poměrně nedávná finanční krize z roku 2008. I tyto procesy mohou mít mezi evropskými státy a regiony své „vítěze“ a „poražené“.

30 Jak byla prostřednictvím Lisabonské smlouvy (2007) přejmenována Smlouva o založení EHS.

1.3.1 Soudržnost a konvergence

Regionální politiku lze obecně charakterizovat jako politiku (ve smyslu *policy*), jejímž prvořadým cílem je snížení nebo alespoň zmírnění nežádoucích regionálních disparit, či jinak řečeno regionální sbližování neboli *konvergence*.[31] Jde tedy o určitou institucionální reakci na nerovnoměrný vývoj na regionální úrovni (ať již hospodářský, společenský či jiný). Regionální politika je prováděna na různých stupních od regionálních samospráv přes stát[32] až po úroveň nadstátní, jejímž příkladem je právě unijní regionální politika.

Nejjednodušeji by vztah kohezní politiky a regionální politiky EU bylo zřejmě možné popsat tím způsobem, že regionální politika dnes tvoří *jeden z rozměrů* kohezní politiky. Tento vztah (tedy určitý regionální rozměr kohezní politiky) je patrný již z primárního práva. Podle čl. 174 odst. 2 Smlouvy o fungování EU je obecný cíl posilování soudržnosti explicitně spojen s problematikou zaostávajících regionů:

> *Unie se především zaměří na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů.*

Kohezní politika a regionální politika EU jsou tedy pojmy velmi blízké. Nejde však důsledně vzato o pojmy zcela zaměnitelné.[33,34] V první řadě, o kohezní politice lze hovořit až společně s první významnou revizí zakládajících smluv, která byla provedena společně s Jednotným evropským aktem

31 SKOKAN, dílo cit. v pozn. 15, s. 21–22.

32 V kontextu českého práva viz zejm. zákon o podpoře regionálního rozvoje (zákon č. 248/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který definuje podporu regionálního rozvoje co do cíle, oblastí a strategie (k některým aspektům upraveným tímto zákonem viz podkap. 5.3).

33 Byť označení regionální politika (*regional policy*) je mnohdy označením užívaným ve stejném významu jako kohezní politika, a to jak v literatuře, tak také v některých oficiálních dokumentech EU. Dalším označením užívaným ve stejném významu jako kohezní politika je strukturální politika (*structural policy*), či někdy v množném čísle strukturální politiky. Toto označení popisuje to, oč v rámci jak kohezní, tak regionální politiky především běží, tedy o dosažení určité žádoucí struktury, resp. strukturální změny. Strukturální politika má (stejně jako kohezní politika, viz dále) jak regionální, tak „neregionální" dimenzi. Mimo literatury je označení užíváno také unijním právem (viz označení strukturální fondy). Nelze však říci, že by kterékoli z označení kohezní politika, regionální politika či strukturální politika bylo a priori nepřesné, záleží spíše na kontextu jeho užití. Podrobněji viz BACHE, Ian, GEORGE, Stephen, BULMER, Simon. *Politics in the European Union*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 423.

34 Tato monografie dává přednost označení kohezní politika, a to zejména proto, že se zdá být nejblíže označení předmětné unijní politiky v právním smyslu (jakkoli jsou jejími nástroji již zmíněné strukturální fondy).

(1986) a která s sebou přinesla také koncepty hospodářské a sociální soudržnosti.[35] Počátky unijní regionální politiky ale, jak již bylo uvedeno dříve, sahají do první poloviny sedmdesátých let minulého století. Jinak řečeno, co je dnes označováno jako kohezní politika, má svůj chronologický původ v unijní regionální politice.

Druhým důvodem pro rozlišování těchto pojmů je skutečnost, že kohezní politika svým obsahem regionální politiku přesahuje. Regionální rovina tvoří tradičně nejvýznamnější rovinu kohezní politiky.[36] V tomto smyslu bývá kohezní politika interpretována jako nástroj pro zmírňování ekonomických a sociálních disparit mezi unijními regiony, jinak řečeno jako nástroj ekonomické a sociální konvergence.[37, 38] Tato převládající interpretace kohezní politiky bývá někdy označována rovněž jako „soudržnost skrze konvergenci".[39] Současně je ale při pohledu na praktické fungování kohezní politiky také zřejmé, že dílčí cíle kohezní politiky pro jednotlivá programová období, jejichž prostřednictvím má být posílení soudržnosti dosaženo, zdaleka nesledují pouze konvergenci zaostávajících regionů.

---

35 BACHE, GEORGE, BULMER, dílo cit. v pozn. 33, s. 422.

36 Jak v této souvislosti uvádí např. David Allen, regionální politika byla vždy v rámci EU chápána jako prostředek k dosažení soudržnosti; ALLEN, David. Cohesion Policy Pre- and Post-Enlargement. In: BAUN, Michael J., MAREK, Dan (eds.). *EU cohesion policy after enlargement*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2008, s. 17.

37 Srov. např. tamtéž, s. 16, ARMSTRONG, dílo cit. v pozn. 7, s. 23; BACHE, GEORGE, BULMER, dílo cit. v pozn. 33, s. 422 a řada dalších.

38 Poněkud složitější se zdá být situace v případě třetí *územní* dimenze soudržnosti, která byla v rámci kohezní politiky zakotvena až zhruba o dvě desetiletí později společně s Lisabonskou smlouvou. Lze-li totiž hospodářskou a sociální soudržností zpravidla rozumět úsilí o ekonomickou a sociální konvergenci [v případě ekonomické konvergence vyjádřeno zpravidla snižováním rozdílů v hrubém domácím produktu (HDP) na obyvatele v paritě kupní síly; v případě sociální konvergence vyjádřeno zpravidla snižováním míry nezaměstnanosti] v případě územní soudržnosti se tato převažující interpretace nachází o poznání hůře. Kupříkladu Oldřich Hájek a Jiří Novosák uvádějí, že běžnou definicí územní soudržnosti se stal vyrovnaný a udržitelný rozvoj území EU, vzápětí ale také dodávají, že navzdory pronikání tohoto pojmu do legislativy a oficiálních dokumentů EU se jeho jednoznačnou definici nalézt nepodařilo; HÁJEK, Oldřich, NOVOSÁK, Jiří. *Kohezní politika v širších souvislostech*. Žilina: Georg, 2010, s. 58–59. Lze však také dodat, že v rámci současného programového období (2014–2020) je územní dimenze soudržnosti ztotožněna *„s úlohou měst, funkčních zeměpisných oblastí a dílčích regionálních oblastí, jež čelí zvláštním zeměpisným nebo demografickým problémům"*, viz odst. 31 preambule obecného nařízení. V této souvislosti pak obecné nařízení také akcentuje problematiku místního rozvoje, resp. určitý územně specifický přístup.

39 Srov. např. TARSCHYS, dílo cit. v pozn. 11, s. 94.

Některé dílčí cíle kohezní politiky jsou zaměřeny *národně*.[40] Typicky jde o cíle realizované prostřednictvím podpory z Fondu soudržnosti (*Cohesion fund*), který je v současnosti zaměřen na podporu aktivit souvisejících s životním prostředím a dále transevropských dopravních sítí v zaostávajících unijních zemích (někdy také tzv. kohezních zemích). Fond soudržnosti je tedy spíše nástrojem národní nežli regionální konvergence.

Řada dílčích cílů kohezní politiky je v současnosti zaměřena *horizontálně*[41] na dosahování některých celounijních priorit, jako jsou kupříkladu ekonomický růst, konkurenceschopnost, zaměstnanost, inovace, vzdělanostní ekonomika, ochrana životního prostředí, rovnost můžu a žen apod., které jsou formulovány ve všeobecných strategických dokumentech EU. I tyto horizontální cíle sice mohou působit na zmírnění regionálních disparit, jejich realizace ale nemusí být vázána na regionální kontext. Spíše než o konvergenci tedy v tomto případě jde o naplňování určitých všeobecných unijních strategií.[42]

Regionální rozměr kohezní politiky tedy, jak je patrno, představuje jen jeden z rozměrů kohezní politiky. Pokud by tomu tak nebylo, nemělo by ostatně ani velký smysl hovořit o kohezní politice, resp. bylo by si možné vystačit s označením regionální politika EU. Že regionální konvergence není jediným prostředkem k dosažení soudržnosti, ostatně plyne již z jazykového výkladu čl. 174 odst. 2 Smlouvy o fungování EU. Podle tohoto ustanovení se EU zaměří *především* na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů.

Tím ale pochopitelně vyvstává fundamentální otázka, v čem tedy spočívá *soudržnost* jakožto nejobecnější cíl kohezní politiky, nejde-li (jen) o konvergenci? Případně, jaké účely jsou sledovány existencí unijní kohezní politiky? Unijní právo poskytuje překvapivě jen velmi omezené odpovědi.

Samotný čl. 174 odst. 1 Smlouvy o fungování EU o podstatě soudržnosti mnoho nevypovídá. Odst. 2 téhož článku sice zakotvuje regionální rozměr kohezní politiky, ten však, jak již bylo konstatováno, kohezní politiku

40 Srov. SAPIR a kol., dílo cit. v pozn. 25, s. 57.
41 Srov. tamtéž.
42 K tomuto podrobněji v podkap. 1.4.

vystihuje jen z části; odst. 3 pak pouze určitým způsobem zpřesňuje, kterým regionům by měla být věnována zvláštní pozornost.[43]

O mnoho více o kohezní politice nevypovídají ani další ustanovení hlavy osmnácté Smlouvy o fungování EU, upravující hospodářskou, sociální a územní soudržnost. Čl. 175 zejména zakotvuje požadavek na provádění a koordinaci hospodářských politik tak, aby docházelo k posilování soudržnosti, a povinnost EK periodicky (každé tři roky) předkládat zprávu o pokroku dosaženém při upevňování hospodářské, sociální a územní soudržnosti (tzv. *kohezní zprávu*). Čl. 176 zakotvuje v rovině primárního práva EFRR. Čl. 177 pak tvoří základ pro prováděcí nařízení upravující obecná pravidla fungování strukturálních fondů v rovině sekundárního práva a v primárním právu zakotvuje Fond soudržnosti. Konečně čl. 178 upravuje přijímání prováděcích nařízení pro EFRR. V rovině primárního unijního práva tedy koncept soudržnosti nijak blíže vysvětlen (mimo svých tří zmíněných dimenzí) není.

O mnoho lepší není situace ani v rovině sekundárního práva, ve kterém figurují zejména určitá prováděcí nařízení, resp. soustava nařízení složená z nařízení obsahujícího obecná ustanovení o strukturálních fondech, jehož prostřednictvím jsou upraveny obecné aspekty fungování těchto fondů, a na něj navazují samostatná nařízení blíže upravující činnost a specifika jednotlivých strukturálních fondů.[44]

V současném programovém období let 2014–2020 jde o následující nařízení:

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, dále jako tzv. *obecné nařízení*;

43 Čl. 174 odst. 3 Smlouvy o fungování EU zní: „*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, jako jsou například nejsevernější regiony s velmi nízkou hustotou obyvatelstva a ostrovní, přeshraniční a horské regiony.*“

44 Úplný přehled příslušného unijního právního rámce by byl pochopitelně poněkud širší. Zahrnoval by některá další nařízení (k tomu srov. zejm. pozn. 68), ale také určitá rozhodnutí EK či pokyny; pro přehled viz Legal texts. *Evropská komise: Regionální politika* [online]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/regional_policy/cs/information/legislation/

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013 *o Evropském fondu pro regionální rozvoj*, o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006;
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1304/2013 *o Evropském sociálním fondu* a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006;
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1300/2013 *o Fondu soudržnosti* a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1084/2006.

Tato prováděcí nařízení, resp. zejména obecné nařízení, upravují mimo mechanismu realizace kohezní politiky (k tomu více v kapitole 4) také prioritní cíle kohezní politiky pro příslušné programové období a další významné aspekty, které kohezní politiku determinují, ani tyto právní předpisy ale nevypovídají blíže o podstatě konceptu soudržnosti. Určité interpretace konceptu soudržnosti jakožto ústředního pojmu kohezní politiky tak lze hledat až v literatuře. Těchto možných interpretací se přitom nabízí více.[45]

1.3.2 Další možné interpretace kohezní politiky

Podle Roberta Leonardiho spočívá kohezní politika na řadě jak filosofických, tak praktických úvah. Za hlavní důvod pro zařazení soudržnosti mezi primární unijní cíle ale Leonardi považuje evropskou integraci, resp. její prohlubování směrem k evropské politické unii. Soudržnost spojuje také s principem solidarity: *„Soudržnost v kontextu evropské integrace značí závazek ze strany členských států k principu solidarity a přesvědčení, že společná iniciativa skrze partnerství mezi EU a národními/regionálními/lokálními samosprávami může hrát významnou roli při zlepšování ekonomických a společenských podmínek.“*[46] Zároveň tento autor dochází také k závěru, že koncept soudržnosti by byl méně přesvědčivým, pokud by bylo na EU pohlíženo pouze jako na ekonomický celek bez vyšších politických cílů.[47]

---

45 Byť současně lze poznamenat, že ani autoři zabývající se problematikou kohezní politiky se samotnou podstatou soudržnosti (ve smyslu soudržnosti jdoucí nad rámec konvergence) příliš nezabývají. Vysvětlení může být zřejmě dvojí. Buď je koncept soudržnosti natolik samozřejmý, že to není zapotřebí, anebo, což se zdá být jako poněkud pravděpodobnější, je tento koncept natolik neurčitý, že bývá upozaďován ve prospěch zřetelnějších aspektů kohezní politiky.

46 LEONARDI, Robert. *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union.* London: Palgrave Macmilan, 1995, s. 2.

47 Tamtéž.

Obdobně poukazují Begg a Mayes na to, že soudržnost není zcela nezbytným předpokladem ekonomické integrace, resp. že ekonomická integrace by mohla fungovat relativně uspokojivě i bez jakékoli „soudržnost podporující" politiky. Za soudržností tak lze hledat spíš určité politické důvody, resp. požadavky. Za jeden z těchto požadavků označují tito autoři také dosažení rovnoměrného sdílení výhod a závazků plynoucích z unijního členství, což souvisí také s otázkami rovnosti příležitostí a přesvědčení o výhodnosti integrace z pohledu zaostávajících regionů. Dle uvedených autorů sehrává soudržnost významnou roli při zajišťování legitimity EU jakožto politické entity.[48]

Soudržnost lze tedy dle citovaných autorů považovat také za určitý *politický cíl* související s úsilím o dosažení některých fundamentálních evropských hodnot (jako je solidarita či rovnost) či vedoucí k prohlubování evropské integrace v politické rovině. Této interpretaci nasvědčuje také znění čl. 174 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, který dává soudržnost do souvislosti s podporou „harmonického vývoje" EU.[49] Složitější otázkou pak je, zdali kohezní politika unijní „integrační potenciál" skutečně zvyšuje či nikoli, resp. jaké jsou vůbec praktické efekty její realizace.

Další v literatuře zmiňovanou interpretací kohezní politiky je pojetí této politiky jakožto určitého *kompenzačního* nástroje. Kohezní politika s sebou nese s ohledem na charakter svých nástrojů potřebu akumulace významného objemu finančních prostředků, který byl také opakovaně navyšován. Podle Garyho Markse nelze za těmito posuny hledat pouze zvýšené úsilí o posílení soudržnosti, nýbrž jde mimo jiné o výsledek složitých politických jednání, ve kterých „vítězové" evropské ekonomické integrace kompenzují „poražené".[50]

Marks pomocí modelu „kompenzačních plateb" (*side-paymanets*) vysvětluje významné navýšení objemu strukturálních fondů v roce 1992, které souviselo s přechodem od společného trhu k jednotnému vnitřnímu trhu EU.[51, 52]

48 BEGG, MAYES, dílo cit. v pozn. 26, s. 23.

49 Jakkoli může být pochopitelně poněkud diskutabilní, co vše pod zmíněným „harmonickým vývojem" rozumět.

50 MARKS, dílo cit. v pozn. 17, s. 191–199.

51 Tamtéž, s. 194–199.

52 Ačkoli Petr Fiala a Markéta Pitrová poukazují na to, že pojmy společný trh, vnitřní trh a jednotný trh jsou v zásadě termíny zástupnými a nekoncepčně užívanými, a to včetně jejich výskytu v dokumentech EU (FIALA, PITROVÁ, dílo cit. v pozn. 16, s. 421, pozn. 1), tato monografie se přidržuje rozlišení pojmů společný trh a jednotný vnitřní trh EU, jak je rozlišují někteří autoři. Pojmem *jednotný vnitřní trh* se rozumí *společný trh* po odstranění dodatečných překážek volného obchodu (nebo také po jeho „dokončení") v návaznosti na přijetí Jednotného evropského aktu, blíže srov. tamtéž, s. 434 an.

Tento přechod byl doprovázen již zmíněnými obavami z dopadů ekonomické liberalizace na zaostávající členské země a regiony. Ačkoli tzv. kohezních zemí byla v té době zřetelná menšina (Irsko, Portugalsko, Řecko a Španělsko), mechanismus rozhodování v rámci tehdejší EU nedovoloval zbylým členským zemím jednostranně prosadit další prohlubování ekonomické integrace, což umožňovalo kohezním zemím podmínit svůj souhlas poskytnutím určité kompenzační platby. Důvodem pro akceptaci tohoto požadavku ze strany rozvinutého unijního jádra byly očekávané celkové přínosy jednotného vnitřního trhu,[53] které měly poskytnutí kompenzační platby převážit. Tento model, jak Marks dodává, ovšem spočívá na naplnění předpokladu existence nežádoucích dopadů ekonomické integrace na zaostávající země jakožto opodstatnění kompenzačních plateb. Toto opodstatnění může být ovšem poněkud sporné s ohledem na obtížnou měřitelnost skutečných dopadů liberalizace obchodu na periferní oblasti.[54, 55]

Mimo dosud uvedených interpretací konceptu soudržnosti (tedy soudržnosti ve smyslu konvergence, určitého politického cíle či kompenzačního nástroje) lze upozornit také na některé další možné interpretace kohezní politiky.

Specifika kohezní politiky nespočívají pouze na jejím nejobecnějším cíli v podobě soudržnosti, ale také na způsobu, jak je jejím prostřednictvím „soudržnější“ EU dosahováno. Ve srovnání s jinými unijními politikami je kohezní politika založena na přímých výdajích z veřejných fondů, čímž se výrazně odlišuje od jiných unijních politik na „regulatorním“ základu.[56] Kohezní politiku tak lze označit za specifickou investiční politiku. Tato

53 Tzv. *Cecchiniho zpráva* (1989) odhadovala možné přínosy přechodu od společného trhu k jednotnému vnitřnímu trhu až na 6,5 % tehdejšího unijního HDP, některé pozdější odhady vyčíslují odstranění přetrvávajících bariér na unijním jednotném vnitřním trhu dokonce ještě optimističtěji; k tomu viz PATAKI, Zsolt. *The Cost of Non- Europe in the Single Market: An overview of the potential economic gains from further completion of the European Single Market*. European Parliamentary Research Service, 2014, s. 13 a 33.

54 MARKS, dílo cit. v pozn. 17, s. 199–204.

55 V důsledku je tato interpretace blízko interpretaci kohezní politiky jako redistributivního nástroje (viz dále v textu), byť motiv je v tomto případě odlišný. Zatímco z pohledu kompenzace je významná existence negativních dopadů na zaostávající oblasti, redistribuce spočívá především na vzájemné solidaritě mezi členskými zeměmi. Nebude-li naplněn předpoklad negativních dopadů integrace, lze na faktický výsledek pohlížet také jako na jinak odůvodněnou redistribuci bohatství. Tento redistribuční motiv jako možné vysvětlení navýšení objemu strukturálních fondů nabízí také Marks, viz tamtéž, s. 202.

56 BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE, dílo cit. v pozn. 8, s. 12.

investiční politika ovšem není realizována plošně, nýbrž odráží předem stanovenou logiku sledující určité dílčí cíle a priority, specifikované pro příslušná programová období kohezní politiky.

Příjemci kohezní podpory jsou zpravidla (zdaleka však ne výhradně) zaostávající regiony a členské státy, přičemž plátci jsou v převážné míře ekonomicky nejrozvinutější země EU. Z toho pochopitelně může pramenit určité napětí.[57] Kohezní politika tak, jinak řečeno, sestává z rozpočtových transferů od bohatších členských zemí směrem k chudším zemím EU. Z tohoto důvodu je kohezní politika označována za hlavní explicitně redistributivní politiku EU.[58]

V tomto kontextu bývá na kohezní politiku pohlíženo také jako na politiku, jejímž primárním účelem je snížení rozdílů v blahobytu napříč EU.[59] To ovšem podle převládajícího pojetí kohezní politiky neznamená, že by účelem kohezní politiky byla pouhá *redistribuce* ekonomického bohatství napříč EU (jakožto další možná interpretace kohezní politiky). Ambice kohezní politiky jsou totiž, jak již bylo naznačeno, zřetelně vyšší.[60]

Pokud pomineme interpretaci kohezní politiky jakožto ekonomického nástroje,[61] za zmínku stojí také pohled na kohezní politiku jako

---

57 Blíže k náhledům jednotlivých členských zemí na kohezní politiku viz např. BAUN, Michael J., MAREK, Dan (eds.). *EU cohesion policy after enlargement*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2008.

58 ALLEN, dílo cit. v pozn. 9, s. 230.

59 Viz např. EDERVEEN, Sjef, GORTER, Joeri, DE MOOIJ Ruud, NAHUIS, Richard. Funds and Games: The economics of European Cohesion Policy. *European Network of Economic Policy Research Institutes, Occasional Paper no. 3*, 2003, s. 1.

60 Především, pokud bychom dospěli v závěru, že účelem kohezní politiky je pouze redistribuce bohatství mezi členskými státy EU, nebylo by se možné vyhnout závěru, že kohezní politika ve své dosavadní podobě je pro tento účel konstruována nevhodně. Jak výstižně poznamenává Barca, pokud by mělo být dosaženo pouze redistribuce, namísto kohezní politiky by zcela postačoval jednoduchý „systém šeků"; viz BARCA, dílo cit. v pozn. 19, s. xiii a xiv. Podrobněji viz např. také BEGG, Iain. The Future of Cohesion Policy in Richer Regions: Working paper. *A series of short papers on regional research and indicators produced by the Directorate-General for Regional Policy*. 2009, č. 3.

61 Toto pojetí kohezní politiky je poněkud protichůdné, jelikož kohezní politika má na jednu stranu přispívat k vytváření podmínek pro prohlubování tržní liberalizace, na druhou stranu ale zároveň svými investicemi do tržního prostředí zasahuje (a to nejen přímo selektivní podporou některých podnikatelských aktivit). Kohezní politika se tak pohybuje na určitém rozhraní – lze na ni v závislosti na volbě perspektivy pohlížet jako na nástroj podpory trhu, ale stejně tak jako na projev ekonomického intervencionismu. Viz BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE, dílo cit. v pozn. 8, s. 11.

na prostor pro uplatňování tzv. víceúrovňové správy (*multi-level governance*). Víceúrovňovou správu lze chápat jako správu založenou na *„koordinované činnosti Unie, členských států a místních a regionálních orgánů, která vychází ze zásady subsidiarity, proporcionality a z partnerství a realizuje se prostřednictvím funkční a institucionalizované spolupráce s cílem vypracovat a provádět politiky Evropské unie.“*[62]

Víceúrovňová správa, jak je patrné, nesouvisí pouze s implementací unijní kohezní politiky, nýbrž obecně s procesem označovaným jako *europeizace*. Nicméně právě v kontextu kohezní politiky jde o aspekt často zmiňovaný, jelikož také v případě této politiky jde o určitý integrovaný přístup, který má umožnit účast širokého okruhu aktérů v rámci její konstrukce a realizace.[63, 64] Víceúrovňová správa v kontextu kohezní politiky souvisí zejména s principem partnerství jakožto jedním z obecných principů kohezní politiky, resp. fungování strukturálních fondů, jde ale ještě dále, jelikož neusiluje pouze o institucionální partnerství, nýbrž o rozdělení vlivu nad kohezní politikou.[65]

Dosavadní výsledky aplikace přístupu víceúrovňové správy v rámci kohezní politiky jsou ovšem, jak se zdá, smíšené. Zatímco v některých více decentralizovaných členských státech dokázali regionální aktéři lépe využít příležitostí, které jim naskytl princip partnerství, ve státech více centralizovaných

---

62 Usnesení Výboru regionů ze 106. plenární zasedání ve dnech 2. a 3. 4. 2014, RESOL-V-012, k Listině víceúrovňové správy v Evropě; obdobně srov. také stanovisko Výboru regionů z 80. plenární zasedání 17. a 18. 6. 2009, CONST-IV-020, Bílá kniha Výboru regionů o víceúrovňové správě věcí veřejných.

63 Podle Garyho Markse je přístup víceúrovňové správy založen na opačných předpokladech nežli přístup státně-centristický či mezivládní: *„Namísto toho, aby byl stát koncipován jako jednotný aktér, přístup víceúrovňové správy stát rozkládá a zkoumá rozhodování jednotlivých vnitrostátních aktérů, a to samozřejmě včetně vrcholných představitelů státu; namísto předpokladu, že stát usiluje o zachování suverenity, předpokládá, že vnitrostátní aktéři mají vícero potenciálně neslučitelných cílů; a konečně namísto závěru, že členské státy důsledně ovládají výsledky politik, dospívá k závěru, že vliv aktérů na různých úrovních správy se výrazně liší napříč a dokonce uvnitř různých politik.“* MARKS, Gary. Exploring an Explaining Variations in EU Cohesion Policy. In: HOOGHE, Liesbet (ed.). *Cohesion policy and european integration: building multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996, s. 418.

64 V souvislosti s uplatněním víceúrovňové správy v rámci kohezní politiky se někdy hovoří až o vlastnictví (*ownership*) kohezní politiky jejími aktéry v různých strukturách a stádiích (byť o vlastnictví v právním smyslu pochopitelně nejde).

65 VAN DER BRANDE, Luc. *Multilevel Governance and Partnership: The Van den Brande Report*. 2014, s. 11.

zůstala kohezní politika pod větší kontrolou národních vlád.[66] Některé pozdější studie pak konstatují, že tento státně-centristický přístup je vlastní také mnohým novým členským zemím střední a východní Evropy včetně ČR. Regionální aktéři jsou sice v těchto zemích schopni na kohezní politice participovat, nejsou však vybaveni významným vlivem.[67]

Nástroji kohezní politiky jsou již dříve zmíněné *strukturální fondy*. V současnosti využívá kohezní politika (jak již bylo naznačeno v oddílu 1.3.1) trojici strukturálních fondů – EFRR, ESF a Fond soudržnosti.[68] Všechny tyto fondy jsou rámcově upraveny Smlouvou o fungování EU.[69]

1.4 Lisabonizace kohezní politiky

Kohezní politika jakožto jedna z nejvýznamnějších unijních politik není izolována od obecného směřování EU. Vedle statického pohledu na kohezní politiku a její východiska je kohezní politice vlastní také určitá dynamika. Jinak řečeno, kohezní politika se mezi jednotlivými programovými obdobími proměňuje, což platí jak pro její obsah, tak také pro její právní rámec. Zdaleka přitom nejde o kosmetické změny. Především v souvislosti s přijetím

66 BACHE, GEORGE, BULMER, dílo cit. v pozn. 33, s. 444, a to s odkazem především na závěry dřívější studie: HOOGHE, Liesbet (ed.). *Cohesion policy and european integration: building multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

67 BACHE, GEORGE, BULMER, dílo cit. v pozn. 33, s. 444–445 a literatura tam citovaná.

68 Pro úplnost je třeba dodat, že současné programové období (2014–2020) využívá označení evropské strukturální a investiční fondy (zkráceně fondy ESI), přičemž mezi fondy ESI jsou řazeny mimo EFRR, ESF a Fondu soudržnosti také Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV; *European Agricultural Fund for Rural Development*) a Evropský námořní a rybářský fond (ENRF; *European Maritime and Fisheries Fund*). Dva posledně uvedené fondy ovšem neposkytují podporu v rámci kohezní politiky, nelze je tedy v pravém smyslu podřadit pod její nástroje. Platí pro ně také do značné míry odlišná pravidla. Z těchto důvodu nejsou ani označovány jako strukturální fondy v rámci této monografie. Důvodem pro začlenění všech výše uvedených fondů do skupiny fondů ESI pak je dle obecného nařízení (viz odst. 2 preambule) snaha o dosažení lepší koordinace a harmonizace mezi všemi výše uvedenými fondy. Současně lze zmínit, že ani dříve okruh strukturálních fondů nebyl stabilní. Zejm. Fond soudržnosti byl původně zřízen jako dočasný a zprvu fungoval na strukturálních fondech nezávisle. Mezi strukturální fondy dříve spadala také orientační sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF; *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*).

69 EFRR a Fond soudržnosti jsou upraveny v rámci zakotvení kohezní politiky. ESF, o kterém dosud bližší zmínka nebyla, je pak upraven v čl. 162 až 164, přičemž podle čl. 162 Smlouvy o fungování EU byl tento fond založen za účelem *„zlepšení možností zaměstnávání pracovníků na vnitřním trhu, a tím pro zvyšování životní úrovně."*

a realizací *Lisabonské strategie* jakožto rámcové strategie EU pro roky 2000 až 2010 lze hovořit o zřetelném posunu ve směřování kohezní politiky. Tato podkapitola se snaží alespoň ve stručnosti naznačit nejzákladnější aspekty dosavadního vývoje a podstatu tohoto posunu.[70]

Jak již bylo uvedeno, regionální problematika byla reflektována již na samém počátku unijní integrace. Za skutečný počátek institucionalizovaného zájmu o tuto oblast je považováno až vytvoření EFRR a některých doprovodných opatření v roce 1975.[71] Regionální politika byla do této doby roztříštěná a omezená.[72] Významnou roli při formování kohezní politiky, jak již bylo také konstatováno, sehrálo rozšiřování EU.[73]

---

70 Pro podrobný popis formování a vývoje kohezní politiky viz např. BAUN, Michael J., MAREK, Dan. *Cohesion Policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.

71 Na zformování EFRR měly značný vliv nové členské země (Velká Británie, Irsko a Dánsko; 1973). V případě Velké Británie nešlo pouze o existenci problematických regionů, ale také o snahu o zlepšení své finanční pozice v rámci unijního rozpočtu (Velká Británie byla významným plátcem, zároveň ale nebyla s ohledem na strukturu svého hospodářství významným příjemcem ze společné zemědělské politiky). Z původních členských zemí měla na vzniku EFRR zájem Itálie (a to skrze již zmíněnou oblast *Mezzogiorno*). Podrobněji viz FIALA, PITROVÁ, dílo cit. v pozn. 16, s. 511–512.

72 Jak uvádí Harwey Armstrong, prvotním účelem ekonomických nástrojů, kterými EU do té doby disponovala (ESF, EIB a EZOZF), nebyla v pravém slova smyslu regionální politika. Tyto nástroje totiž asistovaly zaostávajícím regionům pouze v rozsahu účelu, ke kterému byly původně vytvořeny. Zaostávající regiony tak před založením EFRR byly odkázány takřka výhradně na regionální politiku vlád jednotlivých členských států. ARMSTRONG, dílo cit. v pozn. 7, s. 34.

73 Přistoupení Velké Británie v roce 1973 přineslo strukturální problém ekonomické přeměny dříve průmyslových regionů. Se vstupem Řecka (1981), Španělska a Portugalska (1985) se rozšířilo množství nerozvinutých zemědělských oblastí. Prohloubení vysokých ekonomických rozdílů pak nespočívalo jen na zaostávání vůči unijnímu průměru, ale také na výrazném zaostávání regionů nových členských zemí vůči nerozvinutým regionům původních členských zemí. Jak např. uvádí Michael Keating, podle dat z roku 1987 dosahovaly nejchudší regiony Řecka a Portugalska, jakožto nových členských států, zhruba 40% průměru HDP na obyvatele EU. Kalábrie jakožto nejchudší region původních členských států před přistoupením Řecka přitom podle dat z roku 1987 dosahovala hodnoty 59% průměru. Podle Keatinga vedly tyto existující disproporce ke dvojici reakcí na projekt ekonomické integrace. První reakcí bylo odmítání projektu a volání po obraně národního státu jakožto platformy pro „smíření" společnosti a trhu. Druhou reakcí byl – v rámci budování EU přirozeně atraktivní – pokus o vytvoření společensky a územně citlivého modelu růstu za pomoci unijních institucí. Příklon k druhé z těchto možností přitom znamenal, že periferní země, jak již bylo dříve uvedeno, spojily svůj souhlas s prohlubováním ekonomické integrace s požadavkem na zavedení určitého dlouhodobého asistenčního mechanismu. KEATING, dílo cit. v pozn. 20, s. 5–6.

Unijní regionální, resp. kohezní politika byla mnohokrát reformována. Postupem času docházelo zejména k jejímu postupnému rozšiřování a zvyšování vlivu EK na to, jakým způsobem bude podpora alokována. Předěl mezi unijní regionální politikou a kohezní politikou představuje reforma z roku 1988 spojená s Jednotným evropským aktem, v rámci které došlo k zakotvení kohezní politiky jako politiky posilování ekonomické a sociální soudržnosti.[74] K závěru o nutnosti hlubší reformy dosavadní unijní regionální politiky vedl EK především předpoklad, že společně se zrušením co největšího množství zbývajících bariér pro volný obchod (a tedy s přechodem na jednotný vnitřní trh) bude možné očekávat určitou restrukturalizaci napříč EU a dodatečné dopady na zaostávající regiony.[75]

Reforma z roku 1988 byla v první řadě reformou tehdejších strukturálních fondů (EFRR, ESF a EZOZF – orientační sekce). Zejména byla vytvořena soustava pětice prioritních cílů (*objectives*), na jejichž dosažení se měly strukturální fondy různou měrou podílet. Smysl tohoto kroku lze spatřovat zejména v posílení kooperace, a to jak mezi strukturálními fondy, tak ve vztahu k jiným nástrojům unijní regionální politiky. Zaměření nyní již kohezní politiky bylo dle pětice těchto prioritních cílů následující:

1. *Podpora rozvoje a strukturálních změn hospodářsky zaostávajících regionů;*
2. *Konverze regionů vážně zasažených úpadkem průmyslu;*
3. *Boj s dlouhodobou nezaměstnaností;*
4. *Zvyšování zaměstnanosti mladých lidí;*
5. *(a) Urychlování strukturálních změn v zemědělství a (b) Podpora rozvoje zemědělských oblastí.*

Jak je patrné, ne všechny uvedené cíle jsou cíli zaměřenými regionálně. Podpora v rámci kohezní politiky tedy byla směřována i na země unijního

74 Podle čl. 130a odst. 1 Smlouvy o založení EHS (ve znění Jednotného evropského aktu) „[k] *podpoře celkového harmonického vývoje Společenství rozvíjí a uskutečňuje aktivity vedoucí k posilování své ekonomické a sociální soudržnosti.*" V odst. 2 byl také vyjádřen regionální rozměr kohezní politiky: „*Společenství se zaměřuje na zmenšování nerovnoměrností mezi různými regiony a zaostalosti regionů, jimž se dostává nejmenší podpory.*" Jak je patrné, současné vymezení kohezní politiky ve Smlouvě o fungování EU je (pomineme-li chybějící územní dimenzi soudržnosti) velmi podobné. Další ustanovení revidované Smlouvy o založení EHS upravila některé základní podrobnosti kohezní politiky (čl. 130 b až 130e), zejména pak poprvé v primárním právu zakotvila EFRR.

75 ARMSTRONG, dílo cit. v pozn. 7, s 42.

jádra, které byly s ohledem na svoji hospodářskou rozvinutost schopny předmětné obtíže řešit bez asistence strukturálních fondů. Larry Neal k této struktuře prioritních cílů uvádí, že výsledek politických jednání spíše než snahu o efektivní koncentraci kohezní politiky odrážel rozličné politické zájmy, které vedly k formulaci takových kritérií, která v určitém rozsahu poskytla přístup ke strukturálním fondům každému z členských států.[76] Regionální rozměr kohezní politiky z pohledu alokace finančních prostředků nicméně zřetelně převládal, jelikož celých 80 % zdrojů EFRR mělo být užito na dosažení cíle prvního.

Mimo nově konstruovaných prioritních cílů stojí za pozornost také několik dalších významných změn. V rozmezí let 1987 až 1993 došlo ke zhruba zdvojnásobení dosavadního objemu strukturálních fondů. S reformou z roku 1988 je spojen příklon k využívání operačních programů (princip programování), přičemž programová období kohezní politiky kopírují víceleté (nyní sedmileté) finanční rámce zavedené společně s komplexní reformou unijního rozpočtu.[77] Za zmínku také stojí, že kohezní politika nově nevychází z regionů definovaných členskými státy, nýbrž z nomenklatury územních statistických jednotek (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*; NUTS), které byly zavedeny za účelem překlenutí různorodých vymezení celků územní správy v jednotlivých členských státech.[78]

Ani další vývoj kohezní politiky se nevzdaloval pravidlu, že každý další „stupeň" ekonomické integrace byl doprovázen jejími změnami. Nesla-li se reforma z roku 1988 v duchu snah o přechod k jednotnému vnitřnímu trhu, reforma, která dala podobu kohezní politice pro následující programové období (1993–1999), souvisela s přípravou evropské hospodářské a měnové unie a v menší míře také s tzv. severním rozšířením (o Švédsko a Finsko; 1995).[79]

---

76 NEAL, Larry. *The economics of Europe and the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, s. 175.

77 Tzv. *Delorsův balíček I*; podrobněji viz např. FIALA, PITROVÁ, dílo cit. v pozn. 16, s. 717 an.

78 Podrobněji viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1059/2003 o zavedení společné klasifikace územních statistických jednotek (NUTS); případně SKOKAN, dílo cit. v pozn. 15, s. 13–16.

79 NEAL, dílo cit. v pozn. 76, s. 175–176.

Obavy z dopadů projektu hospodářské a měnové unie vedly, jak uvádí Ian Bache a kol., ke dvojí reakci. Zaprvé, na základě požadavků zaostávajících členských států došlo k opětovnému zdvojnásobení objemu strukturálních fondů. Druhou reakcí bylo zřízení Fondu soudržnosti jakožto nástroje určeného k usnadnění přistoupení tehdejších kohezních zemí (Irska, Portugalska, Španělska a Řecka) k hospodářské a měnové unii.[80]

V souvislosti se severním rozšířením EU došlo k rozšíření původní pětice prioritních cílů o cíl šestý, zaměřený na podporu neobydlených arktických regionů Švédska a Finska, a to navzdory tomu, že tyto země již před svým vstupem mezi tzv. kohezní země nespadaly (a šlo tedy opět o výsledek určitého politického kompromisu[81]).[82] Budoucí vývoj však s sebou nesl redukci počtu prioritních cílů a dočasné zpřísnění podmínek pro získání podpory.

Také následující programové období (2000–2006) představovalo změny kohezní politiky, a to zejména v souvislosti s akčním programem Agenda 2000, který mimo jiné reagoval na připravované rozšíření EU o řadu méně rozvinutých států střední a východní Evropy včetně ČR. Bylo přitom zřejmé, že bude nutné kohezní politiku významně modifikovat, jinak by stávající objem strukturálních fondů nepostačoval.[83] V souvislosti s tzv. východním rozšířením již ovšem nedošlo k dalšímu navýšení rozpočtu kohezní politiky, reakce namísto toho spočívala v její konsolidaci. Podpora ze strukturálních fondů byla podle nových kritérií způsobilosti zaměřena pouze na regiony, které ji skutečně vyžadovaly. Došlo také ke sloučení původních prioritních cílů na pouhé tři a také k jejich zobecnění.[84]

---

80 BACHE, GEORGE, BULMER, dílo cit. v pozn. 33, s. 428.

81 Viz NEAL, dílo cit. v pozn. č. 76, s. 176.

82 Také Rakousko jakožto rozvinutá země přistupující k EU ve stejném roce získalo pro jeden ze svých regionů asistenci ze strukturálních fondů; BACHE, GEORGE, BULMER, dílo cit. v pozn. 33, s. 428.

83 Jak uvádějí Bache a kol., reforma pro nadcházející programové období měla nalézt rovnováhu mezi požadavky stávajících kohezních zemí na straně jedné a na druhé straně nových členských států, jejichž HDP na obyvatele byl zhruba na úrovni pouhé jedné třetiny průměru EU; tamtéž, s. 432.

84 Těmito prioritními cíly kohezní politiky v období let 2000–2006 byly:
- *Podpora rozvoje a strukturálních změn regionů, jejichž rozvoj zaostává;*
- *Podpora hospodářské a sociální přeměny oblastí, jež čelí strukturálním obtížím;*
- *Podpora přizpůsobování a modernizace politik a systémů vzdělávání, odborné přípravy a zaměstnanosti.*

K dosud nejvýznamnějšímu posunu kohezní politiky ovšem došlo až o něco později společně s Lisabonskou strategií (jakožto *strategií hospodářského růstu a zaměstnanosti*)[85] a následně se strategií Evropa 2020 (jakožto *strategií pro inteligentní, udržitelný a začleňující růst*).[86] Jde o dvojici desetiletých převážně ekonomicky zaměřených strategických dokumentů přijatých EU v roce 2000, resp. 2010, a to v reakci na tzv. nové výzvy pro EU ve třetím tisíciletí. Za tyto nové výzvy lze označit především globalizaci, probíhající demografickou změnu, environmentální rizika, energetickou závislost, finanční krizi z roku 2008 či aktuálně např. otázky spojené s migrací apod. Nikoli překvapivě se kohezní politika stala jedním z klíčových nástrojů naplňování těchto unijních strategií.

Proces „lisabonizace" kohezní politiky, jak je tato proměna kohezní politiky označována, lze velmi jednoduše charakterizovat jako prolínání nových celounijních horizontálních témat a priorit do kohezní politiky. Na nejobecnější úrovni se tyto strategie projevily na stanovení prioritních cílů kohezní politiky v předcházejícím a současném programovém období.

V programovém období let 2007–2013 byl k tradičnímu cíli *Konvergence* určenému pro zaostávající členské státy připojen cíl *Konkurenceschopnost a zaměstnanost*, který byl zaměřený na naplňování Lisabonské strategie v rozvinutých členských státech. Třetím prioritním cílem pro toto období pak byla *Evropská územní spolupráce*, určená pro podporu mezistátních projektů v pohraničních oblastech.

V programovém období běžícím v současné době (2014–2020) došlo k dalšímu zjednodušení struktury prioritních cílů na pouhé dva – jednak prioritní cíl *Investice pro růst a zaměstnanost*, který v sobě integruje koncept soudržnosti a naplňování strategie Evropa 2020, a jednak (opět) cíl *Evropská územní spolupráce*, přičemž byl současně zcela vypuštěn prioritní cíl explicitně zaměřený na konvergenci.

85 Viz sdělení Komise ze dne 20. 7. 2005, COM(2005) 330, o společné akci pro růst a zaměstnanost: Lisabonský program.

86 Viz sdělení Komise ze dne 3. 3. 2010, COM(2010) 2020, o zahájení strategie Evropa 2020.

Tak, aby bylo možné prostřednictvím kohezní politiky reagovat na uvedené nové výzvy, dochází opět k „rozvolnění" kritérií způsobilosti a zaměření podpory ze strukturálních fondů také na rozvinuté země EU (byť stále zůstává důraz na podpoře nerozvinutých členských států, resp. regionů).

Co je ovšem z pohledu práva pozoruhodné, tento posun v kohezní politice směrem k uskutečňování uvedených strategií nebyl dosažen redefinicí konceptu soudržnosti, tedy alespoň nikoli výslovně. Koncept soudržnosti zůstává zachován a v podstatě nezměněn jak v primárním, tak také v sekundárním unijním právu. Namísto toho jsou na úrovni sekundárního práva (příslušných prováděcích nařízení) nově vymezeny tematické cíle a priority kohezní politiky, které sledují zároveň jak posilování soudržnosti EU, tak také uvedené nové výzvy. V jedné unijní politice tak koexistuje dvojice nejobecnějších účelů. Michael Baun a Dan Marek tento posun výstižně označují jako novou *dvojí misi* kohezní politiky.[87] Tím se pochopitelně dosavadní úvahy o možné interpretaci kohezní politiky významně komplikují.

Pozoruhodné je dále to, že v sekundárním právu jakoby koncept soudržnosti, a to navzdory svému původu v primárním právu, těmto novým výzvám ustupoval.[88] „Lisabonizovaná" kohezní politika se tak zřetelně stává něčím odlišným, než čím byla dříve. Spíše než o pouhou další reformu tak jde o určitou unijním právem nepřiznanou *transformaci* kohezní politiky do podoby všeobecné evropské investiční politiky.[89] V rámci unijního právního rámce kohezní politiky tento posun naznačuje zejména označování strukturálních fondů jako fondů ESI – evropských strukturálních a investičních fondů.

1.5 Dílčí závěry

Kohezní politika má, jakožto jedna z nejvýznamnějších unijních politik, zřetelný právní rozměr, a to jak v rovině primárního práva, tak v rovině práva

87 BAUN, MAREK, dílo cit. v pozn. 70, s. 3; podrobněji k „lisabonizaci" kohezní politiky tamtéž, s. 41 an.

88 K tomu podrobněji v podkap. 2.2.

89 Jako o *„hlavním investičním nástroji EU"* se o kohezní politice vyjadřuje šestá (a dosud poslední) kohezní zpráva EK: EVROPSKÁ KOMISE. *Investice pro růst a zaměstnanost: Šestá zpráva o hospodářské, sociální a územní soudržnosti.* Brusel: 2014, s. xvii.

sekundárního. Aniž by tato podkapitola usilovala o podrobnější rekapitulaci dosud uvedeného, domnívám se, že z pohledu zaměření této monografie stojí za pozornost zejména dva aspekty.

Zaprvé, v primárním právu (čl. 174 odst. 1 Smlouvy o fungování EU) je kohezní politika zakotvena jakožto *činnost vedoucí k posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti* (*za účelem podpory harmonického vývoje*). Problematické ovšem je, že není zcela zřejmé, co lze pod soudržností (a jejími třemi dimenzemi) rozumět a co je tedy smyslem a účelem kohezní politiky.

Unijní právní rámec (čl. 174 odst. 2 Smlouvy o fungování EU) pouze odhaluje interpretaci kohezní politiky jakožto nástroje *konvergence*, neboli sbližování zaostávajících regionů a členských států s tzv. unijním jádrem. Nicméně vzhledem k tomu, že kohezní politika již od svých počátků důsledně nesleduje pouze konvergenční cíle, je patrné, že tato interpretace konceptu soudržnosti kohezní politiku zcela nevystihuje. Některé další interpretace kohezní politiky nabízí literatura. Někteří autoři pak považují soudržnost za politický cíl související s usnadněním další *politické integrace* EU. V případě kohezní politiky ale může jít také o *redistribuci* (kohezní politika jako nástroj redistribuce bohatství napříč EU) či *kompenzaci* (kohezní politika jako, dá se říci, cena za politický konsenzus na projektu ekonomické integrace). Tato monografie přitom možné interpretace kohezní politiky ani zdaleka nevyčerpává, možných náhledů je pochopitelně celá řada.[90]

Tato otázka přitom může být významná z pohledu otázek efektivnosti kohezní politiky, resp. efektivnosti využívání strukturálních fondů (podrobněji v kapitole 2). Různé interpretace kohezní politiky totiž ze své podstaty determinují, co má být jejím prostřednictvím dosaženo a co lze tedy považovat za „efektivní“. Budeme-li o kohezní politice přemýšlet jakožto o určitém kompenzačním nástroji, který má usnadnit nacházení kompromisů na půdě EU a jejích orgánů, není už z tohoto úhlu pohledu pochopitelně příliš významné, jak budou poskytované finanční prostředky dále využity. Stejně

90 Kupříkladu Barca za hlavní účel kohezní politiky označuje vyvolání institucionální změny a rozbití neefektivností a pasti sociálního vyloučení. BARCA, dílo cit. v pozn. 19, s. xiii.

tak pokud budeme na kohezní politiku pohlížet jako na nástroj pouhé redistribuce mezi „bohatými“ a „chudými“ členskými státy, její podstata bude naplněna již příslušnými finančními transfery.

Jednoduše řečeno, z určitých náhledů na kohezní politiku může být efektivnost využívání strukturálních fondů spíše až druhotným hlediskem. Z pohledu práva může být uvedené pochopitelně problémem tehdy, pokud efektivnost není hlediskem, které by právní úprava důsledně sledovala. Stejně tak vnitrostátní právní úprava relevantní pro realizaci kohezní politiky může sledovat poněkud odlišná hlediska (o tom podrobněji v kapitolách 3 a 5).

Zadruhé, za pozornost dle mého názoru stojí to, že lze sledovat významný posun kohezní politiky v důsledku nového zaměření kohezní politiky společně s Lisabonskou strategií a později se strategií Evropa 2020. Společně s tzv. lisabonizací kohezní politiky lze hovořit až o určité transformaci kohezní politiky z politiky původně zaměřené na posilování soudržnosti do podoby všeobecné evropské investiční politiky, která je zaměřena taktéž na tzv. nové výzvy.

Lze mít zejména za to, že namísto zmíněné nepřiznané transformace kohezní politiky v rovině sekundárního práva (příslušných prováděcích nařízení, především obecného nařízení) se bylo možné vydat cestou redefinice konceptu soudržnosti (obojí v rovině sekundárního práva) v tom smyslu, že tzv. nové výzvy jsou také výzvami pro unijní soudržnost. Neurčité vymezení konceptu soudržnosti v primárním právu by uvedenému posunu v cestě zjevně nestálo. Naopak současné legislativní řešení, kdy kohezní politika připomíná určitý „podvozek“ pro realizaci Lisabonské strategie a strategie Evropa 2020, se jako příliš „právně čisté“ být nezdá. Byť význam těchto teoretických úvah je pro realizaci kohezní politiky pochopitelně velmi malý.

2 EFEKTIVNOST A CÍLE KOHEZNÍ POLITIKY

„Političtí vládci Evropské unie stlačili do kohezní politiky tolik úkolů, že máme důvod mít obavy o její vlastní soudržnost."[91]

2.1 Úvod do kapitoly

Jak již bylo uvedeno v předcházející kapitole, kohezní politika je ambiciózní nejen co do svých cílů, ale také co do objemu finančních prostředků, které jsou na ni vynakládány z rozpočtu EU. Kohezní politika a společná zemědělská politika jsou v současnosti dvěma nejnákladnějšími unijními politikami. Od konce devadesátých let minulého století tvoří kohezní politika zhruba jednu třetinu unijního rozpočtu. Pro programové období let 2014–2020 je na kohezní politiku vyhrazeno 351,85 mld. eur.[92] Jaké však tyto výdaje přinášejí praktické efekty?

EK ve svých kohezních zprávách pravidelně zdůrazňuje dosažené úspěchy. Kupříkladu v úvodu své poslední šesté kohezní zprávy z roku 2014 konstatuje, že „[p]*olitika soudržnosti pomohla v průběhu času zvýšit životní úroveň a ekonomické příležitosti v regionech EU, a to zvyšováním dovedností a zaměstnatelnosti; zlepšováním přístupu k regionům; podporou budování správních kapacit; vytvářením vazeb mezi výzkumnými institucemi, univerzitami a podniky a poskytováním služeb malým a středním podnikům. Podporou hlavních hybných sil hospodářského růstu pomáhá politika soudržnosti regionům EU růst rychleji."*[93]

Dle skeptiků jsou však skutečné efekty kohezní politiky omezené, či případně je sporné, do jaké míry je lze připisovat právě kohezní politice (a nikoli např. vnitrostátním politikám členských států). Bylo by však na druhou stranu unáhlené tvrdit, že kohezní politika dosud žádné pozitivní efekty nepřinesla.

Jak výstižně poznamenává Tarschys, konkrétní výsledky intervencí kohezní politiky jsou viditelné kolem nás např. v podobě různých infrastrukturních

91 TARSCHYS, dílo cit. v pozn. 11, s. 85.

92 V předchozím programovém období (2007–2013) šlo o částku 347,41 mld. eur (35,7 % z rozpočtu EU pro toto období).

93 Šestá kohezní zpráva EK, cit. v pozn. 89, s. xviii.

staveb. O skutečných dopadech kohezní politiky na členské státy a regiony už to ale platí mnohem méně.[94] Ne zcela jasné tedy je, zda výsledky dosahované kohezní politikou ekonomicky odůvodňují ve srovnání s jejími nemalými náklady její existenci (alespoň v její stávající podobě). Jinak řečeno, zda je kohezní politika *efektivní*.[95] Tato základní otázka, která není otázkou ani zdaleka novou, se zdá být dosud nezodpovězena.

Tato kapitola se pokouší tuto a některé další s efektivností kohezní politiky související otázky ve stručnosti přiblížit. Nejprve je věnována pozornost cílům kohezní politiky v rovině sekundárního unijního práva (podkapitola 2.2) a následně možnému významu práva v rámci implementace kohezní politiky (podkapitola 2.3).

2.2 Cíle kohezní politiky

Předně, chceme-li hodnotit efektivnost kohezní politiky (a zřejmě jakékoli jiné obdobné politiky), jako rozhodující se jeví především to, do jaké míry se této politice daří naplňovat své cíle. Situaci poněkud komplikuje skutečnost, že pojmy doprovázející kohezní politiku, jako je zejména *soudržnost, konvergence, solidarita* apod., jsou, jak také poukazují mnozí autoři, značně mlhavé až vágní.[96]

Z pohledu práva lze cíle kohezní politiky přirozeně hledat uvnitř jejího právního rámce, v tomto případě v primárním a sekundárním unijním právu. Právo ale příliš jasno do této otázky nevnáší, jelikož nejenže zřetelně nevymezuje, co je podstatou politiky soudržnosti (konceptu soudržnosti), ale současně ani jednoznačně nevypovídá o tom, čeho má být jejím prostřednictvím dosaženo.

Je-li podle již dříve citovaného čl. 174 odst. 1 Smlouvy o fungování EU deklarovaným cílem EU „*rozvíjet a prosazovat svou činnost vedoucí k posilování*

94 TARSCHYS, cit. dílo v pozn. 11, s. 53; přičemž jak tento autor tamtéž poznamenává, „[s]*hrnutí všech těchto projektů a měření jejich celkových dopadů je mnohem obtížnější úkol, zvláště pokud chceme přejít od hrubých čísel k posouzení čistého dopadu na míru růstu a územní nerovnováhy. Tyto ambice nás nutí opustit sféru exaktních a ověřitelných pozorování a vstoupit do mlhavé země propletených proměnných, hypotetických předpokladů, jakož i velkých teorií ekonomického rozvoje.*“

95 K obsahu hlediska efektivnosti blíže v podkap. 3.4.

96 Srov. např. ARMSTRONG, dílo cit. v pozn. 7, s. 51; EDERVEEN a kol, dílo cit. v pozn. 59, s. 4; TARSCHYS, dílo cit. v pozn. 11, s. 32.

hospodářské, sociální a územní soudržnosti", nevypovídá to takřka nic o předpokládaných výsledcích intervencí ze strukturálních fondů v příslušném programovém období.

Jak v této souvislosti uvádí Armstrong, hospodářskou a sociální soudržnost nelze považovat za cíl kohezní politiky, ale spíše za určitou deklaraci záměru (*statement of intent*), byť mající svůj nezanedbatelný význam.[97] Z regionálního rozměru kohezní politiky formulovaného v čl. 174 odst. 2 Smlouvy o fungování EU plyne, jak již bylo uvedeno, že dominantním posláním kohezní politiky je snižování regionálních disparit, tedy jinak řečeno dosahování regionální konvergence. To, zda k regionální konvergenci dochází, sice lze určitými způsoby měřit a vyjádřit, nejsou však zcela jasné kontury tohoto „konvergenčního procesu".

Zejména, jak uvádí Armstrong, není jasné, jaké regionální disparity mají být odstraněny, v jakém rozsahu (zčásti, či zcela) anebo v jakém časovém horizontu.[98] Případně obdobně: Jaká minimální míra ekonomické konvergence vyjádřeno sbližováním HDP na osobu je žádoucí? K jakému snížení nezaměstnanosti má dojít v rámci posilování sociální soudržnosti? Jak vůbec vyjádřit efektivnost v případě územní soudržnosti?[99]

Situace se ovšem příliš nezmění, ani pokud opustíme prostor primárního práva, tedy prostor obecných právních konstrukcí v zakládajících smlouvách, a přejdeme do prostoru prováděcích nařízení. Zde je kohezní politika upravena, jak již bylo konstatováno v předchozí kapitole, prostřednictvím určitého právního rámce sestávajícího z nařízení obsahujícího obecná ustanovení a zvláštních nařízení upravujících specifika činnosti jednotlivých strukturálních fondů.

Co do formulace cílů kohezní politiky tato nařízení pro jednotlivá programová období upravují jednak (nejobecnější) prioritní cíle, které již byly zmíněny dříve (v podkapitole 1.4), a dále také určité tematické cíle a priority, kterými jsou prioritní cíle určitým způsobem dále rozvedeny. Ani v těchto případech ale nejde o konkrétní a měřitelné cíle, nýbrž opět spíše o určité deklarace záměru.

97 ARMSTRONG, dílo cit. v pozn. 7, s. 51.
98 Tamtéž, s. 51–52.
99 Srov. pozn. 38.

Kupříkladu při pohledu na předcházející programové období let 2007–2013 plyne z prvního a co do objemu alokovaných finančních prostředků dominantního prioritního cíle *Konvergence*, že prostřednictvím tohoto cíle je poskytována asistence regionům s průměrným HDP na obyvatele nižším než 75 % průměru EU.[100]

Nicméně ani tehdejší nařízení o obecných ustanoveních[101] a ani tehdejší nařízení upravující podrobnosti fungování EFRR pro toto programové období[102] již jednoznačně neobsahují, čeho má být prostřednictvím financování tohoto cíle dosaženo. Z povahy věci lze usuzovat, že asistence by měla sloužit přinejmenším k tomu, aby podporované regiony mohly perspektivně pásmo podpory opustit. Z těchto nařízení ovšem explicitně neplyne ani dočasnost podpory zaostávajících regionů, resp. členských států.

Nařízení upravující podrobnosti fungování EFRR pro programové období let 2007–2013 pak obsahuje výčet priorit jakožto zpřesnění jednotlivých prioritních cílů podporovaných z EFRR. Tyto priority jsou ale v zásadě pouze popisem aktivit, které mají být přednostně podporovány, aniž by mnoho vypovídaly o tom, čeho má být jejich prostřednictvím (a také obecněji v rámci kohezní politiky) dosaženo.

Ještě méně jasné se zdají být prioritní cíle pro současné programové období let 2014–2020. Kohezní politika je pro toto programové období zaměřena explicitně *na dosahování výsledků a výkonnost* kohezní politiky, resp. strukturálních fondů. Toto zaměření se projevuje v celé řadě aspektů realizace kohezní

100 Přesněji pro financování ze strukturálních fondů v rámci tohoto cíle byly způsobilé regiony odpovídající úrovni NUTS 2 (jakožto územní jednotky s nejméně 800 tis. a nejvíce 3 mil. obyvateli; blíže viz pozn. 78), jejichž HDP na obyvatele měřený paritou kupní síly a vypočtený na základě údajů EU (za období 2000–2002) je nižší než 75 % průměru HDP EU-25 na obyvatele za stejné referenční období. Obdobně tomu bylo u takto zaměřeného prioritního cíle také v předchozích programových obdobích.

101 Nařízení Rady (ES) č. 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.

102 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999.

politiky,[103] nedotýká se však obecných prioritních cílů na nejvyšší úrovni kohezní politiky, jejichž formulace jde spíše opačným směrem. Pro současné programové období let 2014–2020 dochází k dalšímu zjednodušení prioritních cílů, kdy jsou obecným nařízením, jak již bylo konstatováno v předcházející kapitole, upraveny pouhé dva prioritní cíle: *Investice pro růst a zaměstnanost* a *Evropská územní spolupráce*.

Nejenže jsou tyto cíle samy o sobě obecnější nežli prioritní cíle z dřívějších období, zároveň nejsou v příslušném nařízení ani nijak dále definovány či zpřesněny.[104] V čl. 89 odst. 2 obecného nařízení jsou tyto prioritní cíle uvedeny pouze výčtem. Navazující články obecného nařízení pak již upravují pouze určité „technické podrobnosti", jako jsou limity pro podporu v rámci prvního z uvedených cílů (čl. 90) či rozdělení finančních prostředků mezi kategorie regionů (čl. 91 an.).

Na tyto prioritní cíle navazují v obecném nařízení upravené tematické cíle a dále investiční priority upravené v nařízeních upravujících jednotlivé strukturální fondy. Nicméně také v případě těchto tematických cílů a investičních

103 Vyjmenovat lze např. nastavení systému předběžných podmínek (tzv. ex-ante kondicionalit), na jejichž splnění je různým způsobem vázáno využívání strukturálních fondů (čl. 19 obecného nařízení); tzv. výkonnostní rámec, který podmiňuje vyplacení části objemu podpory alokovaného pro členský stát v závislosti na dosahovaných výsledcích (čl. 20–22 obecného nařízení); či posílení strategického řízení (čl. 10 an. obecného nařízení). Obdobných aspektů, jejichž prostřednictvím má být dosahováno lepšího naplňování jednak národních strategických cílů a jednak strategických cílů kohezní politiky, se v rámci obecného nařízení nabízí vícero; pro přehled významných změn právního rámce kohezní politiky pro období let 2014–2020 viz např. šestá kohezní zpráva EK, cit. v pozn. 89, s. 235 an.

104 Pro srovnání, v nařízení obsahujícím obecná ustanovení pro období let 2007–2013 (nařízení Rady č. 1083/2006) byl prioritní cíl *Konvergence* v čl. 3 odst. 2 písm. a) rozveden následovně (byť ani uvedené pochopitelně není nikterak exaktní): „*cíl 'Konvergence', který je určen na urychlení konvergence nejméně rozvinutých členských států a regionů tím, že zlepší podmínky pro růst a zaměstnanost prostřednictvím zvýšení kvality investic do hmotného a lidského kapitálu, rozvoje inovací a znalostní společnosti, zlepšení schopnosti přizpůsobovat se hospodářským a sociálním změnám, ochrany a zlepšování životního prostředí a výkonnosti správy. Tento cíl představuje prioritu fondů.*"

priorit platí, že se jedná opět pouze o popis toho, co má být podpořeno, nikoli dosaženo.[105]

Za pozornost pak stojí, že tematické cíle jsou v systematice obecného nařízení umístěny mnohem dříve (čl. 9) nežli samotné prioritní cíle (čl. 89), přičemž jsou také velmi podobě vymezeny (v prvním uvedeném případě jsou tematické cíle strukturálními fondy „podporovány", v druhém případě jsou prioritní cíle strukturálními fondy „sledovány"), jakoby tak prioritními cíly byly ve skutečnosti spíše ony cíle tematické (byť ze systematiky obecného nařízení dále plyne, že tomu tak není).

Za pozornost stojí také to, že tyto tematické cíle jsou dle dikce čl. 9 obecného nařízení formulovány s ohledem na naplňování strategie Evropa 2020 na prvním místě. Ostatně toto „pořadí" je patrné již z čl. 4 obecného nařízení upravujícího obecné zásady kohezní politiky. Podle čl. 4 odst. 1 obecného nařízení *„Fondy ESI poskytují prostřednictvím víceletých programů podporu, která doplňuje celostátní, regionální a místní zásahy, za účelem splnění strategie Unie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění a zvláštních úkolů stanovených pro jednotlivé fondy v souladu s jejich cíli vycházejícími ze Smlouvy, včetně hospodářské, sociální a územní soudržnosti, při zohlednění příslušných integrovaných hlavních směrů strategie Evropa 2020* […]. "Leccos tím může být naznačeno o zaměření kohezní politiky v letech 2014–2020.

105 Pro lepší představu o zaměření kohezní politiky, podle čl. 9 obecného nařízení se jedná o tyto tematické cíle:
- posílení výzkumu, technologického rozvoje a inovací;
- zlepšení přístupu, využití a kvality informačních a komunikačních technologií;
- zvýšení konkurenceschopnosti malých a středních podniků, odvětví zemědělství […] a odvětví rybářství a akvakultury […];
- podpora přechodu na nízkouhlíkové hospodářství ve všech odvětvích;
- podpora přizpůsobení se změně klimatu, předcházení rizikům a řízení rizik;
- zachování a ochrana životního prostředí a podpora účinného využívání zdrojů;
- podpora udržitelné dopravy a odstraňování překážek v klíčových síťových infrastrukturách;
- podpora udržitelné zaměstnanosti, kvalitních pracovních míst a mobility pracovních sil;
- podpora sociálního začleňování a boj proti chudobě a diskriminaci;
- investice do vzdělávání, odborné přípravy a odborného výcviku k získávání dovedností a do celoživotního učení;
- posilování institucionální kapacity veřejných orgánů a zúčastněných stran a přispívání k účinné veřejné správě.

Postupné snižování počtu prioritních cílů a jejich zobecňování je patrný trend posledních tří programových období (v souhrnu 2000–2020). Za tímto posunem lze spatřovat určité důvody.

Jak bývá uváděno, kohezní politika je politikou, ve které se odráží celá řada různých, mnohdy protichůdných motivů, které ústí v řadu kompromisů mezi kohezními efekty na straně jedné a ekonomickým růstem na straně druhé.[106] Je namítáno, že „zahlcenost cíli" (*goal congestion*) v takto konstruované politice nevede k její efektivnosti, ale spíše k izolovanému či duplicitnímu užívání jejích nástrojů; resp. že „zahlcení cíli" ohrožuje vlastní vnitřní soudržnost kohezní politiky.[107]

Na neefektivně nastavený vztah cílů a nástrojů kohezní politiky upozorňovala také tzv. *Sapirova zpráva*. Jako jeden z mnoha závěrů akcentovala, že alokace finančních prostředků v rámci kohezní politiky by měla respektovat princip „jeden fond pro jeden cíl", tak tomu ovšem v mnoha případech nebylo.[108] Dokumenty EK dávají snížení počtu prioritních cílů do souvislosti především se zvýšením koncentrace a flexibility kohezní politiky. Případně je ve prospěch obecněji formulovaných cílů argumentováno vyšší možností adaptace kohezní politiky potřebám jednotlivých členských států.[109]

V podstatě došlo k naplnění řešení problému „zahlcenosti cíli", které jako jedno z možných navrhoval Tarschys, a to *„podstoupit radikální vnitřní reformy kohezní politiky prostřednictvím snížení významu nebo dokonce opuštění konvergence jakožto cíle této politiky a učinit primárním účelem této politiky soudržnost. To by značilo*

106 BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE, dílo cit. v pozn. 8, s. 134.

107 TARSCHYS, dílo cit. v pozn. 11, s. 85.

108 Tato zpráva např. dále konstatovala, že *„*[c]*íl růstu a solidarity by měly být jasně rozděleny napříč různými fondy. Růst by měl být alokován 'soutěžním způsobem' bez zřetelné implicitního nebo explicitního počáteční alokace finančních prostředků napříč zeměmi a bez jiných omezení než maximalizace přidané hodnoty investice. Naopak konvergenční fond by měl být alokován podmnožině zemí na základě jejich relativního příjmu. To není vždy případ alokace finančních prostředků v současnosti, např. pro účely R & D* [research and development, pozn. T.S.] *míří alokace zároveň jak na růst, tak na solidaritu."* SAPIR a kol., dílo cit. v pozn. 25, s. 163, případně s. 124–125 a porůznu.

109 V tomto směru se vyjádřil také Výbor regionů, který se jakožto poradní orgán zřízený Smlouvou o EU (Maastrichtskou smlouvou; 1992) účastní unijního legislativního procesu. Viz stanovisko Výboru regionů ze dne 3. a 4. 5. 2012, COTER-V-017, k návrhu obecného nařízení o fondech společného strategického rámce, dle kterého Výbor regionů podpořil strukturu kohezní politiky sestávající z pouze dvojice prioritních cílů, přičemž se na řadě míst stanoviska vyslovuje pro ještě větší posílení flexibility, zejm. *„požaduje větší flexibilitu při rozdělování prostředků ze strukturálních fondů s realističtějším zohledňováním potřeb jednotlivých regionů, a to prostřednictvím přímého zapojení místních a regionálních orgánů* […]."

opuštění některých součástí současné politiky, ale také pokračování a rozvoj jiných. Především, značilo by to útlum podpory mířené na uspokojování výhradně místních potřeb ve prospěch projektů a programů majících jasný nadnárodní a evropský rozměr. "[110] Tedy jinak řečeno k přechodu od kohezní politiky ve smyslu (zejména) hospodářské konvergence periferních členských zemí a regionů směrem ke kohezní politice jako unijnímu strategickému investičnímu nástroji, který bude reagovat na již zmíněné nové výzvy, kterým EU čelí a v budoucnosti nepochybně také čelit bude.

Avšak pomyslnou odvrácenou stranou flexibilního vymezení cílů kohezní politiky, které pro jednotlivá programová období nepracuje s jasně vymezenými dlouhodobými cíly, je přirozeně nemožnost hodnocení kohezní politiky s ohledem na dosahování těchto cílů, což může představovat určitý problém.[111]

Kupříkladu Armstrong označuje absenci cílů kohezní politiky za jeden ze dvou jejích hlavních nedostatků v programovém období let 1989–1993, přičemž dokud nebudou tyto cíle stanoveny, nebude možné ani přesně odhadovat efektivnost kohezní politiky a jejích reforem.[112, 113] Hodnocení kohezní politiky za této situace pochopitelně není vyloučeno, jelikož „výkon" kohezní politiky lze určitými způsoby měřit (byť to může být v praxi značně obtížné). Při absenci jasných cílů může být ale sporné, jak výsledky těchto měření *interpretovat*. Tedy zda považovat určité efekty připisované kohezní politice s ohledem na vynaložené náklady za odpovídající (a kohezní politiku tedy za efektivní), či zda nikoli.

Zdá se proto, že při absenci jasných cílů sehrává rozhodující roli především naše očekávání v to, jakých efektů má být dosaženo. Budou-li naše očekávání nízká, tím spíše můžeme shledat unijní kohezní politiku efektivní. Budou-li

110 TARSCHYS, dílo cit. v pozn. 11, s. 91.

111 Jak např. obdobně poznamenává Jiří Blažek, přeorientování kohezní politiky směrem k novým výzvám nepřináší pouze *„problémy směřující k samotnému jádru identity této politiky, navíc se vynořují i problémy týkající se udržitelnosti a hodnocení přínosu této politiky* […]." BLAŽEK, Jiří. Návrh nové architektury politiky soudržnosti pro období 2014-2020. *Regionální studia*, 2008, č. 2, s. 30.

112 ARMSTRONG, dílo cit. v pozn. 7, s. 51–52. Jak však tento autor tamtéž dodává, nedefinovanost cílů není problémem pouze kohezní politiky, nýbrž se nevyhýbá ani regionálně zaměřeným národním politikám.

113 Za druhý hlavní nedostatek tehdejší kohezní politiky Armstrong považuje to, jakým způsobem byl výkon této politiky rozdělen mezi EU a další úrovně veřejné moci, zejm. členské státy. Tento autor považuje za nežádoucí extrémní pozice, kdy je regionální politika v EU svěřena buď pouze členským státům, anebo pouze EK (tamtéž, s. 52–53).

naše očekávání vysoká, bude platit opak. Už proto lze zřejmě i nadále očekávat rozpory mezi hodnoceními efektivnosti kohezní politiky obsaženými v kohezních zprávách EK a názory skeptiků.

Obecnou otázkou pak může být to, zda se kohezní politika vůbec mohla tímto novým směrem nevydat. Jak totiž konstatuje Jiří Blažek, „[n]*aopak v případě ponechání současného status quo hrozí, že současné výzvy budou řešit jiné politiky EU (nebo dokonce zcela nová politika) a politice soudržnosti tak 'ujede vlak'. Pokud se totiž nové výzvy nebudou řešit v rámci kohezní politiky, ale v rámci nějaké zcela nové politiky zaměřené na 'globální výzvy', je evidentní, že staré členské státy budou usilovat o razantní omezení finančních zdrojů na tradiční politiku soudržnosti a budou argumentovat, ať si základní infrastrukturu apod. řeší každý stát sám,*" přičemž, jak tento autor dodává, neměnící se kohezní politika by definitivně získala nálepku „politika pro chudé".[114]

Návrat „předlisabonské" kohezní politiky již tedy z tohoto pohledu zřejmě očekávat nelze. Vyvstává ovšem otázka, která bude nepochybně aktuální také v rámci přípravy příštího programového období (2021–2027), a to v jakém poměru by měla kohezní politika sledovat své tradiční cíle (reprezentované zejména hospodářskou konvergencí) na straně jedné a tzv. nové výzvy na straně druhé. Tyto dvě roviny přitom nemusejí být vždy slučitelné.[115]

2.3 Efektivnost využívání strukturálních fondů

Otázka efektů kohezní politiky a jejich interpretace se těší poměrně velkému zájmu autorů napříč různými vědními obory. Vznikla řada studií, jejichž základní přehled přináší např. John Bachtler a kol.[116] Navzdory tomuto zvýšenému zájmu ovšem neexistuje shoda na efektech, které kohezní politika přináší v praxi. Jak již bylo naznačeno v úvodu k této kapitole, interpretace možných efektů kohezní politiky se různí.

114 BLAŽEK, dílo cit. v pozn. 111, s. 30.

115 Poukazováno bývá např. na tzv. inovační paradox jakožto situaci, kdy na podporu inovačních aktivit v praxi dosahují spíše již rozvinuté regiony, čímž tato podpora může působit fakticky proti podpoře regionální konvergence. Inovační paradox se přitom nevyhýbá ani ČR, viz KLÍMOVÁ, Viktorie, ŽÍTEK, Vladimír. Inovační paradox v Česku: ekonomická teorie a politická realita. *Politická ekonomie*, Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2015, č. 2, s. 147-166.

116 BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE, dílo cit. v pozn. 8, s. 134.

Zdá se, že úplná shoda nepanuje dokonce ani na efektech kohezní politiky v oblasti hospodářské konvergence jakožto tradiční interpretace kohezní politiky. Jak nepříliš povzbudivě konstatují Andrés Rodríguez-Pose a Ugo Fratesi, „[…] *navzdory velkému množství prací na toto téma, badatelé se dosud zcela neshodli na tom, zda jsme napříč Evropou svědky vyšší konvergence, vyšší divergence, nebo ničeho z toho.*“[117]

Problematika „globálních“ efektů, kterých kohezní politika dosahuje, je tedy problematikou složitou, s rozšiřováním působnosti „lisabonizované“ kohezní politiky ještě více nežli dříve. Tato monografie se nicméně zaměřuje poněkud odlišným směrem, a to na otázku *efektivnosti využívání* strukturálních fondů ve smyslu efektivnosti využívání finančních prostředků poskytovaných zpravidla ve formě grantů (dotací) příjemcům podpory na úrovni jednotlivých členských států. Tato rovina efektivnosti přitom nepochybně určitým způsobem ovlivňuje také „globální“ efektivnost kohezní politiky.

Zřejmě lze konstatovat, že pro efektivnost využívání strukturálních fondů musí existovat určité předpoklady. Vzhledem k tomu, že kohezní politika je jako tzv. sdílená unijní politika realizována z rozhodující části na úrovni členských států EU, na které připadá zejména příprava a provádění operačních programů, ze kterých je následně poskytována podpora,[118] zdá se být z tohoto pohledu klíčový proces *implementace* kohezní politiky, který má umožnit realizaci kohezní politiky na vnitrostátní úrovni.

---

117 RODRÍGUEZ-POSE, FRATESI, cit. v pozn. 23, s. 342. Jak přitom tito autoři tamtéž (s. 342 a 343) dále konstatují, širší shoda v otázce výsledků kohezní politiky se omezuje pouze na dvojici základních východisek. Prvním z těchto východisek je konstatování, že napříč Evropou existují významné hospodářské disparity. Druhým z těchto východisek je konstatování, že od konce druhé světové války až do konce osmdesátých let minulého století probíhala pomalá samovolná regionální konvergence, v rámci které se nejchudší regiony EU stabilně přibližovaly bohatším regionům. Vývoj od poloviny osmdesátých let, který, jak tito autoři dodávají, časově takřka odpovídá reformě unijních strukturálních fondů a formulaci obecného cíle kohezní politiky v podobě posilování ekonomické a sociální soudržnosti (1988), je ale diskutabilní. Na jednu stranu lze podle citovaných autorů sledovat významnou hospodářskou konvergenci mezi jednotlivými členskými státy EU (*cross-border convergence*), tedy jinak řečeno ekonomické přibližování periferních států jádru EU (často uváděným příkladem této „národní konvergence“ je Irsko, kterému se podařilo v pozoruhodně krátkém období necelých dvaceti let dostat z pozice třetí nejchudší země EU na pozici druhé nejbohatší země po Lucembursku, měřeno v HDP na obyvatele). Avšak dosavadní výsledky „regionální konvergence“ jsou již přesvědčivé mnohem méně.

118 K rozdělení „rolí“ v rámci realizace kohezní politiky blíže v kap. 4 (oddílu 4.3.2).

Kvalita této implementace může pochopitelně významně ovlivnit kvalitu realizace kohezní politiky jak ve vztahu k naplňování cílů kohezní politiky, tak, což je z pohledu členských států v praxi nepochybně ještě důležitější, ve vztahu k vnitrostátním užitkům plynoucím z využívání strukturálních fondů. Důvodů selhání procesu implementace může být řada, může jimi být např. *„nepřipravenost čerpat prostředky z evropských zdrojů, dále laxní či naopak neuváženě horlivý přístup jednotlivých vlád a nevyvážená sektorová alokace.“*[119]

Zřejmě lze uvažovat o určitých obecných podmínkách pro kvalitní implementaci kohezní politiky. Takovými podmínkami může být kupříkladu využívání odpovídajícího počtu operačních programů, přiměřená alokaci finančních prostředků mezi tyto programy či vytvoření účinného a administrativně nenáročného systému poskytování podpory.[120]

Co je třeba zdůraznit, cílem implementace kohezní politiky na vnitrostátní úrovni by pochopitelně měla být maximalizace užitku pro členský stát. To ovšem nelze ztotožňovat s pouhým vyčerpáním příslušné alokace finančních prostředků ze strukturálních fondů. I pro současné programové období zůstává v platnosti dřívější konstatování Víta Dočkala, že „[v] *období 2007–2013 má ČR jedinečnou možnost nastartovat hospodářský růst regionů, který bude udržitelný bez závislosti na dotacích. Je proto nezbytné volit primárně takové investice a čerpat dotace takovým způsobem, aby výsledný efekt sám stimuloval růst, nikoli aby se jeho přidaná hodnota v lepším případě vyrovnala celkové sumě podpořených subjektů*“, přičemž *„vysoká míra vyjednané finanční alokace pro ČR ještě neznamená, že ji ČR dokáže vstřebat. Pokud ano, pak ovšem ‘čerpat‘ tyto dotace zdaleka neznamená ‘efektivně čerpat‘.“*[121]

Implementace kohezní politiky na vnitrostátní úrovni je tedy náročný proces,[122] přičemž členský stát může způsobem implementace kohezní poli-

119 DOČKAL, dílo cit. v pozn. 2, s. 27.

120 BLAŽEK, Jiří. Výzvy nového finančního období. In: DOČKAL, Vít (ed.). *Šest let regionální politiky v ČR – šance a limity*. Brno: IIPS, 2006, s. 45, citováno prostřednictvím DOČKAL, dílo cit. v pozn. 2, s. 28–29.

121 Tamtéž, s. 27 a 31.

122 Do jaké míry si ČR v tomto směru vede uspokojivě, je složitou otázkou, která přesahuje zaměření této monografie. Faktem ovšem je, že implementace kohezní politiky v programovém období let 2007–2013 se bez určitých obtíží neobešla. Vytýkán bývá zejména nepřiměřeně vysoký počet operačních programů. Jako problematické se projevilo také institucionální zabezpečení využívání strukturálních fondů na úrovni ČR, srov. pozn. 217.

tiky významným způsobem determinovat realizaci kohezní politiky na vnitrostátní úrovni a tím také efektivnost využívání strukturálních fondů. Implementace kohezní politiky přitom nemá pouze „politickou" rovinu, ale je do nezanedbatelné míry determinována také právem, a to jak právem unijním, tak také právem vnitrostátním. Souhrnně pak lze hovořit o určitém *právním rámci využívání strukturálních fondů*.

V rovině unijního práva jsou relevantní zejména určité (přímo aplikovatelné[123]) obecné požadavky na využívání finančních prostředků EU (tedy určitá obecná „ochranná" ustanovení) a dále více či méně konkrétní požadavky na podobu implementace kohezní politiky na úrovni členských států (včetně zejména určitých kontrolních a sankčních mechanismů).

V rovině vnitrostátního (českého) práva může jít typicky o právní úpravu poskytování podpory (grantů, v české terminologii pak dotací) z operačních programů konečným příjemcům. Může se jednat ale také o jiné právem determinované činnosti jako zejména uplatňování určitých kontrolních a sankčních mechanismů (obecných či specifických), které jsou aplikovány v souvislosti s poskytováním podpory ze strukturálních fondů. Zcela specifický význam pro využívání strukturálních fondů má zejména právní úprava zadávání veřejných zakázek.[124]

Právní rámec využívání strukturálních fondů může být ale ještě významně širší, jelikož do něj mohou spadat některé obecné (vnitrostátní) majetkoprávní povinnosti subjektů veřejné správy (o kterých bude ještě zmínka) či dále různé právní normy, jejichž účelem je čelit možnému zneužití poskytovaných finančních prostředků (včetně zakotvení skutkových podstat veřejnoprávních deliktů). Prakticky velmi významnou podmínkou implementace kohezní politiky může být nepochybně také kvalita veřejné správy a jejího výkonu na vnitrostátní úrovni, která může být pozitivně ovlivněna různými právními požadavky např. na depolitizaci a odbornost veřejné (státní) správy apod. Právo tedy může být s využíváním strukturálních fondů

123 K právní povaze prováděcích nařízení blíže např. v oddílu 4.4.2.

124 A to také co do rizik zadávání veřejných zakázek, viz podkap. 3.5. Nicméně jak již bylo uvedeno v úvodu k této monografii, tato samostatná oblast je ponechána stranou (pro zadávání veřejných zakázek v kontextu využívání strukturálních fondů pak zpravidla platí obdobné co pro zadávání veřejných zakázek obecně).

spojeno ve zcela nejširším smyslu jako prostředek utváření obecného právního prostředí a institucí, které jsou pro (efektivní) využívání strukturálních fondů nezbytné. Může jít tedy o celou řadu právních souvislostí.

Právo tedy, jak je patrné, sehrává určitou roli v rámci implementace kohezní politiky a tím může být také jedním z faktorů významných pro efektivnost využívání strukturálních fondů. Těchto faktorů (dalších, mimoprávních) je pochopitelně mnoho a význam práva tedy zřejmě nelze přeceňovat.[125] Na druhou stranu se ale, jak již bylo naznačeno v úvodu k této monografii, má zřejmý smysl ptát na to, jakou roli při využívání strukturálních fondů hraje *právě* právo, resp. zda je příslušná právní úprava faktorem, který k efektivnosti přispívá, anebo zda lze shledat určité rezervy a případně také formulovat určité návrhy de lege ferenda.

Následující kapitoly si kladou za cíl přiblížit některé vybrané aspekty právního rámce využívání strukturálních fondů v tomto smyslu, přičemž je v zásadě sledována výše naznačená struktura, kdy je nejprve věnována pozornost právu unijnímu (kapitola 4) a posléze také právu vnitrostátnímu z české perspektivy (kapitola 5). Ještě předtím je ovšem věnována pozornost hledisku efektivnosti využívání (vynakládání) veřejných finančních prostředků a některým obecnějším souvislostem (kapitola 3).

Jak již však bylo uvedeno v úvodu k této monografii, jejím cílem není zcela vyčerpávající rozbor právního rámce využívání strukturálních fondů. Jak totiž bylo naznačeno, možných širších souvislostí se nabízí nepřeberné množství. Text se namísto toho zaměřuje na určité vybrané aspekty, které jsou alespoň dle mého názoru významné a kterým nebývá věnována samostatná pozornost.

2.4 Dílčí závěry

Kohezní politika není jednou z nejambicióznějších unijních politik pouze z pohledu svých cílů, ale také z pohledu podílu této politiky na rozpočtu EU. V souvislosti s vysokými finančními náklady (přinejmenším relativně v poměru k unijnímu rozpočtu) souvisí přirozeně také otázka efektivnosti

125 Zmínit lze zejména aktivitu (a „aktivizaci“) příjemců podpory, bez kterých o využívání strukturálních fondů z povahy věci uvažovat nelze. Z pohledu práva je pak pochopitelně klíčové také to, do jaké míry je předmětná právní úprava naplňována v praxi.

kohezní politiky. Zatímco jednotlivé výsledky kohezní politiky jsou zřetelné, její skutečné dopady na regiony a členské státy bývají interpretovány různě. Hodnocení efektivnosti kohezní politiky přitom poněkud komplikuje absence jejích jasných dlouhodobých cílů. Právní zakotvení kohezní politiky v sekundárním unijním právu namísto toho pracuje spíše s určitými záměry podpory.[126]

Na druhou stranu, jsme-li postaveni před volbu, zda zvolit politiku jasně definovanou, ale nedostačující, či definovanou značně flexibilně, avšak odpovídající potřebám EU v novém tisíciletí, dává v tomto srovnání pochopitelně smysl možnost druhá. Zda se ovšem tyto předpokládané výhody flexibilního rámce cílů kohezní politiky potvrzují v praxi, je už ale pochopitelně specifickou a nesmírně složitou otázkou.[127]

Další rovinou, ve které lze o efektivnosti kohezní politiky uvažovat, je efektivnost její realizace, tedy efektivnost využívání strukturálních fondů na úrovni jednotlivých členských států (v případě zaměření této monografie ČR), resp. jinak řečeno efektivnost jednotlivých intervencí ze strukturálních fondů. Tato rovina je významná jak z pohledu celkové efektivnosti kohezní politiky, tak především z pohledu členských států a maximalizace přínosů realizace kohezní politiky z jejich perspektivy.

V této souvislosti lze hovořit o určitých faktorech ovlivňujících efektivnost využívání strukturálních fondů. Takových faktorů je pochopitelně celá řada, jelikož implementace kohezní politiky na úrovni členského státu je náročný proces. Lze mít nicméně za to, že jedním z těchto faktorů je také právo, resp. resp. právní úprava relevantní pro využívání strukturálních fondů. V této souvislosti se pak lze ptát, jakým způsobem právo využívání strukturálních fondů a jeho efektivnost ovlivňuje. Této problematice se pak věnují následující kapitoly – ať již obecně či konkrétněji na vybraných aspektech příslušného právního rámce.

126 Viz ARMSTRONG, dílo cit. v pozn. č. 7, s. 51.

127 Kupříkladu Baun a Marek poukazují na to, že k „zahlcení cíli“ může docházet také společně se snahou vtěsnat do kohezní politiky jak koncept soudržnosti, tak také naplňování unijních strategií (BAUN, MAREK, dílo cit. v pozn. 70, s. 69). Unijní kohezní politika tak může nyní, stejně jako dříve, dělat „vše a nic“ a zjednodušení struktury prioritních cílů kohezní politiky se tedy může (alespoň z tohoto pohledu) míjet svým účinkem.

3 DOTACE A JEJICH EFEKTIVNOST

„Není žádným překvapením, že by politika EU, která je zaměřena na podporu soudržnosti, měla finanční transfery spojit s určitými závazky.“[128]

3.1 Úvod do kapitoly

Máme-li se zabývat efektivností využívání strukturálních fondů z pohledu českého práva, má určitý smysl pozastavit se nejprve u pojmu *dotace*. Jak již bylo uvedeno dříve, kohezní politika je v první řadě specifickou investiční politikou. Jejími primárními nástroji jsou strukturální fondy, jejími sekundárními nástroji, dá-li se to tak říci, jsou finanční transfery, resp. investiční platby, které sledují určité účely (ať již účely zcela bezprostřední, např. realizaci určité veřejně prospěšné stavby, tak účely obecné, spojené se s cíly kohezní politiky). Ne vždy sice jde o platby nenávratné, zpravidla tomu tak ale je.[129]

Tyto investiční platby (intervence) jsou označovány různě, např. jako subvence, granty, podpory, finanční pomoci apod. V českém kontextu se pro v zásadě nenárokové a nenávratné účelové platby poskytované z veřejných rozpočtů tradičně užívá označení dotace.[130] V souvislosti s využíváním strukturálních fondů se pak často hovoří o „evropských dotacích“. S pojmem dotace pracuje také současná česká právní úprava poskytování dotací. Nicméně z tohoto pravidla se vyskytují také určité výjimky (např. v podobě pojmu příspěvek[131] či dříve více užívaného pojmu subvence[132]).

---

128 SAPIR a kol., dílo cit. v pozn. 25, s. 58.

129 Na návratném principu upravuje obecné nařízení tzv. finanční nástroje (čl. 37 an.), které jsou však v současnosti koncipovány pouze jako doplněk ke grantům poskytovaným na nenávratném principu. Pro příští programové období (2021–2027) se nicméně předpokládá jejich výraznější využití (k tomu blíže v oddílu 5.2.2).

130 KARFÍKOVÁ, Marie. Dotace. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnický slovník*. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 176–177.

131 Srov. např. příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti, který je dle § 62 obecního zřízení [zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů] poskytován obcím státem (běžně jako tzv. příspěvek na výkon státní správy).

132 Srov. § 3 odst. 2 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

V nejobecnějším kontextu pojmu dotace stojí za pozornost dvojice aspektů, kterými se tato kapitola zabývá podrobněji. Prvním z těchto aspektů může být to, jak jsou tzv. evropské dotace (či dotace obecně) reflektovány ve společnosti a v politickém diskursu (podkapitola 3.2 a 3.3).

Druhým z těchto aspektů může být bližší pohled na určitý obecný požadavek efektivnosti využívání strukturálních fondů či ještě obecněji využívání veřejných (finančních) prostředků. Tento požadavek pak nachází svůj určitý strukturovaný odraz také v právu (jak v unijním, tak v českém). Za určité teoretické východisko tohoto požadavku lze pokládat problematiku tzv. *veřejného vlastnictví*. Za jeho vyjádření užívané praxí pak lze považovat zejména tzv. *principy 3E* (podkapitola 3.4 a 3.5).

3.2 Současná reflexe dotačního financování

Nezdá se sice, že by problematika „evropských dotací" v současné době přitahovala širokou pozornost, relativním nezájmem o tuto problematiku nicméně prosvítají přinejmenším dva rozcházející se pohledy na využívání strukturálních fondů na úrovni ČR.

Prvním z nich je již v úvodu k této monografii zmíněná obecná představa, že zájmem ČR v rámci využívání strukturálních fondů je *získat a vyčerpat* co největší objem finančních prostředků.[133] Tomuto pohledu v zásadě (tedy s určitými výjimkami) odpovídá také přístup čelních politických představitelů. Zřejmě lze tvrdit, že na politické úrovni je na úplné využití alokace finančních prostředků ze strukturálních fondů pohlíženo jako na určitý politický cíl. Naopak s „nedočerpáním" je v politickém diskursu spojována politická odpovědnost. Uvedené schéma bylo dobře patrné v závěru předcházejícího programového období let 2007–2013, kdy byl objem dosud nevyužitých finančních prostředků zřetelným politickým tématem a konečně nalezl svůj odraz také v aktivitách tehdejší (nové) vlády.[134]

133 Viz DOČKAL, dílo cit. v pozn. 2, s. 27.

134 Viz zejm. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Analýza čerpání evropských fondů a krizové plány 2015 (plnění usnesení vlády ČR č. 144/2014)* [online]. 2014. Dostupné z: http://www.dotaceeu.cz/getmedia/f3b13af7-4fd1-4e07-ae7b-bcfce0aa13dd/Analyza_cerpani_a_krizove_plany_2015_final.pdf?ext=.pdf

Tím nemá být řečeno, že „kvantitativní" hledisko při využívání strukturálních fondů nemá své místo. Tak tomu jistě není. Jsou-li ČR dány k dispozici určité finanční prostředky, je jistým rozměrem efektivnosti také to, že byl nastaven takový systém jejich čerpání, který je dokáže absorbovat. Současně je ale více než zřejmé, že „kvantitativní" hledisko nemůže být hlediskem, kterému by se mohlo využívání strukturálních fondů bez dalšího podřídit. Kam až může vést politika orientovaná na prosté čerpání podpory (či zjednodušeně „politika čerpání") dobře ilustrují např. výroční zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) či Bezpečnostní informační služby (BIS).

Ve výroční zprávě NKÚ za rok 2015 se kupříkladu uvádí, že „[…] *snaha o maximální vyčerpání alokovaných prostředků vedla v některých případech mj. k tomu, že řídicí orgány při výběru projektů nehleděly na jejich efektivitu a pravidla pro poskytování dotací nastavovaly tak, že bylo možné financovat i projekty, které nebyly účelné a smysluplné nebo u kterých nebyla zajištěna udržitelnost jejich výstupů po celou stanovenou dobu.*"[135]

Obdobně se pak konstatuje ve Výroční zprávě BIS za rok 2013: „*Další oblastí zájmu BIS byly nelegitimní aktivity při čerpání evropských dotací v programovém období 2007–2013. Jednalo se především o sílící tlaky na jejich úplné vyčerpání v rámci jednotlivých operačních programů v podobě zrychleného schvalování projektů či přesunu finančních prostředků mezi jednotlivými operačními programy, které byly provázeny porušováním zákona, schvalováním neefektivních či neúčelných projektů a v neposlední řadě rovněž obcházením předběžných podmínek Evropské komise (EK), tzv. ex ante kondicionalit.*"[136]

Rizikem „politiky čerpání" je především zkreslení toho, co je účelem realizace unijní kohezní politiky na úrovní ČR. Jejím účelem pochopitelně nemůže být jakási vnitrostátně-politická hra s čísly, nýbrž efektivní vynakládání a využívání poskytovaných finančních prostředků tak, aby byly naplňovány jednak národní strategické cíle (které pochopitelně musejí být racionálně nastaveny) a také příslušné cíle kohezní politiky.

135 NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Výroční zpráva 2015* [online]. 2016, s. 41–42. Dostupné z: http://www.nku.cz/assets/publikace/vyrocni-zprava-nku-2015.pdf

136 BEZPEČNOSTNÍ INFORMAČNÍ SLUŽBA. *Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2013* [online]. 2014, s. 8. Dostupné z: http://www.bis.cz/pdf/2013-vz-cz.pdf

Byť v současné době je na predikce ještě brzy, jako poněkud varující působí dosavadní stav čerpání ČR ze strukturálních fondů v současném programovém období (2014–2020). Z dosavadního tempa příprav[137] totiž plyne, že by se mohly opakovat obtíže jako v předcházejícím programovém období. Rizika spojená se snahou dočerpat pro ČR alokované finanční prostředky „za každou cenu" tak mohou být aktuální také v blízké budoucnosti.

Protipólem uvedeného přístupu k využívání strukturálních fondů může být určitá (více či méně patrná) skepse k „evropským dotacím", která může vést až k paušálnímu odmítání dotačního financování jako takového.[138] Tato skepse může pramenit především ze špatné pověsti, kterou v průběhu let tzv. evropské dotace získaly[139] a kterou lze dávat do souvislosti zejména s mediální reflexí neúspěšných dotačních projektů. Může jít v první řadě o medializaci různých forem zneužívání dotačních prostředků. V této souvislosti opakovaně neblaze prosluly především některé z dnes již nevyužívaných Regionálních operačních programů (ROP), zejména Regionální

137 Jak např. uvádí NKÚ: „*Programové dokumenty, které předložila ČR, Komise postupně schválila v období od prosince 2014 do června 2015. Z časového hlediska se ČR zařadila do úzké skupiny členských států EU, které nezbytné předpoklady splnily nejdříve. Přes tuto skutečnost je v porovnání s programovým obdobím 2007–2013 připravenost k čerpání prostředků EU alokovaných pro ČR přibližně o půl roku zpožděna.*" NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *EU report 2016: Zpráva o finančním řízní prostředků Evropské unie v ČR* [online]. 2016, s. 17 či obdobně na s. 2. Dostupné z: http://www.nku.cz/assets/publikace/eu-report-2016-cz_1.pdf

138 Nemusí přitom jít pouze o nedůvěru k dotačnímu financování, pozorovat lze také určitou nedůvěru k neziskovému sektoru (jehož jsou dotace jedním z přirozených zdrojů financování). Tato nedůvěra by ostatně nebyla ničím zcela novým. Jak totiž upozorňuje Jan Hurdík ke vztahu státu a neziskovým právnickým osobám: „*Velmi často se tu uplatňuje logický paradox: zatímco moderní stát zpravidla ochotně akceptuje obchodní společnosti zaměřené na dosahování zisku, přičemž zpravidla přehlédne, že právě tyto společnosti svým působením postupně vyřazují jednotlivé národní státy a jejich mechanismy ze systému regulace moderního světa a stavějí je na vedlejší kolej v konfrontaci s mocensko-ekonomickou dominancí nadnárodních společností, na druhou stranu stát v podstatě vždy byl a v soudobé společnosti nepřestal být značně nedůvěřivým vůči aktivitám, které nejsou otevřeně zaměřeny na dosažení zisku. Důsledkem tohoto přístupu státu, který by měl být zdrojem rovnováhy ve společnosti, je, zejména v zemích ovládaných politikou ekonomického liberalismu, jeho mimořádná zaujatost vůči institucím občanského sektoru, ergo jejich právním nástrojům, tedy neziskovým právnickým osobám.*" HURDÍK, Jan. *Právnické osoby a jejich typologie*. 2. dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 66.

139 Což nedávno dokonce přiznalo samo Ministerstvo pro místní rozvoj jakožto centrální koordinátor využívání strukturálních fondů v ČR; viz *Evropské fondy se těžko zbavují negativní nálepky*. Společná tisková zpráva Transparency international a Ministerstva pro místní rozvoj [online]. 2016. Dostupné z: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Spole%C4%8Dn%C3%A1-tiskov%C3%A1-zpr%C3%A1va-MMR-a-TI-30.-11.-2016.docx

operační program Severozápad, fungující ve stejnojmenném regionu soudržnosti. Že problém zneužívání „evropských dotací" nelze brát zcela na lehkou váhu, pak naznačuje např. to, si tato problematika opakovaně vysloužila prostor ve výročních zprávách BIS, a to mnohdy v kontextu působení „regionálních klientelistických struktur".[140]

Nemusí ale nutně jít přímo o zneužívání dotačních prostředků. Může jít jen o „prostou" neefektivnost dotačních projektů financovaných ze strukturálních fondů bez přímého deliktního či obdobného právního podtextu. V průběhu roku vzniku této monografie bylo možné sledovat zvyšující se mediální zájem o výsledky dosahované prostřednictvím „evropských dotací". Mnohá zjištění pozitivní nebyla.[141, 142] V případě některých medializovaných projektů přitom šlo o naprostá selhání konečné realizace kohezní politiky např. v podobě nedokončených projektů.

I když je zřejmé, že tento pohled na praxi „evropských dotací" je značně selektivní a o efektivnosti využívání strukturálních fondů na úrovní ČR (či obecněji efektivnosti české dotační politiky) vypovídá jen velmi málo, své praktické dopady mít může. V této souvislosti je zejména otázkou, zda některá významná pochybení veřejné správy při realizaci kohezní politiky neznehodnocují celkové vnímání přínosů podpory ze strukturálních fondů. Pokud pomineme finanční prostředky vynakládané na tzv. publicitu podpory ze strukturálních fondů,[143] v širším smyslu mohou tato pochybení vést až k protievropským postojům a tím narušovat unijní soudržnost jako nejobecnější cíl kohezní politiky.

V každém případě se ale zdá, že výše nastíněná paradigmata neposkytují velký prostor pro žádoucí společenskou diskuzi o efektivnosti využívání strukturálních fondů v ČR. Zatímco postoj skeptiků bývá k institutu dotace

140 K tomu srov. výroční zprávy BIS z let 2011 až 2014. Dostupné z: https://www.bis.cz/vyrocni-zpravy.html

141 Srov. např. Zmařené dotace: Seriál o zbytečných projektech z dotací EU. *IDNES.cz*. 2016 [online]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/zmarene-dotace-0pv-/domaci.aspx?klic=320027

142 Určitým symbolem takovýchto neefektivních dotačních projektů posledních let, financovaných ze strukturálních fondů v rámci rozvoje turistického ruchu, se kupříkladu staly stavby rozhleden, ze kterých však dle kritiků není mnoho vidět.

143 Z unijního práva plyne povinnost určitým způsobem informovat o tom, že byl příslušný dotační projekt podpořen strukturálními fondy; srov. zejm. čl. 115 odst. 1 písm. d) obecného nařízení.

programově kritický, postoj „politiky čerpání“ bývá zase naopak až programově nekritický. Výsledná diskuze vzešlá ze střetu těchto krajních pozic pak zřejmě bude spíše diskuzí o smyslu dotací, resp. dotačního financování, nežli o jejich skutečné efektivnosti v praxi. Takováto diskuze se ale zdá být spíše diskuzí politickou nežli právní.

3.3 Dotace jako rozpočtověprávní institut

V rovině práva lze dotace považovat za *rozpočtověprávní institut.*[144] Jejich právní úprava je v českém právu situována ve dvojici právních předpisů: jednak v *rozpočtových pravidlech* (zákon č. 218/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a jednak v *zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů* (zákon č. 250/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Dotace jsou v těchto právních předpisech pojímány jako nenávratně poskytované peněžní (finanční) prostředky, které nejsou vázány na jakékoli „protiplnění“. Je-li ovšem poskytnutí dotace spojeno s určitými podmínkami, nenávratnost dotace je podmíněna jejich splněním.[145] Za základní charakteristiku dotace lze považovat také to, že nestanoví-li tak zvláštní právní předpis, není na její poskytnutí právní nárok.

Ve znaku nenávratnosti spočívá základní rozdíl mezi dotacemi a návratnými finančními výpomocemi, které jsou konstruovány, jak plyne již z jejich označení, na návratném principu, avšak za zvýhodněných podmínek (podle výše uvedených právních předpisů jsou návratné finanční výpomoci poskytovány bezúročně).

Navzdory značnému praktickému významu poskytování dotací se česká právní doktrína tímto tématem dosud příliš nezabývá. Určitá teoretická vymezení přesto v české literatuře nalézt lze. Hana Marková upozorňuje na to, že „*všechny dotace nemají stejný charakter, lze je členit z různých hledisek, která lze kombinovat*“.[146] Tato autorka pak nabízí celou řadu možných dělení (a to zejména ve vztahu k financování územních samosprávných celků).

144 Viz MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 110.

145 MARKOVÁ, Hana. *Finance obcí, měst a krajů*. Praha: Orac, 2000, s. 102.

146 Tamtéž.

Předně dotace nemusejí mít pouze podobu prostých finančních transferů, ale může jít např. o dotované půjčky či poskytování kupónů pro nákup služeb. Rozlišovat lze také to, zda vyžadují spoluúčast příjemce dotace, či podle toho, zda směřují na konkrétní účel (investiční akci či okruh potřeb) nebo nikoli. Z účelových dotací lze dále rozlišovat *běžné účelové dotace*, které směřují k zajišťování oblasti tzv. přenesené působnosti územních samosprávných celků[147], a *kapitálové účelové dotace*, které na nepravidelné bázi směřují k realizaci určitých investičních akcí nebo státních programů. Další skupinou mohou být *všeobecné (globální) dotace*, které jsou zpravidla nepodmíněné (a příjemce je tedy může užít dle svého uvážení) a mezi které spadají různé dotace vyrovnávací.[148, 149]

Navážeme-li na závěr předcházející podkapitoly a zde naznačenou úvahu, bylo by myslitelné se bez právního institutu dotace obejít? V rovině práva si tento závěr příliš představit nelze, a to přinejmenším z následujících obecných důvodů.

V rovině práva se v první řadě nabízí využití dotací jakožto jednoho z ekonomických nástrojů právní regulace jako určité alternativy ke klasické vrchnostenské (administrativněprávní) regulaci. Prostřednictvím poskytování dotací pak mohou být uskutečňovány či naplňovány některé z cílů zvláštních právních úprav či právních závazků státu. Typicky mohou být dotace takto „zapojovány" v oblasti ochrany životního prostředí.[150] V tomto smyslu lze zřejmě uvažovat také o „evropských dotacích". V jejich případě sice nejde o alternativní nástroj právní regulace, nicméně určité právem formulované cíle jsou kohezní politikou, jak již bylo zmíněno v předcházejících kapitolách, sledovány taktéž.

Druhým možným opodstatněním dotací jako právního institutu je především problematika organizace veřejné správy jakožto správy veřejných záležitostí ve veřejném zájmu.[151] Mnohé již bylo naznačeno v rámci výše uvedené

147 K pojmu přenesená působnost viz § 7 obecního zřízení.

148 MARKOVÁ, dílo cit. v pozn. 145, s. 102–103.

149 Pro další možná dělení dotací viz např. PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 136.

150 Podrobněji viz např. DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní*. 2006. Dostupné také z: http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Milan Pekárek.

151 Jak lze také veřejnou správu charakterizovat, viz PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 53 a 54.

teoretické kategorizace dotací. Pokud bychom eliminovali dotace, došlo by ke zřetelnému omezení možností financování výkonu veřejné správy.[152]

Uvedené nepředstavuje problém z pohledu výkonu veřejné správy státem, veřejná správa je ovšem vykonávána také mnohými jinými subjekty. Obce a kraje jako další takové subjekty sice mají „stabilní" zdroje financování především v podobě podílu na daňových výnosech či v podobě místních poplatků,[153] avšak také v případě rozpočtů územních samosprávných celků jsou nezanedbatelným příjmem právě dotace.[154]

Uvažovat lze ale také o dalších subjektech veřejné správy.[155] Ne všechny tyto subjekty sice jsou financovány prostřednictvím dotací,[156] pro některé ovšem

152 Obsahem veřejné správy lze kromě „klasického" pojetí veřejné správy jako správy vrchnostenské, ve kterém vykonavatelé veřejné správy disponují určitou veřejnou mocí, rozumět také správu fiskální, jejíž podstatou je zabezpečování určitých *veřejných služeb* (či ještě obecněji produkci určitých veřejných statků). Poskytovateli těchto služeb přitom nemusí být pouze stát a jiné veřejnoprávní korporace (především obce a kraje) jakožto tradiční nositelé veřejné správy, ale také jiné subjekty veřejné správy, které bývají doktrínou správního práva tradičně řazeny především pod kategorie veřejného ústavu, veřejného podniku a veřejného fondu. Tyto další subjekty veřejné správy přitom nemusí být pouze subjekty veřejnoprávními (k tomu viz tamtéž, s. 59–60 a 137–142). S tímto zajišťováním veřejných služeb pochopitelně nutně souvisí jejich financování či poněkud zjednodušeně řečeno jejich „nákup".

153 A to podle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů; resp. zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

154 MARKOVÁ, BOHÁČ, dílo cit. v pozn. 144, s. 121; obdobně viz PAŘÍZKOVÁ, Ivana. Aktuální otázky financování územních samosprávných celků a municipálního finančního systému. In: BOHÁČ, Radim (ed.). *Aktuální otázky financí a finančního práva z hlediska fiskální a monetární podpory hospodářského růstu v zemích střední a východní Evropy po roce 2010: soubor odborných statí z IX. mezinárodní monetární vědecké konference*. Praha: Leges, 2010, s. 514–515.

155 Přirozeným předpokladem je, že tyto „další" subjekty veřejné správy mohou jednak plnit úkoly, které nedokážou plnit stát či územní samosprávné celky (anebo právnické osoby těmito subjekty zřizované či zakládané, typicky příspěvkové organizace nebo státní, resp. komunální podniky), nebo mohou tyto úkoly plnit lépe, resp. efektivněji. Tyto očekávané výhody realizace některých úkolů veřejné správy prostřednictvím dotačního financování pochopitelně nemusí být naplněny vždy, na druhou stranu je ale otázkou, zda není unáhleným závěr předpokládající naprostý opak, tedy že dotační financování na základě určité dotační strategie (reprezentované určitými dotačními programy) nemá z pohledu realizace veřejné správy smysl jako celek. Uvedené nepochybně souvisí také s obecnými představami o tom, co vše má veřejná správa ještě zajišťovat, a co již je jen pouhým plýtváním veřejnými prostředky, resp. ještě obecněji s napětím mezi „socializační" a „individualizační" tendencí ve společnosti a právu (viz HAVLAN, dílo cit. v pozn. 29, s. 56 a porůznu).

156 Zejména příspěvkové organizace jakožto v současnosti dominantní veřejnoprávní formy veřejného ústavu jsou financovány, jak ostatně napovídá již jejich název, prostřednictvím příspěvků, které dotacemi nejsou – alespoň nikoli ve formálním smyslu; viz § 10a odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

dotační financování či spolufinancování významné je. Okruh těchto subjektů (co do právních forem) a některé možné účely využití dotací lze zčásti ilustrovat např. již na znění rozpočtových pravidel, v rámci kterých (§ 7 odst. 1) mohou být ze státního rozpočtu hrazeny kupříkladu: *„dotace právnickým osobám, které jsou založeny nebo zřízeny k poskytování zdravotních, kulturních, vzdělávacích a sociálních služeb a k poskytování sociálně-právní ochrany dětí, a fyzickým osobám, které takové služby nebo sociálně-právní ochranu dětí poskytují* […]*; dotace nadacím, nadačním fondům, ústavům a obecně prospěšným společnostem; dotace spolkům či státním fondům."*

Podrobnější „strategický" pohled na využití státního dotačního financování pak skýtá zejména státní dotační politika vůči nestátním neziskovým organizacím.[157] Možnosti dotačního financování ze strany obcí a krajů obsahuje (byť nikoli konkrétněji vyjádřené) také právní úprava v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

I kdybychom ale dospěli k závěru, že zajišťování některých úkolů veřejné správy prostřednictvím dotačních programů opodstatnění nemá, stále tu existují další právem předvídané důvody pro poskytnutí dotace (k tomu zejména viz § 10a odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů). Mimo tzv. programových dotací přicházejí v úvahu také dotace na individuální účel určený žadatelem v žádosti o dotaci – tzv. individuální dotace. Tyto dotace mohou sloužit jako nástroj ad hoc financování v situacích, kdy standardní financování veřejné správy nepostačuje.[158] Bez určitého flexibilního nástroje účelového nenárokového financování veřejné správy se zřejmě obejít nelze, a i kdybychom jej označili jinak než „dotace", na jeho podstatě se mnoho nezmění.

Lze tedy uzavřít, že dotace jakožto právní institut jsou především určitým právně-ekonomickým nástrojem, který, jak se zdá, má v právu své „systémové" místo. Věcí odlišnou pochopitelně je, jak bude tento nástroj v praxi užíván, zejména jak efektivně, k čemuž by také měla směřovat pozornost současného (nejen) politického diskursu.

---

157 Blíže viz zejm. příloha usnesení vlády ze dne 27. 6. 2016, č. 593, hlavní oblasti státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím pro rok 2017.

158 Příkladem mohou být státem ad hoc poskytované dotace územním samosprávným celkům na jinou než podnikatelskou činnost podle § 7 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel či ad hoc dotace krajů do rozpočtů obcí nacházejících se v kraji podle § 10 odst. 1 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

3.4 Požadavek efektivnosti dotačního financování

Jak již bylo uvedeno dříve, dotace (alespoň ty ve smyslu právním[159]) jsou poskytovány z veřejných rozpočtů, „evropské dotace" z toho přirozeně nevyjímaje. V případě využívání unijních strukturálních fondů lze v českém kontextu hovořit o zapojení hned několika úrovní veřejných rozpočtů. První úrovní je rozpočet EU, ze kterého je kohezní politika financována. Druhou úrovní je rozpočet ČR, resp. přesněji řečeno Národní fond jakožto, podle § 31 odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel, *„souhrn peněžních prostředků, které svěřuje Evropská unie České republice k realizaci programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie prostřednictvím strukturálních fondů* […]*"*.[160] Třetí úrovní mohou být veřejné rozpočty jakožto zdroje dodatečného veřejného financování jednotlivých podpořených dotačních projektů (typicky půjde o spolufinancování projektů z rozpočtu státu, územních samosprávných celků či jiných veřejnoprávních subjektů).

Pro všechny tyto rozpočtové úrovně by mělo nepochybně platit, že vynakládání těchto finančních prostředků by mělo být *efektivní*, a to v nejširším slova smyslu. Tento požadavek se nabízí intuitivně již se samotným veřejným původem příslušných finančních prostředků, má však také jistá teoretická zdůvodnění. Takové zdůvodnění požadavku efektivnosti poskytování dotací (včetně těch „evropských") lze hledat např. v problematice tzv. *veřejného vlastnictví* (či v obdobném smyslu tzv. veřejného majetku) jakožto určitého právně-teoretického východiska.[161]

---

159 Ekonomické vnímání pojmu dotace může být širší, resp. překračující oblast veřejných financí, srov. např. PEARCE, David W. *Macmillanův slovník moderní ekonomie*. 4. vyd. Praha: Victoria Publishing, 1992, s. 69–70.

160 Národní fond slouží k přerozdělování finančních prostředků ze strukturálních fondů. Prostředky poskytnuté Národnímu fondu z unijního rozpočtu spravuje a koordinuje Ministerstvo financí, a to jako certifikační (platební) orgán, viz oddíl 4.3.2. Úkoly Národního fondu jsou nicméně rozmanitější, viz Odbor 55 - Národní fond. *Ministerstvo financí České republiky: organizační struktura* [online]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/organizacni-struktura/verejne-rozpocty-sekce-06/odbor-55-narodni-fond

161 Další možností pak mohou být určité obecné rozpočtové zásady, resp. konkrétněji zásady uplatňované při hospodaření s rozpočtovými prostředky; viz MARKOVÁ, Hana. Rozpočtový proces. In: BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*, 6. upr. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 131–132. Zde uvedené zásady pak odpovídají principům 3E, o kterých bude zmínka záhy.

Veřejné vlastnictví je v teorii vymezováno prostřednictvím dvojice znaků. Těmito znaky jsou jednak veřejná věc jako předmět tzv. veřejného vlastnictví a dále subjekt veřejné povahy nebo také „veřejný subjekt" jakožto vlastník.[162] V tradiční distinkci veřejných věcí bude dotaci, resp. příslušné finanční prostředky určitého veřejného subjektu, které ji představují, možné zpravidla považovat za fiskální majetek jakožto veřejnou věc v širším smyslu.[163, 164]

Jako ovšem poněkud složitější se může jevit druhý ze znaků veřejného vlastnictví, tedy jeho subjekt. Ne tak v případě státu či územních samosprávných celků, které se mohou na poskytování dotací finančně podílet, nýbrž v případě EU, která ještě donedávna subjektem práva nebyla (tedy alespoň nikoli výslovně[165]). Teprve čl. 47 Smlouvy o EU (ve znění Lisabonské smlouvy) explicitně stanoví, že EU má právní subjektivitu. Čl. 335 Smlouvy o fungování EU pak mimo jiné dodává, že EU může zejména nabývat a zcizovat movitý i nemovitý majetek a také vystupovat před soudem. Dnes by tedy zřejmě pro veřejné vlastnictví EU již mělo platit v zásadě totéž co pro veřejné vlastnictví obecně.[166]

---

162 HAVLAN, dílo cit. v pozn. 29, s. 68 a porůznu.

163 K veřejným věcem podrobně viz tamtéž na s. 56–61; k pojmu tzv. *fiskálního majetku* jakožto majetku, který slouží veřejným účelům svou kapitálovou hodnotou nebo hospodářským výnosem, blíže tamtéž na s. 59–60.

164 V případě dotací přitom nejde o pouhé finanční prostředky, kterými veřejný subjekt disponuje, nýbrž také o určitá majetková práva (a povinnosti) plynoucí z poskytnutí dotace (to ovšem ještě nemusí vylučovat zákonné důvody pro její nevyplacení, k tomu srov. § 14e rozpočtových pravidel).

165 Jak totiž poukazuje Jindřiška Syllová, ještě než Lisabonská smlouva upravila právní subjektivitu EU výslovně, uzavírala EU svým jménem mezinárodní smlouvy na základě pravomocí svěřených ve Smlouvě o EU a právní subjektivita jí tedy byla přiznána implicitně; SYLLOVÁ, Jindřiška. Článek 47. In: SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 169.

166 Ve srovnání se státem, jakožto typickým vlastníkem veřejného majetku, však jistě významné rozdíly přetrvávají. V případě unijního veřejného majetku zpravidla nelze předpokládat, že by EU byla vlastníkem *věcí v obecném užívání* (tzv. veřejných statků; lze však upozornit, že jde o významově užší pojem nežli veřejný statek jakožto statek kolektivní spotřeby, viz pozn. 151). Stejně tak bude ve srovnání se státy nutně omezený případný tzv. *správní majetek* EU čítající věci sloužící k výkonu úřední činnosti, jako jsou správní budovy, automobily apod. (blíže k pojmům věc v obecném užívání a správní majetek viz HAVLAN, dílo cit. v pozn. 29, s. 60–61). Již ne tak výrazně, ale ve srovnání se státy je svým objemem omezený také finanční majetek EU. V souvislosti s disproporcí mezí jejími regulatorními pravomocemi a relativně nevelkým rozpočtem bývá EU někdy označována jako „regulatorní obr a rozpočtový trpaslík". Tato specifika EU ale ve své podstatě zcela překvapivá nejsou, jak totiž konstatuje Havlan, tzv. veřejné vlastnictví je heterogenním strukturovaným jevem, přičemž *„nejen předmět veřejného vlastnictví, ale i (a zejména) jeho subjekt vyjadřuje v předmětné kategorii rozmanitost a zřetelný dynamický prvek"*; tamtéž, s. 252.

To, že lze o dotacích (příslušném tzv. fiskálním, resp. finančním majetku) hovořit jako o veřejném majetku, má své určité důsledky pro hospodaření a nakládání s ním. V první řadě, jak uvádí Petr Havlan, veřejnou věcí je třeba rozumět věc určenou veřejným účelům.[167] S veřejným účelem (či účely) se přirozeně pojí také určitý veřejný zájem, který by měl tyto veřejné účely determinovat.[168] Havlan v této souvislosti zdůrazňuje především *sociální funkci* veřejného vlastnictví, resp. veřejného subjektu. Dle tohoto autora „[l]*ze mít dokonce za to, že v jejím* [zmíněné sociální funkce – pozn. T.S.] *principiálně dokonalejším naplňování je záhodno spatřovat vlastní smysl existence veřejného (zejména státního, ale i obecního…) vlastnictví jako takového.*“[169]

V souvislosti s veřejným vlastnictvím lze hovořit také o jeho určité povinnostní stránce. Tzv. veřejné vlastnictví je tedy oproti vlastnictví soukromému v řadě aspektů vlastnictvím specifickým (byť lze zároveň najít i mnoho společného).[170] Efektivnost, s jakou veřejné vlastnictví naplňuje svůj účel, tak lze v tomto smyslu chápat jako určitý předpoklad, proč vůbec o veřejném vlastnictví uvažovat. Jinak řečeno, veřejné vlastnictví, které by svůj určitý účel nenaplňovalo, by nemělo valný smysl, což jistě platí také pro finanční majetek akumulovaný strukturálními fondy.

V kontextu kohezní politiky se s uvedenými závěry nicméně pojí také určitá úskalí. Prvním tímto úskalím může být otázka, co považovat za veřejný zájem, který má být napříč kohezní politikou sledován.[171] Druhým úskalím

167 Tamtéž, s. 68.

168 Tamtéž, s. 252–255.

169 Tamtéž, s. 69.

170 Tamtéž, s. 69 a porůznu.

171 Je totiž zjevné, že ani zdaleka nejde o zájem jednotný, homogenní. Spíše lze hovořit o určité „hierarchii“ veřejných zájmů. Jak v této souvislosti poznamenává Havlan: „*S nezbytou dávkou zjednodušení lze konstatovat, že Evropská unie je nositelem 'nejvyššího' zájmu, který je však zároveň zájmem nejméně integrovaným. Odstředivé desintegrační síly, kterých je bezpočet, jsou přitom trvale velmi silné. Každý integrační krok* […] *pak vyvolává téměř okamžitě silný opačný pohyb*“ (tamtéž, s. 253–254). Pro kohezní politiku tento závěr ve své obdobě nepochybně platí také. Prostřednictvím kohezní politiky a strukturálních fondů jsou totiž v první řadě sledovány zájmy „evropské“ (viz citace uvozující tuto kapitolu). Zejména jde o již zmiňované horizontální cíle či témata kohezní politiky, jejichž naplňování je sledováno bez ohledu na úroveň regionálních disparit či hospodářskou úroveň té které členské země, a které prolínají napříč kohezní politikou. Odtud ovšem mohou pramenit určitá nedorozumění z toho, že EU poskytuje finanční prostředky na něco, co není příjemci podpory na úrovni jednotlivých členských států pociťováno jako potřebné. Či jinak řečeno, zájmy členských států (příjemců podpory) se se zájmy prosazovanými EU prostřednictvím kohezní politiky mohou míjet a ostatně také mnohdy míjí. Příkladem mohou být v ČR zřetelné obecné preference podpory výstavby dopravní infrastruktury, které však z pohledu cílů kohezní politiky nemohou být beze zbytku uspokojeny (k problematice takto zaměřených investic viz RODRÍGUEZ-POSE, FRATESI, dílo cit. v pozn. 23, s. 346 an.).

pak může být to, že „evropské dotace“ nesměřují pouze k naplňování veřejného zájmu (alespoň nikoli výhradně).[172]

Co vše si však pod obecným požadavkem *efektivnosti* dotačního financování představit? Přístupy k vymezení tohoto pojmu bývají různé. Vzhledem k tomu, že v případě poskytování dotací jde o vynakládání veřejných finančních prostředků, jako prvořadý se zdá být ekonomický, resp. „výkonnostní“ pohled na efektivnost jako na vztah mezi vynaloženými dotačními prostředky na straně jedné a požadovanými výsledky dotačního financování na straně druhé.[173]

Tyto výsledky ale mají určitá specifika. Zejména zpravidla nelze hovořit o finanční návratnosti vložených finančních prostředků. Nedávalo by ostatně ani velký smysl, aby byly prostřednictvím veřejných rozpočtů financovány projekty, které mohou být financovány běžnou (tj. tržní) cestou.[174] Veřejné financování ze své podstaty míří na projekty, které takovéto financování získat nemohou. Tedy zpravidla na projekty, jejichž finanční návratnost je velmi malá anebo dokonce žádná.[175] Tyto projekty by ovšem měly přinášet *jiné* efekty, které odpovídají zájmu poskytovatele veřejných prostředků, resp. zájmu veřejnému, který lze za vynakládáním veřejných prostředků spatřovat v nejobecnější rovině.

Pro podporu ze strukturálních fondů platí tento vztah dvojnásob, jelikož ze strukturálních fondů by měly být financovány pouze aktivity, které nelze financovat z vnitrostátních zdrojů. Tento vztah unijních a národních finančních prostředků bývá označován jako určitá přidaná hodnota (*added value*)

172 Z pohledu veřejného vlastnictví je principiálně problematické, je-li veřejný majetek užíván nikoli k naplňování veřejného zájmu, nýbrž k naplňování zájmu soukromého. V rámci kohezní politiky se tomu tak děje zejména v rámci podpory malého a středního podnikání. Tuto podporu lze sice dávat do souvislosti s veřejným zájmem na zajištění zaměstnanosti a konkurenceschopnosti, otázkou ovšem je, zda jde z pohledu veřejného zájmu o zdůvodnění přesvědčivé, a v druhé řadě, zda tato podpora podnikatelských aktivit k těmto efektům také skutečně vede. Pochopitelně lze nalézt určité výjimky, které lze z pozic veřejného vlastnictví zdůvodnit, jako je např. podpora sociálního podnikání, která ze své podstaty zmíněnou sociální funkci veřejného vlastnictví naplňovat může.

173 Obdobně viz SKULOVÁ, Soňa. Hodnocení veřejné správy. In: SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 169–170; tamtéž na s. 165–175 také podrobněji k problematice hodnocení efektivnosti v prostředí veřejné správy.

174 Srov. HRDÝ, Milan. *Hodnocení ekonomické efektivnosti investičních projektů EU*. Praha: ASPI, 2006, s. 11–12.

175 Tamtéž.

strukturálních fondů, přičemž z povahy věci plyne, že by jednotlivé výsledky, kterých bylo financováním ze strukturálních fondů dosaženo, měly přinášet také přidanou hodnotu z pohledu cílů kohezní politiky.[176]

Efektivnost dotačního financování tedy spočívá v dosahování výsledků, které finančně vyjádřitelné nejsou, nebo jsou takto vyjádřitelné jen velmi obtížně.[177] To ovšem na druhou stranu činí složitější otázku hodnocení projektů, a to jak ve fázi výběru projektů, které mají být podpořeny, tak ve fázi hodnocení dosažených výsledků.[178]

Konkrétnější podobu tohoto „výkonnostního" pohledu na vynakládání veřejných prostředků představují zejména široce užívané principy 3E: *economy* (hospodárnost), *efficiency* (efektivnost či účinnost) a *effectiveness* (účelnost). Tato hlediska jsou vymezována následovně:

- *Princip hospodárnosti představuje minimalizaci nákladů na zdroje. Použité prostředky by měly být k dispozici včas, v dostatečném množství a přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu.*
- *Princip efektivnosti znamená získat co nejvíce z dostupných zdrojů. To se týká vztahu mezi použitými prostředky a dosaženými výstupy s ohledem na množství výstupů, jejich kvalitu a načasování.*
- *Princip účelnosti se týká splnění cílů a dosažení zamýšlených výsledků.*[179, 180]

František Ochrana a Milan Půček zjednodušeně popisují podstatu těchto principů (kritérií) jako *„dělání věcí levně", „dělání věcí správnou cestou" a „dělání správných věcí"*, přičemž současně tito autoři zejména konstatují, že „[d]*održování*

176 K problematice „přidané hodnoty" kohezní politiky podrobněji viz např. BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE, dílo cit. v pozn. 8, s. 129 an.

177 HRDÝ, dílo cit. v pozn. 174, s. 12.

178 Což, jak již bylo naznačeno v podkap. 2.2, představuje určitý obecný problém kohezní politiky jako celku.

179 Viz Mezinárodní organizace nejvyšších auditních institucí (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*; INTOSAI). *ISSAI 300 – Fundamental Principles of Performance Auditing* [online]. 2013, s. 2 a porůznu. Dostupné z: http://www.issai.org/media/69911/issai-300-english.pdf

180 Podrobněji, včetně přehledu obecných rizik z pohledu dodržování principů 3E, viz EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. *Manuál pro audit výkonnosti* [online]. 2015, s. 7 a porůznu. Dostupné z: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_CS.PDF

obsahu principů 3E je rozhodující podmínkou a předpokladem pro hledání a realizace úspor ve veřejné správě.“[181]

Zřejmě nebude nijak překvapivé tvrzení, že dotační projekty financované ze strukturálních fondů mohou v praxi selhávat ve všech rovinách principů 3E. Může jít o projekty nehospodárné, tedy sice potřebné, avšak realizované ekonomicky nevýhodně, resp. draze (přičemž za významný rozměr hospodárnosti lze mimo pořizovacích nákladů považovat také následné provozní náklady zrealizovaných investic). Může jít o projekty zcela či z části neúčelné, tedy jinak řečeno (zcela či z části) fakticky nepotřebné. A konečně může jít také o projekty neefektivní (v užším smyslu), tedy projekty zdánlivě potřebné a hospodárné, jejichž výsledků však mohlo být dosaženo efektivněji jiným způsobem (tedy s ohledem na vynaložené veřejné prostředky levněji anebo ve větším rozsahu).

K těmto nežádoucím důsledkům pak vedou různé dílčí nedostatky, a to jak ve fázi výběru a hodnocení projektů,[182] tak ve fázi jejich realizace.[183] Tato selhání realizace kohezní politiky ale pochopitelně nemusí být pouze důsledkem nedbalosti, nýbrž úmyslu.[184]

---

181 OCHRANA, František, PŮČEK, Milan. *Dosahování úspor a omezování plýtvání ve veřejném sektoru*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 20–22.

182 Podle Transparency international ČR se může jednat např. o neúplné věcné hodnocení; příliš obecné stanovení cílů; neuchování informací nezbytných pro účely hodnocení; nestanovení minimálního počtu bodů pro podporu projektu či udělení výjimek aj.; viz DUFKOVÁ, Ivana, NOVÁKOVÁ, Markéta. *Hodnocení rizik podvodů a jejich možná prevence: Se zaměřením na projekty spolufinancované z prostředků Evropské unie* [online]. Transparency International – Česká republika, 2016, s. 18. Dostupné z: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Hodnocení-rizik-a-podvodů-a-jejich-možná-prevence-2016.pdf

183 V této fázi může jít především o nedostatky ve fázi zadávání veřejných zakázek, jako např. výběr dodavatele bez realizace výběrového řízení; nejednoznačná, neporovnatelná a nekontrolovatelná kritéria hodnocení; hodnocení nabídek nikoli podle stanovených kritérií; výběr uchazeče v rozporu s obsahem hodnocení či střet zájmů aj.; viz tamtéž, s. 25.

184 Jak se např. uvádí ve výroční zprávě BIS za rok 2011: *„Zneužívání dotací ve prospěch soukromého subjektu je často založeno na účelovém navýšení ceny projektu, který je odůvodněný veřejným zájmem. Společnosti, které projekt realizují, pak z nepřiměřeně vysokého zisku mohou uhradit náklady na provize. Jinou variantou může být předání veřejného objektu, který byl vybudován nebo rekonstruován s pomocí dotací, do správy soukromé společnosti, popř. ho privatizovat.“* BEZPEČNOSTNÍ INFORMAČNÍ SLUŽBA. *Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2011* [online]. 2012, s. 8. Dostupné z: https://www.bis.cz/pdf/2011-vz-cz.pdf

3.5 Právní reflexe požadavku efektivnosti

Na problematiku neefektivnosti vynakládání veřejných prostředků určitými způsoby reaguje také právo. Pro další úvahy pak může být praktické rozlišovat následující formy (podoby) neefektivnosti při využívání strukturálních fondů:

- *obecnou neefektivnost* vynakládání veřejných prostředků;
- neefektivnost spojenou se *zneužíváním* veřejných prostředků.

V návaznosti na první z uvedených forem neefektivnosti lze hovořit o určité *majetkoprávní rovině* spojené s již dříve zmíněnou problematikou tzv. veřejného vlastnictví (veřejného majetku), která může spočívat zejména na právní úpravě běžných „fází" nabývání, hospodaření a nakládání s veřejným majetkem.[185] Jejím odrazem může být zejména stanovení určitých základních (majetko)právních povinností či zakotvení určitých specifických požadavků a omezení, kontrolních mechanismů či právní odpovědnosti za nerespektování těchto povinností.

V této právní rovině nacházejí své uplatnění také principy 3E, a to jak přímo, kdy jsou do práva výslovně převzaty (ať již vcelku či jen z části) a jejich dodržování je tedy právně závazné, ale také nepřímo, a to prostřednictvím dalších ustanovení, která směřují k jejich naplňování. Tato problematika pak do určité míry prolíná následujícími dvěma kapitolami.

Přejdeme-li k druhé výše naznačené rovině, pod zneužíváním finančních prostředků ze strukturálních fondů, resp. zneužíváním dotačního financování obecně, si lze zpravidla představit především úmyslné neoprávněné získání anebo neoprávněné užití dotace, které lze právně kvalifikovat jako dotační podvod.[186] Pouze s touto skutkovou podstatou si však vystačit nelze. Podoby zneužívání podpory ze strukturálních fondů mohou být výrazně sofistikovanější.

„Beneficienty" zneužívání dotací nemusí být pouze sami příjemci podpory jako např. v případě zmíněného dotačního podvodu. Mimo příjemců dotací jimi mohou být jednak osoby podílející se na poskytování dotací (např. ve fázi hodnocení předložených žádostí či kontroly podpořených

185 Podrobněji viz např. HAVLAN, dílo cit. v pozn. 29, s. 129 an.
186 Viz § 212 trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

dotačních projektů) a jednak osoby, které se nacházejí mimo (právní) vztah poskytovatel – příjemce. Takovými osobami mohou být zejména osoby realizující veřejné zakázky (tedy dodavatel jakožto osoba, která nabízí poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací), které jsou financovány ze strukturálních fondů. Právě zadávání veřejných zakázek bývá označováno za oblast představující z pohledu zneužívání „evropských dotací" významná rizika.[187] Určité výhody z realizace kohezní politiky mohou potenciálně plynout např. také z různých podob střetu zájmů.

Se zneužíváním veřejných (dotačních) prostředků lze tedy obecněji spojovat spíše jev *korupce*.[188] V návaznosti na tuto formu neefektivnosti lze hovořit o určité *protikorupční rovině* právní úpravy. Odrazem této právní roviny mohou být zejména různé mechanismy prevence zneužívání veřejných prostředků či korupčního jednání a zakotvení odpovídajících správněprávních či trestněprávních postihů takového jednání.[189, 190]

Obdobně jako předcházející majetkoprávní rovina, také protikorupční rovina právní úpravy může mít více či méně ucelenou podobu. Je otázkou, do jaké míry lze hovořit o ucelené protikorupční politice ČR, byť určité protikorupční snahy v českém právu přítomny jsou, a to i v kontextu využívání strukturálních fondů (k tomu blíže v kapitole 5). V unijním kontextu

187 Srov. DUFKOVÁ, NOVÁKOVÁ, dílo cit. v pozn. 182, s. 24 an.

188 Korupci lze vymezit např. jako *„jednání, při němž se vzájemně projevuje vůle dvou stran (mohou to být jednotlivci, skupiny lidí, instituce, představitelé státu), podle níž jedna strana (korumpující) poskytuje odměnu hmotného či nemateriálního charakteru za to, že jí druhá strana (korumpovaná) zajistí neoprávněné a jí požadované výhody."* DAVID, Vladislav, NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 16.

189 Ke skutkové podstatě dotačního podvodu tak lze v českém právu přidat zejména skutkové podstaty úplatkářství (§ 331 až 334 trestního zákoníku), pletich při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257 trestního zákoníku) či specifickou skutkovou podstatu poškození finančních zájmů Evropské unie (§ 260 trestního zákoníku).

190 Trestní odpovědnost ale pochopitelně nemusí být spojena jen s úmyslným zneužíváním veřejných prostředků, může být založena již neúmyslným porušováním základních majetkoprávních povinností, viz skutková podstata porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti upravená v § 221 trestního zákoníku, která v poslední době přitahuje pozornost v zejména kontextu výkonu funkce člena orgánu územního samosprávného celku; k tomu viz např. ZARIVNIJ, Petr. Trestní odpovědnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita, 2016, č. 4, s. 661–674. DOI: http://dx.doi.org/10.5817/CPVP2016-4-12

nicméně lze vysledovat určitý soubor právních nástrojů a iniciativ, které bývají v souhrnu označovány jako *protikorupční politika EU*.[191]

Za poslední zřetelný posun této politiky lze označit protikorupční „balíček" z června roku 2011.[192] Jeho obsahem je především sdělení EK o boji proti korupci v EU[193] a rozhodnutí EK o zřízení protikorupčního informačního mechanismu.[194] V uvedeném sdělení EK zejména uvádí, že v uplynulém desetiletí sice bylo dosaženo určitých úspěchů, avšak implementaci a vynucování protikorupčního právního rámce na úrovni členských států nelze považovat za celkově uspokojivé. Obdobná konstatování obsahuje také dosud jediná „protikorupční zpráva" EK vydaná v rámci zmíněného protikorupčního informačního mechanismu.[195] Je tedy zřejmé, že boj proti korupci na unijní úrovni není ani zdaleka u konce.

---

191 Obdobně jako v případě unijní regionální politiky nepatřila problematika korupce po dlouhou dobu mezi priority EU. Patrycja Szarek-Masonová rozděluje dosavadní vývoj protikorupční politiky EU na tři fáze. *V první fázi*, sahající až do sedmdesátých let minulého století, byla pozornost věnována ochraně finančních zájmů EU. Cestu k ucelenému, koncepčnímu přístupu otevřela až Smlouva o EU, na jejímž základě byla přijata Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (1995). Tato úmluva v první řadě definuje, co se rozumí podvodem poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy EU a stanoví závazek členského státu přijmout nezbytná a vhodná opatření k provedení této definice do vnitrostátního trestního práva v podobě skutkových podstat trestných činů. K této úmluvě byla vypracována dvojice protokolů. *Druhou fázi* unijní protikorupční politiky lze podle citované autorky charakterizovat tak, že EU přechází od ochrany svých finančních zájmů k právní kvalifikaci korupce, a to jak v rovině veřejnoprávní, tak v rovině soukromoprávní. Tento posun představuje Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států (1997). Tato úmluva zejména rozšiřuje korupci na jednání, která překračují ochranu finančních zájmů EU, a rozšiřuje okruh osob, které se těchto jednání mohou dopustit. Obdobně již dříve uvedené úmluvě obsahuje závazek přijmout nezbytná opatření, aby byla jednání definovaná úmluvou jako korupce v členských státech kvalifikována jako trestné činy, za které budou stanoveny účinné, přiměřené a odrazující sankce. Konečně *třetí fázi* unijní protikorupční politiky je dle Szarek-Masonové období od roku 1997, od kterého lze pozorovat shodu na potřebě *„široké protikorupční politiky na úrovni EU"*; viz SZAREK-MASON, Patrycja. *The European Union's fight against corruption: the evolving policy towards member states and candidate countries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 69–73 a porůznu.

192 Podrobněji k obsahu celého „balíčku" viz Fighting corruption: a stronger commitment for greater results. *European Commission: Migration and Home Affairs* [online]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2011/20110606_en.htm

193 Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru zde dne 6. 6. 2011, COM(2011) 308, o boji proti korupci v EU.

194 Rozhodnutí Komise ze dne 6. 6. 2011, COM(2011) 3673, o zřízení protikorupčního informačního mechanismu pro pravidelné hodnocení.

195 Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 3. 2. 2014, COM(2014) 38, „Zpráva o boji proti korupci v EU".

EK přitom odhaduje, že celkové ztráty způsobené korupcí dosahují zhruba 1 % unijního HDP.[196] Unijní protikorupční politika sice míří na problematiku korupce obecně, současně je ale zřejmé, že kohezní politika je s ohledem na svoji distributivní povahy rizikovou oblastí. V této souvislosti pak stojí za zmínku především Evropský úřad pro boj proti podvodům (*Office européen de lutte antifraude*; OLAF), jakožto agentura specificky zaměřená na boj proti zneužívání unijních finančních prostředků, která může také představovat jeden z do značné míry samostatných právních aspektů efektivnosti využívání strukturálních fondů.[197]

Obě výše zmíněné právní roviny (tedy rovina majetkoprávní a rovina protikorupční) se v rámci problematicky využívání strukturálních fondů určitým způsobem projevují a prolínají. Obě směřují k zajištění efektivnosti využívání strukturálních fondů. S jistým zjednodušením by bylo možné říci, že v jednom případě se jedná o snahu určité žádoucí jednání prosadit a v druhém případě o snahu určité nežádoucí jednání potlačit. Praktický problém může ovšem představovat, pokud se zájem (jak zákonodárce, tak odborné veřejnosti či obecně zájem celospolečenský) zaměří na otázku efektivnosti využívání strukturálních fondů pouze z jedné z těchto rovin.

V současnosti se přitom zdá, že pozornost české odborné veřejnosti je věnována především problematice zneužívání „evropských dotací".[198] Domnívám

196 Viz sdělení Komise cit. v pozn. 193.

197 Významnou roli při zformování OLAF (a ostatně také otevření tématu korupce na unijní úrovni jako takového) sehrála kolektivní rezignace EK pod vedením Jacquesa Santera na jaře roku 1999 na základě obvinění z korupce a klientelismu. Vyšetřování iniciované Evropským parlamentem odhalilo nejen závažná zjištění ve vztahu k realizaci některých unijních (distributivních) programů, ale také ve vztahu k internímu fungování EK. V návaznosti došlo také ke zřízení OLAF jakožto náhrady dřívějšího obdobně zaměřeného koordinačního orgánu EK. Jak však konstatuje Zarivnij, *„OLAF není výsledkem promyšleného, dlouhodobého a podrobného plánu, ale nastalé krize. Kdyby nebylo politické krize v roce 1999, OLAF by buď neexistoval vůbec, nebo (spíše pravděpodobněji) by nevznikl v tom samém okamžiku a v dané podobě."* Tento autor dále poukazuje na to, že vyšetřovací pravomoci OLAF zůstávají „administrativní povahy" a nejde tedy o pravomoci trestněprávního charakteru, a to navzdory určitému posunu, ke kterému došlo v primárním právu společně s pozdější harmonizací v oblasti trestního práva procesního a hmotného. Na tyto změny již ale v případě OLAF nebylo dodatečně reagováno. Zpochybňována je také konzistentnost skladby pravomocí OLAF či absence jeho plné nezávislosti; podrobněji viz ZARIVNIJ, Petr. Evropský úřad pro boj proti podvodům – okolnosti vzniku a vyhlídky do budoucna. *Státní zastupitelství*, 2015, č. 1, s. 33–37.

198 Srov. např. DUFKOVÁ, NOVÁKOVÁ, dílo cit. v pozn. 182, s. 24 an.; či některé další obdobně zaměřené materiály Transparency international ČR.

se však, že pouze v této rovině celá podstata problému (ne)efektivnosti využívání strukturálních fondů nespočívá, resp. podstata tohoto problému je hlubší, přičemž výrazně zasahuje také do nastíněné obecnější majetkoprávní roviny. Zejména k této otázce pak směřují následující kapitoly.

3.6 Dílčí závěry

Lze konstatovat, že dotace jakožto specifický rozpočtověprávní institut mají v českém právu (a pochopitelně nejen zde) jisté „systémové" opodstatnění. Spíše než tím, zda jsou dotace „dobré, nebo špatné" se zdá být smysluplné zabývat se efektivností jejich využívání, a to zejména v kontextu dotací „evropských". Lze přitom hovořit o určitém obecném požadavku na efektivnost vynakládání veřejných prostředků, který může plynout kupříkladu z problematiky tzv. veřejného vlastnictví (či tzv. veřejného majetku) jakožto určitého právně-teoretického východiska.

Na samotnou efektivnost dotačního financování lze pohlížet především jako na vztah vstupů (poskytnutých finančních prostředků) a výstupů (výsledků dosažených prostřednictvím dotačního financování, resp. příslušnými dotačními projekty). Toto „výkonnostní" pojetí efektivnosti může být reprezentováno zejména principy 3E (*economy, efficiency*, *effectiveness*), které nacházejí určitý odraz také v právu.

Současně lze ale upozornit na určité problematické body. Zaprvé, domnívám se, že efektivnost dotačního financování, resp. využívání strukturálních fondů, lze z pohledu práva vnímat ve dvou základních rovinách: majetkoprávní (směřující k zajištění obecné efektivnosti využívání veřejných prostředků) a protikorupční (směřující k předcházení zneužívání těchto prostředků). Tyto dvě roviny sice v konečném důsledku směřují k témuž, jejich rozlišování ale může mít určitý praktický význam. Pokud totiž problematiku efektivnosti využívání strukturálních fondů zredukujeme pouze na problematiku zneužívání „evropských dotací", ani minimalizace tohoto jevu nemusí vést k požadovanému stavu (a naopak). Reflektovány by tedy měly být obě tyto roviny.

O problematice efektivnosti využívání strukturálních fondů lze samozřejmě přemýšlet také odlišně (prostřednictvím jiných schémat), podstatným

se ovšem jeví to, že by k využívání strukturálních fondů mělo být přistupováno *koncepčně* (a to nikoli pouze co do konstrukce příslušného právního rámce). To přirozeně není nikterak překvapivé tvrzení. Stěžejní otázkou ovšem je, jaká je jeho praktická realizace. Určité závěry jsou v tomto směru činěny v následujících kapitolách.

A zadruhé, pokud se ještě vrátíme k využívání strukturálních fondů v dosavadním českém politickém diskursu, zdá se být patrný důraz na využití celého objemu finanční podpory, který byl pro ČR alokován. To by ovšem mohlo značit potenciální upřednostnění hlediska absorpce před hlediskem (požadavkem) efektivnosti využívání strukturálních fondů. V této souvislosti pak mohou vyvstávat dvě významné otázky.

V právním smyslu se nabízí otázka, do jaké míry se tento přístup promítá do příslušné národní právní úpravy, zejména právní úpravy poskytování dotací. Je-li totiž jejím primárním účelem maximalizace absorpce podpory ze strukturálních fondů, budou na ni pochopitelně kladeny jiné požadavky než v případě, kdy je jejím účelem efektivnost vynakládaných finančních prostředků (obdobné již přitom bylo konstatováno ve vztahu k možným interpretacím kohezní politiky, viz podkap. 1.5). To ostatně platí pro implementaci kohezní politiky na úrovní ČR obecně.[199]

V obecnějším smyslu se pak přirozeně nabízí otázka, do jaké míry je důraz na absorpci neboli „dočerpání" pro ČR v konečném důsledku také výhodný.[200]

---

199 Akcent na hledisko absorpce může mít nepochybně vliv na celý proces implementace kohezní politiky. Kupříkladu Ivana Dufková a Markéta Nováková poukazují na pouze formalistické zohledňování rizik v rámci takto zaměřené implementační struktury; DUFKOVÁ, NOVÁKOVÁ, dílo cit. v pozn. 182, s. 32. Citované autorky se sice zabývají problematikou zneužívání „evropských dotací", lze mít nicméně za to, že tento závěr lze bez větších obtíží zobecnit.

200 Jak např. v této souvislosti výstižně upozorňuje NKÚ: *„ČR v novém programovém období* [2014–2020, pozn. T.S.] *využije opět (odhadovaných) 85–90 % evropských programových prostředků a budou-li použity na účelné a efektivní programy, bude to smysluplnější, než když bude primárním kritériem úspěchu stoprocentní vyčerpání fondů EU bez ohledu na socioekonomický efekt podpořených projektů.*" NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *EU report 2015: Zpráva o finančním řízní prostředků Evropské unie v ČR* [online]. 2015, s. 37. Dostupné z: http://www.nku.cz/assets/publikace/eu-report-2015-cz.pdf

4 VYBRANÉ ASPEKTY UNIJNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY

„V roce 2014 zavedl právní rámec fondů ESI nová pravidla, která mají zajistit vhodné regulační a makroekonomické prostředí zaručující co největší dopad politiky soudržnosti. Větší objem prostředků z ESIF bude navíc investován do posilování administrativních kapacit, neboť se stále jasněji ukazuje, že bez řádné správy věcí veřejných nelze výrazného růstu a hospodářské konvergence regionů dosáhnout."[201]

4.1 Úvod do kapitoly

Jak již bylo uvedeno v podkapitole 1.3, unijní právní rámec kohezní politiky tvoří jednak ustanovení Smlouvy o fungování EU, zde však z povahy primárního práva mnoho konkrétního o podobě kohezní politiky stanoveno není, a dále určitá prováděcí nařízení sestávající pro současné programové období jednak z *obecného nařízení* (resp. určitého nařízení obsahujícího obecná ustanovení o strukturálních fondech) a jednak z nařízení upravujících specifické aspekty činnosti jednotlivých strukturálních fondů. Relevantní jsou však také některé další unijní právní předpisy. Zejména jde o nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, EURATOM) č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, dále jako *finanční nařízení*, které v obecné rovině upravuje zejména pravidla pro sestavování a plnění souhrnného rozpočtu EU (a tím tedy otázky finančního majetku EU).

V souladu s tím, co již bylo řečeno v úvodu k této monografii, ambicí této kapitoly není čtenáři podrobně představit unijní právní rámec kohezní politiky. Již při zběžném pohledu na rozsah obecného nařízení je totiž zřejmé, že se jedná o úkol poměrně náročný.[202] Zatímco si totiž kohezní politika ještě ve svých počátcích vystačila s pouze velmi stručnou úpravou v sekundárním

201 Šestá kohezní zpráva EK, cit. v pozn. 89, s. iii.

202 Pro některé další podrobnosti však lze odkázat na již existující literaturu, viz např. BOHÁČKOVÁ, Ivana, HRABÁNKOVÁ, Magdalena. *Strukturální politika Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2009; případně HÁJEK, NOVOSÁK, dílo cit. v pozn. 38.

právu,[203] v současnosti tvoří obecné nařízení velmi rozsáhlý a dá se říci také značně komplexní právní rámec fungování strukturálních fondů. To může mít jak své výhody, tak pochopitelně také určité nevýhody.

Cílem této kapitoly je ve vztahu k otázce efektivnosti využívání strukturálních fondů přiblížit některé základní aspekty unijního sekundárního práva obsažené zejména v obecném nařízení. Na unijním právním rámci lze za poněkud problematické považovat to, že na jednu stranu věnuje poměrně rozsáhlý prostor zakotvení požadavků na přípravu a provádění operačních programů (k tomu blíže v podkapitole 4.3), poněkud diskutabilní ovšem je, do jaké míry věnuje obecné nařízení pozornost zainteresovanosti konečných příjemců podpory ze strukturálních fondů (k tomu blíže v podkapitolách 4.4 a 4.5). Určitá „nevyváženost" těchto aspektů přitom může z pohledu efektivnosti využívání strukturálních fondů představovat jistá rizika.

Nejprve je však (v podkapitole 4.2) ve stručnosti věnována pozornost principům kohezní politiky, a to jednak pro jejich vztah s otázkou efektivnosti využívání strukturálních fondů, ale také pro praktické přiblížení podstaty fungování kohezní politiky.

4.2 Základní principy kohezní politiky

Kohezní politika je od svého počátku založena na určitých principech, které se odrážejí v zakotvení kohezní politiky v sekundárním právu (ať již fakticky či výslovně). Společně s průběžnými změnami právního rámce kohezní politiky jsou tyto principy vymezovány různě, resp. dřívější z těchto principů již nebývají identifikovány v unijním právním rámci výslovně jako určité základní zásady kohezní politiky,[204] stále ale tvoří samotné jádro unijního právního rámce a ilustrují, na jakých základních idejích je realizace kohezní

203 Srov. nařízení Rady (EHS) č. 2052/1988 o úkolech Strukturálních fondů a jejich účinnosti a koordinaci jejich aktivit navzájem a s činností Evropské investiční banky a dalšími existujícími finančními nástroji.

204 K tomu viz např. srovnání provedené CIORA, Cristina Alina. Reloading the principles of good governance within the new cohesion policy of the European Union. *Research and Science Today*, 2015, č. 2, s. 25.

politiky vystavěna. Za tyto principy lze označit především principy programování, koncentrace, adicionality a partnerství.[205]

Princip programování spočívá v alokaci finančních prostředků kohezní politiky prostřednictvím víceletých operačních programů dojednávaných mezi EK a členskými státy zvlášť pro každé finanční (programové) období kohezní politiky. Administrací operačních programů jsou pověřeny přímo jednotlivé členské státy za podmínek stanovených unijním právním rámcem. Podstata tohoto principu spočívá ve strategickém a koncepčním přístupu k intervencím ze strukturálních fondů, který by se měl odrazit na vyšším naplňování cílů kohezní politiky. Tento princip je zastoupen zejména v hlavě třetí (programování) obecného nařízení.

Princip koncentrace představuje zaměření intervencí ze strukturálních fondů pouze do vybraných oblastí, které odpovídají cílům kohezní politiky pro příslušné programové období. Podstatou principu koncentrace je také dosažení určitého minimálního objemu intervencí tak, aby byly vyvolány očekávané efekty kohezní politiky. V obecném nařízení tento princip reprezentuje zejména čl. 9, dle kterého strukturální fondy podporují stanovené tematické cíle (o kterých již byla zmínka v podkapitole 2.2).

Princip adicionality neboli doplňkovosti spočívá na charakteristice podpory ze strukturálních fondů jakožto doplňku k národním zdrojům. Adicionalitu lze vnímat ve dvou rovinách. Jednak z pohledu finančního a jednak z pohledu obsahového.[206] Adicionalita z finančního hlediska se projevuje nastavením limitu finanční podpory na určitém podílu z uznatelných nákladů projektu. Adicionalitě z pohledu obsahového lze rozumět jako pravidlu, že intervence ze strukturálních fondů by měly přicházet až tehdy, pokud nelze vystačit s intervencemi na úrovni členských států (intervence ze strukturálních fondů by měly mít již dříve zmíněnou „přidanou hodnotu“), přičemž by neměly využívání národních zdrojů v příslušných oblastech ani „vytlačovat“. V obecném nařízení je tento princip vyjádřen zejména v čl. 4 odst. 1.

---

205 Další z principů kohezní politiky jsou již spíše určitou „nadstavbou“; mezi takové principy vyplývající v současném programovém období z obecného nařízení lze zařadit princip souladu s právem EU a některými základními hodnotami (čl. 6) princip rovnosti žen a mužů a nediskriminace (čl. 7) či princip udržitelného rozvoje (čl. 8).

206 BOHÁČKOVÁ, HRABÁNKOVÁ, dílo cit. v pozn. 202, s. 52.

Princip partnerství lze chápat jako požadavek na implementaci a realizaci kohezní politiky formou spolupráce označovanou jako partnerství, a to jak mezi EK a členskými státy,[207] tak v podobě zapojení významných socioekonomických aktérů do tohoto procesu. Princip partnerství úzce souvisí s již zmíněnou problematikou víceúrovňové správy, což také v současném programovém období výslovně plyne z čl. 5 obecného nařízení. Podle tohoto článku (odst. 2) členské státy tyto významné aktéry kohezní politiky zapojí do přípravy dohody o partnerství, přípravy a provádění programů, včetně účasti v monitorovacích výborech, které jsou taktéž upraveny obecným nařízením.

Dohoda o partnerství (čl. 14–17 obecného nařízení) je na počátku programového období vypracována členskými státy v dialogu s EK a následně tvoří určitý strategický základ pro podporu poskytovanou ze strukturálních fondů v rámci jednotlivých členských státu.[208]

Za pozornost stojí skutečnost, že mezi principy kohezní politiky nebývá literaturou uváděn princip *efektivnosti*. Budeme-li však tyto principy odvozovat z právní úpravy strukturálních fondů, je zjevné, že v současném programovém období let 2014–2020 se již o jeden z principů kohezní politiky jedná, a to v souvislosti s dříve zmíněným zaměřením kohezní politiky *na dosahování výsledků a výkonnost*[209], a to z toho důvodu, že společně se zaměřením kohezní politiky tímto směrem došlo v obecném nařízení k razantnímu nárůstu výskytu slov efektivnost a efektivní.

Christina A. Cioraová uvádí, že zatímco dřívější nařízení o obecných ustanoveních o strukturálních fondech [nařízení Rady (ES) č. 1083/ 2006] obsahovalo slovo efektivnost devětkrát a slovo efektivní jedenáctkrát, obecné nařízení oproti tomu obsahuje slovo efektivnost dvacet devětkrát a slovo efektivní dokonce osmdesátkrát. Zvýšil se také výskyt jiných, obdobně zaměřených výrazů, jako je účinnost (z pěti na třicet osm výskytů) či výkonnost (z osmi na celých devadesát výskytů).[210] Tato autorka dává tento

207 Tato spolupráce souvisí se zásadou subsidiarity, jak je také zdůrazněno obecným nařízením v rámci obecných zásad (viz čl. 4 odst. 3).

208 K tomu srov. *Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020* [online]. Dostupné z http://www.mmr.cz/getmedia/40d6c28a-df6f-411d-99c4-efbc0b9a07a8/Dohoda_o_partnerstvi.pdf

209 Viz pozn. 103.

210 CIORA, dílo cit. v pozn. 204, s. 27.

terminologický posun do souvislosti s výrazným pronikáním *principu dobré správy* do právního rámce kohezní politiky.[211, 212]

Nicméně i pokud efektivnost za jeden z obecných principů kohezní politiky neoznačíme, je patrné, že výše uvedené obecné principy v sobě tento aspekt zahrnují. Na druhou stranu se však jedná spíše o efektivnost kohezní politiky jako celku (princip programování a koncentrace, případně také princip adicionality ve smyslu „přidané hodnoty" kohezní politiky), přičemž předmětem zájmu této kapitoly je efektivnost využívání strukturálních fondů (tedy v praxi efektivnost jednotlivých intervencí, resp. dotačních projektů).

Z pohledu efektivnosti využívání strukturálních fondů stojí za skutečnou pozornost první z uvedených rovin principu adicionality, tedy financování pouze určitého podílu z celkových nákladů intervence, kterou lze vykládat jako určitý požadavek *ekonomické zainteresovanosti* příjemců podpory, který, alespoň jak se domnívám, může být z pohledu efektivnosti využívání strukturálních fondů velmi významný. Mimo ekonomické zainteresovanosti lze zřejmě rozlišovat také *právní zainteresovanost* příjemců podpory, která již z uvedených základních principů přímo neplyne, je však zřejmě neméně významná. Oba tyto aspekty jsou dále v textu rozebrány podrobněji. Jakkoli však uvedené principy mohou být určitými východisky efektivnosti, v praxi je podstatné, jakým způsobem sekundární právo formuluje své požadavky na realizaci kohezní politiky, na což se zaměřují následující podkapitoly.

4.3 Obecné požadavky kladené unijním právem

Jak již bylo konstatováno v úvodu k této kapitole, zdrojem obecných požadavků, které unijní právo klade v souvislosti s využíváním strukturálních fondů, nemusí být pouze určitá soustava nařízení upravující činnost strukturálních fondů. Vzhledem k distributivnímu charakteru kohezní politiky a jejímu rozpočtovému rozměru se uplatní také určité obecné požadavky na plnění unijního rozpočtu obsažené ve finančním nařízení. V určitém směru tak jde o požadavky ještě obecnější, než které jsou pro programové období upraveny v obecném nařízení.

211 Tamtéž, s. 31 a porůznu.

212 Původ tohoto principu v unijním právu lze pak hledat v soft-law EK, viz zejm. sdělení Komise ze dne 25. 7. 2001, COM(2001) 428, "Evropská správa – Bílá kniha"; zde je efektivnost identifikována jako jedna z „komponent" principu dobré správy.

Zejména je zde definována *zásada řádného finančního řízení*, která následně prolíná požadavky obecného nařízení. Tato zásada ale souvisí také s tím, jak již byla vymezována efektivnost v předcházející kapitole a ostatně svým způsobem souvisí s českou právní úpravou, která zakotvuje její obdoby. Zdá se být proto vhodné začít právě zde, u určitých obecných rozpočtových požadavků unijního práva.

4.3.1 Obecné rozpočtové požadavky

Dříve již bylo uvedeno, že EU je v souladu s čl. 335 Smlouvy o fungování EU (ve znění Lisabonské smlouvy) výslovně způsobilá nabývat a zcizovat movitý i nemovitý majetek. Co zatím uvedeno nebylo, je, že dle čl. 331 téže smlouvy disponuje EU prostředky nezbytnými pro dosažení svých cílů a pro úspěšné provádění svých politik, počítaje v to také finanční majetek tvořící unijní rozpočet. Smlouva o fungování EU je základem také pro již zmíněnou zásadu řádného finančního řízení. Podle čl. 310 odst. 5 této smlouvy je rozpočet EU plněn s touto zásadou, přičemž „*členské státy a Unie spolupracují, aby zajistily využívání prostředků zapsaných v rozpočtu v souladu s touto zásadou.*“ Co ovšem pod touto významnou zásadou rozumět?

Zásada řádného finančního řízení je jakožto jedna z rozpočtových zásad upravena a rozvedena v již zmíněném finančním nařízení. To ve svém čl. 30 jednak konstruuje obecnou povinnost používání prostředků unijního rozpočtu v souladu s touto zásadou (v odst. 1) a jednak vymezuje tuto zásadu jakožto zásadu (zásady) hospodárnosti, účinnosti (efektivnosti) a účelnosti, tedy jako principy 3E (v odst. 2). Tyto dílčí zásady jsou v předmětném článku finančního nařízení také odpovídajícím způsobem podrobněji vymezeny. Jinak řečeno, uvedená ustanovení finančního nařízení jsou příkladem přímého (právně závazného) zakotvení principů 3E v unijním právu.

S povinností respektovat zásadu řádného finančního řízení jsou dále spojeny některé další požadavky. V kontextu kohezní politiky je významný zejména požadavek formulovaný v čl. 30 odst. 3 finančního nařízení, ze kterého plyne povinnost stanovení *konkrétních, měřitelných, dosažitelných, relevantních a časově vymezených cílů pro všechny oblasti činností, na které se vztahuje unijní rozpočet.* Tento

požadavek logicky souvisí s obsahem zásady řádného finančního řízení.[213] Jeho naplňování kohezní politikou však může být poněkud diskutabilní, jelikož cíle kohezní politiky připomínají spíše určité záměry podpory.[214]

Mezi další obecné požadavky upravené finančním nařízením, které jsou spojené se zásadou řádného finančního řízení, lze uvést např. provádění hodnocení ex ante a ex post u všech programů a činností, které jsou spojeny se značnými výdaji (čl. 30 odst. 4), či uplatnění účinné a účelné vnitřní kontroly (čl. 32).

Finanční nařízení upravuje také řadu dalších požadavků, resp. povinností souvisejících s využíváním unijního finančního majetku. Vzhledem k tomu, že kohezní politika je jednou z unijních politik, v rámci kterých EU sdílí pravomoc s členskými státy,[215] významná jsou zejména ustanovení upravující *sdílené finanční řízení* jakožto postup, jehož prostřednictvím je realizována drtivá většina výdajů unijního rozpočtu.[216] Ve vztahu k činnosti strukturálních fondů se sdílené řízení uplatní při přípravě a řízení operačních programů, které, jak plyne z již zmíněného principu partnerství, zajišťují jednotlivé členské státy. Mimo znovu upravené povinnosti EK a členských států dodržovat zásadu řádného finančního řízení (čl. 59 odst. 1), která je posléze zakotvena také v obecném nařízení (čl. 4 odst. 8 – obecných zásadách), jsou v rámci sdíleného finančního řízení zakotveny některé další významné povinnosti (viz čl. 59 finančního nařízení):

- povinnost EK a členských států dodržovat zásady *transparentnosti a zákazu diskriminace*, resp. zásady zajišťují *viditelnost činnosti* EU při správě jejích finančních prostředků;

---

213 Bez dostatečného stanovení příslušných cílů lze totiž s principy 3E pracovat jen obtížně, jelikož principy (kritéria) účelnosti a účinnosti (efektivnosti) ze své podstaty předpokládají existenci určitého cíle, jehož sledování je hodnoceno.

214 Viz podkap. 2.2. Je sice pravdou, že tyto záměry podpory jsou na nižších úrovních kohezní politiky více či méně konkretizovány do podoby dílčích cílů obsažených zejména v dohodě o partnerství, operačních programech či jednotlivých financovaných projektech, zároveň je otázkou, kam výše uvedenou formulací „oblast činností" míří příslušné ustanovení finančního nařízení. Bez stanovení obecných konkrétních cílů se na nejvyšší úrovni kohezní politiky, jak se ukazuje na dosavadním vývoji, lze obejít. Poněkud sporné může nicméně být to, do jaké míry vyhovuje tento stav obecným požadavkům unijního práva.

215 Viz čl. 4 odst. 2 písm. c) Smlouvy o fungování EU.

216 ČÁSTEK, Michal. Komentář k čl. 310 Smlouvy o fungování EU. In: SYLLOVÁ Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 927.

- povinnost členských států přijmout veškerá opatření (včetně opatření právních) nezbytná pro ochranu finančních zájmů EU;[217]
- povinnost členských států provádět kontroly ex ante a ex post, je-li to vhodné, včetně kontrol na místě na určitém vzorku;
- povinnost členských států zpětně získávat neoprávněně vyplacené finanční prostředky, a je-li to za tímto účelem nezbytné, zahajovat příslušná správní a soudní řízení;[218]
- povinnost EK v rámci posouzení rizik a v souladu se zvláštními pravidly sledovat systémy řízení a kontroly zavedené v členských státech (jimž ještě bude věnována samostatná pozornost).

4.3.2 Požadavky na přípravu a provádění operačních programů

Přesuneme-li se k obecnému nařízení, za určité pomyslné jádro realizace kohezní politiky lze považovat přípravu a provádění operačních programů. Zatímco finanční nařízení mířilo spíše do obecné majetkoprávní roviny, v obecném nařízení jsou zřetelněji zastoupeny také mechanismy ochrany před zneužitím unijních finančních prostředků. Jak bylo právě uvedeno, na členské státy připadá v rámci realizace kohezní politiky příprava a provádění operačních programů. Obecné nařízení určitým způsobem upravuje obě tyto fáze, tedy jak fázi přípravy, tak fázi provádění.

Fáze *přípravy* je upravena velmi stručně. Její podstatou je sestavení operačních programů členskými státy (nebo případně jinými orgány v rámci uplatnění principu partnerství) a jejich následné posouzení EK. Obecné nařízení klade určité požadavky jak na obsah programů, tak na jejich následné posouzení.

Jde-li o obsah operačních programů, obecné nařízení (v čl. 27 odst. 1) požaduje formulaci určité strategie, která bude přispívat k naplňování Agendy 2020.[219] Tamtéž upravuje obecné nařízení také obecně zaměřený požadavek,

217 Zejm. zajistit, aby byly činnosti financované z rozpočtu EU prováděny správně, účinně a v souladu s unijním právem, a předcházet nesrovnalostem a podvodům, odhalovat je a napravovat.

218 Přičemž členské státy ukládají příjemcům finančních prostředků účinné, odrazující a přiměřené sankce, pokud tak stanoví unijní právo či zvláštní ustanovení vnitrostátních právních předpisů.

219 Překvapivě hospodářská, sociální a územní soudržnost tentokrát není zmíněna, obecné nařízení tedy opět zdůrazňuje svoji orientaci na tzv. nové výzvy; viz podkap. 1.4 a 2.2. S ohledem na znění čl. 4 obecného nařízení (upravující obecné zásady kohezní politiky) nicméně nelze dospět k závěru, že by koncept soudržnosti nebyl ve fázi přípravy operačních programů přítomen.

aby každý operační program zahrnoval opatření k zajištění efektivního, účinného a koordinovaného provádění strukturálních fondů a nově také, což má z pohledu efektivnosti využívání strukturálních fondů svůj význam, opatření ke snížení administrativní zátěže pro příjemce.[220]

V rámci posuzování operačních programů se EK podle čl. 29 odst. 1 obecného nařízení *zaměří zejména na přiměřenost strategie programu, na odpovídající cíle, ukazatele, dílčí cíle a na přidělování rozpočtových zdrojů.*

Pro efektivnost kohezní politiky je sestavování a posuzování operačních programů pochopitelně zcela klíčové. Úprava těchto aspektů je v obecném nařízení pojata velmi flexibilně, velký praktický význam tedy má, jak pečlivě a zodpovědně budou jednotliví aktéři (a to zejména EK) k této fázi přistupovat.

Výrazně podrobněji je v obecném nařízení upraveno *provádění* operačních programů, resp. jejich řízení a kontrola. Za tímto účelem je obecným nařízením konstruován určitý *systém řízení a kontroly*.[221] Z čeho tento systém sestává, popisují v čl. 72 obecného nařízení obecné zásady systémů řízení a kontroly. Za pozornost stojí zejména požadavky na institucionální zabezpečení provádění operačních programů, které předpokládají zavedení trojice orgánů – řídícího, certifikačního a auditního.

Řídící orgán podle čl. 125 obecného nařízení zodpovídá za řízení operačního programu v souladu se zásadou řádného finančního řízení. Obecné nařízení dále rozděluje úkoly řídícího orgánu v oblastech řízení operačního programu, výběru operací[222] či finančního řízení a kontroly. Zejména poslední

220 Oproti předchozímu programovému období směřuje obecné nařízení v řadě ustanovení explicitně ke snížení administrativní zátěže, a to jak na straně příjemců podpory (srov. např. odst. 43 preambule), tak na straně členských států (srov. např. odst. 29 preambule).

221 Dle čl. 74 a 75 obecného nařízení je rozložení základních povinností souvisejících s řízením a kontrolou operačních programů zejm. následující:
- Členské státy plní povinnosti v oblasti řízení, kontroly a auditu, přičemž musí zajistit, aby systémy řízení a kontroly operačních programů byly zavedeny v souladu s pravidly pro daný fond a aby tyto systémy účinně fungovaly. Zajistí také to, aby existovala účinná opatření na přezkum stížností týkajících se strukturálních fondů.
- EK ověřuje, že členské státy zavedly systémy řízení a kontroly, které jsou v souladu s tímto nařízením a s pravidly pro daný fond, a že tyto systémy během provádění programů účinně fungují. EK přitom může provádět audity nebo kontroly na místě. Mimo ověření systémů řízení a kontroly může jít taktéž o posouzení řádného finančního řízení operací nebo programů. EK může požádat členský stát, aby přijal určitá opatření nezbytná k odstranění nedostatků.

222 Pojmem operace se pro účely obecného nařízení rozumí „*projekt, smlouva, opatření nebo skupina projektů, které byly vybrány řídicími orgány dotyčných programů nebo z jejich pověření a které přispívají k dosažení cílů priority nebo priorit* […].“

dvě uvedené oblasti mají ze své podstaty pro zajištění efektivnosti rozhodující význam. Některé činnosti řídícího orgánu (a v některých případech také certifikačního orgánu) lze delegovat na určité zprostředkující subjekty (čl. 123 odst. 6 a 7 obecného nařízení), za jejich činnost nicméně řídící orgán odpovídá.

Certifikační orgán má podle čl. 126 obecného nařízení za úkol přebírat informace o postupech a ověřeních řídícího orgánu a následně vypracovává a předkládá EK žádosti o platby ze strukturálních fondů (odtud je tento orgán označován také jako platební).

Auditní orgán má podle čl. 127 obecného nařízení dva hlavní úkoly. Primárním úkolem je zajištění auditů řádného fungování systému řízení a kontroly operačních programů. Sekundárním úkolem je zajištění auditů „vhodného vzorku operací", tedy jinak řečeno auditu určitého minimálního množství vybraných dotačních projektů.[223]

Mimo této institucionální úrovně zahrnuje systém řízení a kontroly také celou řadu dalších aspektů. Pro případy zjištění existence závažného nedostatku v účinném fungování systému řízení a kontroly operačního programu a jeho neodstranění umožňuje obecné nařízení EK přistoupit k pozastavení plateb. Obecné nařízení upravuje (čl. 142) také některé další důvody pro tento postup (např. také z důvodu závažných selhání v oblasti výkonnosti realizace kohezní politiky, a to na základě určitých ukazatelů).[224]

---

223 Obecné nařízení upravuje také pravidla pro určení těchto tří orgánů (čl. 123 a 124), přičemž při zachování vzájemné funkční nezávislosti zpravidla umožňuje jejich kumulaci uvnitř jednoho orgánu veřejné správy anebo veřejného subjektu.

224 V této souvislosti lze zmínit, že pozastavení plateb se v průběhu předcházejícího programového období nevyhnulo ani ČR, když v roce 2012 došlo k dočasnému uplatnění tohoto nástroje vůči části tehdejších českých operačních programů. Důvodem pro tento krok ze strany EK bylo mj. nevyhovující fungování auditního a kontrolního systému předmětných operačních programů (tedy v podstatě nedůsledné uplatňování systému řízení a kontroly); viz EICHLEROVÁ, Simona, MACHÁLEK, Petr. Provádění auditů, nálezy Auditního orgánu MF u dotací z fondů EU a problematika jejich vymahatelnosti. In: MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana, VALDHANS, Jiří (eds.). *DNY PRÁVA 2014 – DAYS OF LAW 2014: Část VIII. Zneužití práva a svévole při veřejné finanční činnosti.* Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 36. Obnovení plateb bylo ze strany EK podmíněno určitými kroky, mezi které podle citovaných autorů spadalo zejména převedení auditního orgánu pod Ministerstvo financí, a dále také příslibem přijetí služebního zákona (který byl později přijat jako zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě). K dalším souvislostem a aspektům reakce ČR viz tamtéž.

Dalším obdobným nástrojem upraveným obecným nařízením, který směřuje k ochraně unijních finančních prostředků v případě výskytu nedostatků v systému řízení a kontroly operačních programů či jiných závažných nedostatků, jsou finanční opravy. Podstata finančních oprav spočívá ve zrušení celého příspěvku z veřejných zdrojů na operaci nebo operační program nebo jeho části. Finanční opravy provádějí jednak členské státy samy (čl. 143) a jednak EK (čl. 144 an.).

Ústředním pojmem, který souvisí jak s finančními opravami, tak obecněji s požadavky na systém řízení a kontroly, je pojem nesrovnalosti. Takto jsou obecným nařízením označena porušení unijního nebo vnitrostátního práva při řízení strukturálních fondů, a to zejména ze strany příjemců podpory, v důsledku kterých by mohl být z rozpočtu EU uhrazen neoprávněný výdaj. Obecné nařízení rozlišuje také systémovou nesrovnalost jakožto nesrovnalost, která je důsledkem závažného nedostatku v účinném fungování systémů řízení a kontroly a která se může s vysokou pravděpodobností opakovat. Obecné nařízení upravuje (čl. 122 odst. 2) obecnou povinnost členských států předcházet nesrovnalostem, odhalovat je a zajišťovat jejich nápravu, vymáhat neoprávněně vyplacené částky a informovat EK o jejich existenci a postupu při jejich vyšetřování.

Obecné nařízení na mnoha místech hovoří o odpovědnosti členských států.[225] Tato odpovědnost sice není explicitně upravena, jak však plyne z již uvedeného, porušování požadavků kladených na členské státy může ústit v pozastavení plateb ze strukturálních fondů či až ve faktickou redukci alokace finančních prostředků ze strukturálních fondů, což zřejmě lze považovat za sankci svého druhu.

Při obecnějším pohledu na nastíněný[226] systém řízení a kontroly a další „doprovodné“ právní požadavky, resp. instituty, zřejmě lze dospět k závěru, že unijní právní rámec utváří určitý komplexní a nikoli nepromyšlený celek. Z pohledu efektivnosti využívání strukturálních fondů jej však na druhou stranu nelze ani přeceňovat, jelikož významné je, jak důsledně budou předvídané právní mechanismy uplatňovány v praxi, a to jak ze strany jednotlivých

225 Např. podle čl. 73 obecného nařízení jsou členské státy odpovědné za řízení a kontrolu programů v souladu se zásadou sdíleného řízení a se svými povinnostmi stanovenými v obecném nařízení a v pravidlech pro příslušný strukturální fond.

226 Tento stručný text tuto rozsáhlou konstrukci pochopitelně vystihuje jen velmi omezeně.

členských států, tak ze strany EK. Zřejmě lze říci, že fungující systém řízení a kontroly je spíše jen nutnou podmínkou pro zachování efektivnosti využívání strukturálních fondů, nikoli podmínku jedinou (a tedy také dostatečnou).

Patrně nelze říci, že by ve stručnosti popsaný právní rámec byl a priori problematický. Pokud ovšem zaměříme pozornost blíže na jeho jednotlivé aspekty, jisté otázky mohou vyvstat. Domnívám se, že takovýmito diskutabilními aspekty jsou především požadavek trvalosti operací, resp. projektové udržitelnosti a požadavek na minimální podíl spolufinancování intervencí ze strukturálních fondů. Zatímco systém řízení a kontroly a související požadavky jsou při realizací kohezní politiky relevantní především pro členské státy, uvedené požadavky determinují to, jakým způsobem mohou k využívání strukturálních fondů přistupovat příjemci podpory, což může být pro efektivnost tohoto procesu významné, ne-li dokonce klíčové.

4.4 Požadavek udržitelnosti

Domnívám se, že z pohledu efektivnosti využívání strukturálních fondů lze za vůbec nejvýznamnější požadavek formulovaný unijním právem považovat pro současné programové období čl. 71 obecného nařízení. Tento článek upravuje *trvalost operací*. V českých oficiálních programových dokumentech a odborné literatuře je pro trvalost operací vžito poněkud výstižnější označení *udržitelnost*, resp. udržitelnost projektu či projektová udržitelnost, jelikož jeho podstatou je požadavek na zachování (udržení) výsledků, kterých bylo dosaženo intervencí ze strukturálních fondů. Tato podkapitola se proto přidržuje tohoto českého označení.

O udržitelnosti má smysl uvažovat v zásadě pouze v případech investičních projektů (tzv. tvrdých projektů). Tyto projekty jsou zaměřený především na pořízení určitého investičního majetku, jehož prostřednictvím jsou dále zajišťovány cíle a výsledky investičního projektu. V případě neinvestičních projektů (tzv. měkkých projektů), které se zaměřují na realizaci určitých činností, pořizování majetku naopak hraje pouze podpůrnou roli.[227] Pod investičními projekty si lze představit např. (typicky) projekty zamě-

227 MAREK, Dan, KANTOR, Tomáš. *Příprava a řízení projektů strukturálních fondů Evropské unie*. 2. vyd. aktualiz. a rozš. Brno: Společnost pro odbornou literaturu - Barrister & Principal, 2009, s. 60–61.

řené na výstavbu veřejné infrastruktury, v praxi ale může jít s ohledem na šíři záběru kohezní politiky o nepřebernou škálu investičních záměrů. Pod neinvestičními projekty si lze představit zejména projekty zaměřené na různé formy vzdělávání.[228]

Z uvedeného plyne také principiální odlišnost v době dosažení výsledků projektu. V případě neinvestičních projektů jsou výstupy projektu zpravidla dosahovány již v jeho průběhu, resp. před jeho skončením. V případě investičních projektů je tomu zpravidla naopak, tedy výsledky těchto projektů jsou dosahovány až v období po jejich ukončení a závěrečném vyúčtování projektu, a to v rámci tzv. *provozní fáze investice*.[229]

Obecné nařízení zakotvuje v čl. 71 odst. 1 povinnost navrátit příspěvek ze strukturálních fondů do unijního rozpočtu, jestliže do pěti let od poslední platby příjemci nastane jedna ze skutečností upravených pod písmeny a) až c), zejména, podle posledního písmena, pokud dojde k *podstatné změně nepříznivě ovlivňující povahu, cíle nebo prováděcí podmínky operace, která by vedla k ohrožení jejích původních cílů*.[230] Jinak řečeno obecné nařízení (až na určité výjimky,[231] které však lze ponechat stranou), fakticky ohraničuje uvedenou provozní fázi investice dobou nejméně *pěti let* od poslední platby příjemci podpory.

Provozní fáze investice v praxi pochopitelně může tuto dobu přesahovat a do jisté míry se s tím při realizaci kohezní politiky zřejmě také počítá. Po uplynutí této doby se však již neuplatní v čl. 71 odst. 1 obecného nařízení upravená povinnost navrátit příspěvek ze strukturálních fondů. Jinak řečeno, po uplynutí v zásadě doby pěti let může dojít ke skutečnostem dle čl. 71 odst. 1 obecného nařízení (zejména změnám v dosažených výsledcích projektu), aniž by s tím byly spojeny nepříznivé právní následky pro konečného příjemce podpory (mající ve své podstatě charakter sankce).

228 Podrobněji k charakteristice investičních a neinvestičních projektů viz tamtéž, s. 60–62.

229 Tamtéž, s. 61.

230 Dalšími skutečnostmi, které předvídá čl. 71 odst. 1 písm. a) a b) obecního nařízení, jsou pak jednak *„zastavení nebo přemístění podpořené výrobní činnosti mimo programovou oblast"* a jednak *„změna vlastnictví položky infrastruktury, která podniku či veřejnému subjektu poskytuje nepatřičnou výhodu"*.

231 V případech, kdy se jedná o zachování investic nebo pracovních míst vytvořených malými a středními podniky lze lhůtu pěti let zkrátit na pouhé tři roky (čl. 71 odst. 1). Naopak se musí příspěvek ze strukturálních fondů vrátit, jestliže do 10 let byla výrobní činnost přemístěna mimo území EU (odst. 2). Zcela specifické jsou pak situace, pokud má příspěvek podobu státní podpory (odst. 2 a 3). Stejně tak se požadavek udržitelnosti z povahy věci v zásadě nevztahuje na neinvestiční projekty.

Účelem úpravy požadavku udržitelnosti projektu je, jak plyne z odst. 64 preambule obecného nařízení, zajištění efektivnosti využívání strukturálních fondů. K udržitelnosti operací se zde zejména uvádí:

> *Aby byla zajištěna účinnost, spravedlnost a trvale udržitelný efekt zásahů fondů ESI, měla by existovat ustanovení, která zaručí, že investice do podniků a infrastruktury budou mít dlouhou životnost, a zabrání tomu, aby se fondy ESI využívaly k nepatřičným výhodám.*

Určitou obdobou úpravy povinnosti navrátit poskytnutou podporu (dotaci) v určitých případech obsahuje také české právo, a to v podobě odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44 a 44a rozpočtových pravidel a § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.[232] Mezi odvodem za porušení rozpočtové kázně a povinností vrátit příspěvek ze strukturálních fondů podle čl. 71 odst. 1 obecného nařízení je nicméně významný principiální rozdíl. V případě poskytování dotací totiž uvedené zákony samy nekonstruují podmínky, za kterých má k odvodu dojít. Namísto toho stanoví, že porušením rozpočtové kázně je také *„porušení povinnosti stanovené právním předpisem, rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci"*.[233]

Podmínky, jejichž porušení bude následně možné kvalifikovat jako porušení rozpočtové kázně, lze tedy (při zohlednění určitých obecných zákonných požadavků) nastavit v procesu poskytování dotace dle potřeb dotačního programu, jednotlivé výzvy k předkládání žádostí o dotaci anebo individuálně, a to včetně doby, po kterou mají být zachovány výsledky, kterých mělo být prostřednictvím dotace dosaženo. Právní úprava odvodu za porušení rozpočtové kázně je tedy zřetelně flexibilnější. Zatímco tedy české právo umožňuje dobu udržitelnosti přizpůsobit konkrétním potřebám dotačního financování, unijní právo vychází z jakési zprůměrované minimální doby udržitelnosti v trvání pěti let.

---

232 Porušením rozpočtové kázně je také porušení požadavků kladených unijním právem, srov. zejm. § 44 odst. 2 písm. b) rozpočtových pravidel, resp. § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

233 Jak je stanoveno v § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel; podle § 22 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je porušením rozpočtové ještě obecněji *„každé neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých jako dotace nebo návratná finanční výpomoc z rozpočtu* [podle písm. a) až d)] *územního samosprávného celku, městské části hlavního města Prahy, Regionální rady regionu soudržnosti, nebo svazku obcí."*

V této souvislosti ovšem vyvstávají zejména následující otázky: Zaprvé, lze požadavek na udržitelnost v trvání pouze pěti let považovat za dostačující, resp. přiměřenou? A zadruhé, je-li odpověď na první otázku záporná, lze uvažovat o určitém dodatečném doplnění tohoto požadavku, tedy prodloužení doby udržitelnosti? Těmito otázkami se blíže zabývají následující oddíly.

4.4.1 Přiměřenost požadavku udržitelnosti

Zdá se, že požadavek udržitelnosti, jak je vymezen v čl. 71 odst. 1 obecného nařízení, je v rámci realizace kohezní politiky na úrovni ČR respektován.[234] To znamená, že udržitelnost „evropské dotace" je v příslušném správním aktu vymezena v délce pěti let (pomineme-li výjimky plynoucí z unijního práva). Tím je také na tuto dobu fakticky ohraničen právní závazek příjemce podpory ze strukturálních fondů určitým způsobem nakládat s poskytnutou dotací. Otázkou pak je, zda lze tuto dobu považovat za dostačující, resp. přiměřenou z pohledu efektivnosti využívání strukturálních fondů.

Domnívám se, že již na první pohled se zdá být odpověď na tuto otázku záporná. Přihlédneme-li totiž k různorodosti investičních projektů financovaných ze strukturálních fondů, lze si jen obtížně představit, že by pro tuto širokou škálu projektů byla přiměřená provozní fáze investice v trvání pouze pěti let. Příkladem zjevného nepoměru mezi požadovanou dobou udržitelnosti a charakterem projektů mohou být typicky infrastrukturní stavby, u kterých se pro hodnocení jejich ekonomické efektivnosti užívá mnohem delší časový horizont.[235]

Na tomto místě je vhodné navázat na to, co již bylo řečeno dříve. Bylo konstatováno, že dotační financování slouží k dosahování výsledků, u kterých zpravidla nelze hovořit o finanční návratnosti vložených veřejných prostředků. Přínos takto dosahovaných výsledků spočívá v něčem jiném. To ale na druhou stranu neznamená, že by dosahování těchto výsledků nemělo být ekonomicky hodnoceno, přičemž doba, po kterou budou výsledky projektu

234 Viz výslovně některé programové dokumenty operačních programů, případně viz oficiální internetová prezentace „evropských dotací" Ministerstva pro místní rozvoj: Udržitelnost projektu. *Evropské strukturální a investiční fondy* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj. Dostupné z: http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovnik-pojmu/U/Udrzitelnost-projektu

235 Např. Milan Hrdý uvádí v případech hodnocení ekonomické efektivnosti projektů silnic a dálnic časový horizont v délce 25 až 30 let, viz HRDÝ, dílo cit. v pozn. 174, s. 59.

„udrženy", pochopitelně představuje klíčový parametr hodnocení efektivnosti projektů financovaných z veřejných prostředků.[236] Budeme-li v tomto kontextu zvažovat důsledky pětileté doby udržitelnosti, nabízí se dle mého názoru dvojice možných přístupů.

Prvním možným přístupem je se tomuto požadavku, jak je formulován, přizpůsobit. To znamená jednak financovat pouze takové projekty, u kterých je ekonomicky odpovídající provozní fáze investice v trvání nejméně pěti let. Anebo financovat projekty pouze poměrnou částí podpory odpovídající stejné době provozní fáze investice. Tento přístup ale z podstaty věci výrazně omezuje možnosti podpory ze strukturálních fondů, a proto ani není příliš realistický.

Druhým možným přístupem je financovat projekty bez těchto omezení s tím, že provozní fáze těchto projektů bude v praxi přesahovat dobu udržitelnosti. Jinak řečeno, pracovat s určitým *předpokladem*, že výsledky projektů nebudou po uplynutí doby udržitelnosti „opuštěny" bez ohledu na neexistenci právního závazku příjemce dotace v tomto směru. Tento přístup je zřejmě podstatě fungování současné kohezní politiky mnohem blíže. Budeme-li hovořit o určitém předpokladu, musí jít pochopitelně o předpoklad do jisté míry důvodný.[237]

Ač to může znít poněkud překvapivě, předpoklad, že provozní fáze projektu přesáhne požadovanou dobu udržitelnosti, není z právního pohledu zcela iracionální. Tento předpoklad je relevantní (alespoň v teoretické rovině) v případech, kdy na straně příjemce podpory ze strukturálních fondů figuruje veřejnoprávní subjekt.

Z povahy věci tomu tak bude zejména tehdy, když jako konečný příjemce podpory ze strukturálních fondů vystupuje stát (a dotaci tedy v tomto případě poskytuje „sám sobě"). Stát je jednak vázán již uvedenými požadavky unijního práva ve vztahu k finančním prostředkům kohezní politiky,

236 K metodám ekonomického hodnocení projektů financovaných z veřejných prostředků viz např. OCHRANA, František. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 119 an.; případně obecněji viz HRDÝ, dílo cit. v pozn. 174.

237 Pokud by totiž nešlo o předpoklad důvodný, jednalo by se již spíše o rezignaci na efektivnost využívání strukturálních fondů (což by ovšem bylo možné považovat také za určitý, leč pochopitelně nežádoucí, přístup k požadavku udržitelnosti, resp. jeho nastavení v unijním právu).

zejména zásadou řádného finančního řízení. V druhé řadě je stát vázán také některými obecnými majetkoprávními povinnostmi plynoucími z českého práva, resp. zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (zákon č. 219/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Tento zákon zejména stanoví, že majetek státu *musí být využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností*.[238] Obdobnými povinnostmi jsou vázány také územní samosprávné celky.[239, 240]

Podstata uplatnění těchto základních povinnosti spočívá v tom, že podpora ze strukturálních fondů je proplácena takřka vždy zpětně.[241] Příjemci podpory jsou tedy zpravidla nuceni zrealizovat podpořený projekt nejprve zcela na své náklady (mnohdy za pomoci komerčního financování) a příslušná část uznatelných nákladů je jim až následně uhrazena po dokončení projektu poskytovatelem dotace, resp. přeneseně strukturálními fondy. V této fázi je tedy příslušný veřejnoprávní subjekt právně vázán k dosažení určitého efektivního výsledku již na základě uplatnění obecných majetkoprávních povinností. Podmínky poskytnutí dotace jsou v určitém ohledu až druhotné.

---

238 Ustanovení § 14 odst. 1 zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Na tomto místě jsou upraveny také některé další majetkoprávní povinnosti, např. *povinnost pečovat o zachování a rozvoj majetku* či *povinnost chránit majetek před neoprávněnými zásahy*; podrobněji k této problematice viz HAVLAN, Petr a kol. *Majetek státu v platné právní úpravě*. 3. aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2010, s. 145 an.

239 V případě obcí a krajů jde zejména o povinnost *využívat svůj majetek účelně a hospodárně v souladu s jejich zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti*, viz § 38 odst. 1 obecního zřízení a § 17 odst. 1 krajského zřízení [zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů]. Také v uvedených ustanoveních obecního a krajského zřízení jsou obdobně upraveny některé další majetkoprávní povinnosti; podrobněji k této problematice viz HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan a kol. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 134 an.

240 Obecná povinnost veřejnoprávních subjektů využívat veřejný majetek účelně a hospodárně (či v souladu s principy 3E, tedy včetně kritéria efektivnosti) dosud právně upravena nebyla, což souvisí s celkově neuspokojivým stavem české právní úpravy majetkoprávní oblasti veřejnoprávních subjektů. Vhodným řešením této situace se zdá být přijetí modelu právní úpravy sestávajícího ve veřejnoprávní rovině jednak z obecné právní úpravy v podobě zákona o majetku veřejných subjektů (nebo také jednodušeji zákona o veřejném majetku), který by upravoval majetkoprávní problematiku pro všechny veřejné subjekty, a dále úpravy ve zvláštních právních předpisech, tak jak jej navrhuje Havlan; viz HAVLAN, dílo cit. v pozn. 29, s. 268–271. Žádnou koncepčně pojatou legislativní aktivitu však v tomto směru v současnosti zaznamenat nelze.

241 DOČKAL, Vít. *Strukturální fondy EU – projektový cyklus a projektové řízení*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 17.

Tyto obecné majetkoprávní povinnosti jsou doprovázeny také určitými „právními zárukami", včetně možnosti vyvození právní odpovědnosti, a to včetně odpovědnosti trestněprávní.[242]

Lze tedy konstatovat, že racionalitu do jednání příjemce podpory v těchto případech nevnáší sám právní rámec kohezní politiky, nýbrž spíše až vnitrostátní právní úprava hospodaření s tzv. veřejným majetkem, která v určitém smyslu z unijního práva plynoucí právní závazek příjemce dotace supluje. Zásadní otázkou ovšem zůstává, nakolik lze na tuto „majetkoprávní seberegulaci" spoléhat v praxi.[243]

Mnohem méně, pokud vůbec, lze pochopitelně spoléhat na příjemce „evropských dotací", kteří veřejnoprávními subjekty nejsou a na které se tudíž nevztahuje určitá, jak výstižně uvádí Havlan, „veřejnoprávní přísnost".[244] Jistá míra důvěry by snad mohla být uplatněna vůči některým neziskovým právnickým osobám soukromého práva, jako jsou (nově) ústavy či (z dřívějška přetrvávající) obecně prospěšné společnosti. Naopak s principiální nedůvěrou lze hledět na podnikatele jakožto příjemce podpory, u kterých bude provozní fáze investice nad rámec požadavku udržitelnosti zcela přirozeně podřízena jejich soukromým ekonomickým zájmům.[245]

Z těchto důvodů se domnívám, že požadavek na udržitelnost výsledků investičních projektů v délce obecně pouze pěti let, jak plyne z čl. 71 odst. 1 obecného nařízení, škále podporovaných projektů a možných příjemců podpory nevyhovuje, resp. *nedostačuje*. Tomu závěru ostatně nasvědčují také některé dotační tituly v rámci české státní dotační politiky bez návaznosti

242 K tomu viz pozn. 190.

243 Zejména lze poukázat na to, že dotační prostředky mohou být v praxi vnímány jako „cizí" finanční prostředky (byť právně vzato tomu tak zpravidla není), na které mohou být příslušné majetkoprávní povinnosti uplatňovány nedůsledně. V druhé řadě může získání „evropských dotací" figurovat jako určitý politický cíl (srov. podkap. 3.2), aniž by však byl následně kladen důraz na efektivní využití příslušných dotačních prostředků.

244 Resp. vyšší míra regulovanosti výkonu tzv. veřejného vlastnictví, viz HAVLAN, dílo cit. v pozn. 29, s. 270.

245 Otázkou pak je, jak (či zda) lze uvedené závěry promítnout do stanovení dotačních podmínek „evropských dotací" a také mechanismu hodnocení a výběru projektů, které nakonec boudou podpořeny.

na realizaci kohezní politiky, které unijním právem takto omezeny nejsou a které v obdobných případech vyžadují udržitelnost diametrálně vyšší.[246]

4.4.2 Prodloužení doby udržitelnosti

Pokud ovšem bylo konstatováno, že doba udržitelnosti projektu podle čl. 71 obecného nařízení není přiměřená, nabízí se druhá z uvedených otázek, tedy zda lze uvažovat o možnosti jejího prodloužení.

S ohledem na možné přístupy k příslušnému ustanovení obecného nařízení se zřejmě nabízí dvojice možností. První možností je interpretovat příslušné ustanovení obecného nařízení v tom smyslu, že požadavek na udržitelnost je požadavkem minimálním. Druhou možností je určitým způsobem „doplnit" obecné nařízení prostřednictvím národní právní úpravy. Ani jedna z těchto možností se ovšem nejeví jako realistická, resp. právně možná, a to z následujících důvodů.

První uvedená možnost zřetelně naráží na dikci ustanovení čl. 71 odst. 1 obecného nařízení, které stanoví že *„se musí příspěvek z fondů ESI vrátit, jestliže do pěti let od poslední platby příjemci či případně v době stanovené v pravidlech pro státní podporu dojde u operace"* k jedné z již uvedených skutečností, a příliš prostoru pro odlišnou interpretaci svého textu neponechává.[247]

Tomu, že poskytnuté finanční prostředky se musí navrátit, pokud dojde k určitým skutečnostem do pěti let, nikoli v průběhu nejméně pěti let, nasvědčuje také odst. 64 preambule obecného nařízení, podle kterého „[z]*kušenosti ukázaly, že dostatečná minimální doba činí pět let*". Z uvedeného lze zjevně dovozovat, že unijní zákonodárce považuje po zvážení jejího účelu

246 Viz např. pravidelný dotační program *Podporované byty* Ministerstva pro místní rozvoj, který v rámci podmínek pro použití dotace požaduje užívání podporovaného bytu ke stanoveným (sociálním) účelům po dobu 20 let, přičemž porušení této povinnosti v celé její délce, jak upozorňuje příslušný programový dokument, může ústit v uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Analogické projekty sociálního bydlení financované ze strukturálních fondů (v rámci Integrovaného regionálního operačního programu) pak vycházejí ze standardního požadavku na udržitelnost v délce pěti let.

247 Při překlenutí jazykového výkladu bychom přitom museli jít velmi daleko, jelikož bychom fakticky konstatovali, že „pět" let dle obecného nařízení ve skutečnosti znamená „sedm", „deset" anebo možná ještě mnohem více let, což by představovalo zjevný a zřejmě těžko představitelný zásah do právní jistoty a možná ještě významněji do závaznosti unijního práva; k tomu viz dále (jakkoli by tento zásah mohl být z pohledu deklarovaného účelu požadavku udržitelnosti opodstatněný).

za přiměřenou, resp. dostatečnou právě dobu pěti let (jakkoli to deklarovanému účelu požadavku udržitelnosti nemusí v praxi odpovídat).

Druhá z uvedených možností, tedy určité „doplnění" obecného nařízení vnitrostátní právní úpravou (ať již výslovně či při její aplikaci), naráží na bezprostřední použitelnost (*direct applicability*), resp. přímý účinek (*direct effect*) unijního nařízení, jakožto vlastnost nařízení plynoucí z čl. 288 Smlouvy o fungování EU.[248] Tuto vlastnost lze charakterizovat tak, že jsou-li ustanovení přijatého nařízení dostatečně přesná a jednoznačná, přímo stanovují práva a povinnosti státům či jednotlivcům, přičemž jsou pro své adresáty závazná, aniž by muselo dojít k jejich transpozici do vnitrostátního práva.[249] Nařízení tedy má právní účinky „samo o sobě".

Členské státy proto nemusí obsah nařízení přenést do vnitrostátního práva a ani nemohou na úrovni vnitrostátního práva ovlivnit jeho normativní obsah. Členské státy mohou být naopak z povahy unijního práva (které má před vnitrostátním právem přednost) nuceny uvést své vnitrostátní právo do souladu s právem EU.[250] Jinak řečeno, nařízení obecně neponechává prostor pro jeho další „provádění" na úrovni práva členského státu.[251]

Pokud bychom v případě požadavku udržitelnosti usilovali o zavedení určitých zpřísňujících podmínek na úrovni vnitrostátního práva, fakticky bychom uvažovali o tzv. gold-platingu jakožto postupu, kdy členský stát přijme rozšiřující či více zatěžující právní úpravu.[252, 253] Tento postup však

248 Podle ustanovení čl. 288 Smlouvy o fungování EU má nařízení *„obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech."*

249 CRAIG, Paul P., DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: text, cases, and materials.* 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 107 a 198; obdobně viz ZEMÁNEK, Jiří. Povaha a postavení evropského práva. In: TICHÝ, Luboš. *Evropské právo.* 5. přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 246 an.

250 CRAIG, DE BÚRCA, dílo cit. v pozn. 249, s. 107.

251 Výjimkou může být situace, kdy nařízení přijetí prováděcích předpisů na vnitrostátní úrovni přímo předpokládá; viz tamtéž, s. 199.

252 Viz KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků.* Praha: C. H. Beck, 2014, s. 101.

253 V této souvislosti lze poznamenat, že bývá poukazováno na možné negativní důsledky gold-platingu spočívající ve vyšším zatěžování vnitrostátních adresátů práva oproti těm zahraničním, pro které mohou platit mírnější pravidla (a může tak docházet k obrácené diskriminaci); srov. např. tamtéž, s. 101–104. To ovšem na druhou stranu nevylučuje, že v některých případech může být gold-plating s ohledem na jedinečnou situaci v daném členském státě odůvodněný (v případě gold-platingu požadavku na udržitelnost by tomu tak být mohlo). Leč jak je záhy uvedeno, v tomto případě jde o problematiku upravenou formou unijního nařízení, nikoli směrnice, což má rozhodující význam.

nachází své možné uplatnění *pouze* v případě unijních směrnic, které naopak ze své povahy předpokládají implementaci do vnitrostátního právního řádu. Ani v těchto případech ovšem není členským státům dána naprostá volnost, a to v závislosti na formě harmonizace, kterou směrnice vyžaduje.[254]

Shrneme-li uvedené, obecně tedy platí, že se směrnice použijí tehdy, když je žádoucí právní úpravu členských států harmonizovat, tj. sblížit právní řády či nastavit určité základní směry nebo postupy. Nařízení právo unifikuje a používá se tehdy, pokud unijní zákonodárce nezamýšlel ponechat členským státům možnost příslušnou právní úpravu modifikovat, resp. pokud dospěl k závěru o potřebnosti jednotných pravidel.

Dodatečné prodloužení doby udržitelnosti projektů upravené v čl. 71 odst. 1 obecného nařízení prostřednictvím národního práva by tedy bylo určitou obdobou gold-platingu ve vztahu k unijnímu nařízení. Tato „kombinace" ovšem s ohledem na uvedené obecné charakteristiky nařízení není možná, a to bez ohledu na pádnost důvodů, které k tomuto záměru mohou vést. Situaci lze do určité míry připodobnit k podzákonnému právnímu předpisu, který by zpřísňoval zákonnou právní úpravu.[255]

V případě, že by členský stát přijal vlastní právní úpravu, která by obecné nařízení doplňovala, resp. zpřísňovala, jednak by plnění těchto dodatečných podmínek nebylo před vnitrostátními soudy vynutitelné pro rozpor s přímo účinným unijním právem,[256] a jednak by tento krok mohl vést k zahájení řízení o porušení povinnosti podle čl. 258 Smlouvy o fungování EU.

---

254 U směrnic se míra flexibility, která je členským státům ponechána pro implementaci, značně liší v závislosti na tom, zda směrnice vyžaduje minimální, nebo úplnou harmonizaci. *Minimální harmonizace* značí, že je stanoven určitý minimální standard právní úpravy, který musí členské státy dodržet. Je ale možné, aby členský stát přijal nebo si ponechal již přijatou přísnější právní úpravu. Minimální harmonizace tedy nastavuje jakýsi „nejmenší společný jmenovatel" právní úpravy v členských státech (viz WOODS, Lorna, WATSON, Philippa. *Steiner & Woods EU law*. 11th ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 345). Naproti tomu *úplná harmonizace* vyžaduje, aby členský stát přijal směrnicí stanovené pravidlo přesně tak, jak je uvedeno ve směrnici, a neumožňuje tedy se členskému státu od textu směrnice jakkoli odchýlit. A to ani tehdy, pokud by to v některých státech mělo znamenat snížení standardu ochrany, který poskytuje vnitrostátní právo (tamtéž, s. 341–343).

255 Viz čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého: „[p]*ovinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*" Byť v případě vztahu unijního a vnitrostátního práva jde o otázku aplikační přednosti, nikoli právní síly (platnosti) právního předpisu; viz ZEMÁNEK, dílo cit. v pozn. 249, s. 253 an.

256 Přesněji řečeno, příjemci podpory ze strukturálních fondů by se mohli úspěšně domáhat soudní ochrany před právními následky nedodržení prodloužené doby udržitelnosti.

Zdá se tedy, že upravuje-li obecné nařízení ve svém čl. 71 odst. 1 určitý požadavek udržitelnosti intervencí, resp. jejich výsledků, jde o horní hranici (strop) tohoto požadavku, kterou nelze na úrovni vnitrostátního práva (alespoň na základě toho, co lze v právu EU v této souvislosti považovat za obecně platné), jednoduše „prolomit". Jinak řečeno, nepovažuji za pravděpodobné, že by se členské státy pokoušely odchýlit od právní úpravy v obecném nařízení.

Tomuto závěru mohou svědčit také neprávní důvody, zejména již dříve nastíněná snaha vyčerpat v rámci předmětného programového období pokud možno všechny alokované finanční prostředky, která do jisté míry jde proti zpřísňování požadavků unijního práva, které by mohly ústit v navracení finančních prostředků zpět do unijního rozpočtu. Ostatně tímto směrem může mířit zmínka z preambule obecného nařízení (odst. 64) o dosavadní „osvědčenosti" tohoto řešení. Může tím být zkrátka myšlena také osvědčenost *politická* (ve smyslu konsenzu členských států na délce doby udržitelnosti), nikoli primárně ekonomická racionalita intervencí ze strukturálních fondů.[257]

4.5 Požadavek spolufinancování

S tím, co bylo konstatováno v předcházející podkapitole, do značné míry souvisí podíl financování projektů ze strukturálních fondů, resp. požadavek spolufinancování těchto projektů formulovaný obecným nařízením. Po právní stránce je tento aspekt unijního právního rámce využívání strukturálních fondů méně komplikovaný, jeho praktický význam ale může být, jak se domnívám, srovnatelný.

Jak již bylo přiblíženo v kapitole 1, v současném programovém období (2014–2020) mohou na podporu ze strukturálních fondů dosáhnout nejen zaostávající členské státy, resp. regiony. Obecné nařízení podle čl. 90 umožňuje v současném programovém období směřovat podporu mimo „méně

257 Jisté otázky pak může vyvolávat také to, kam by měly být v případě porušení vnitrostátním právem „prodlouženého" požadavku udržitelnosti navraceny finanční prostředky. Do rozpočtu členského státu, který není „původcem" těchto prostředků, by to zřejmě být nemělo. V ČR by však zřejmě mohlo dojít k navrácení příslušných finančních prostředků do unijního rozpočtu skrze Národní fond, srov. § 38 odst. 3 rozpočtových pravidel.

rozvinuté regiony“ také do regionů „přechodových“ a „rozvinutějších“. Rozdělení těchto regionů probíhá na základě hodnoty HDP na obyvatele v poměru k unijnímu průměru (v paritě kupní síly) jakožto určitého kritéria způsobilosti pro získání podpory.[258] Od této kategorizace se odvíjí požadavek na spolufinancování z dalších zdrojů (ať již veřejných či soukromých), který je projevem již dříve zmíněného principu adicionality.[259]

Podle čl. 120 obecného nařízení se tyto požadavky vztahují na operační programy, resp. prioritní osy (jakožto určité podúrovně operačních programů), a následně se promítají do požadavků na spolufinancování jednotlivých projektů. Pokud pomineme určité výjimky, uvedený článek obecného nařízení stanovuje nejvyšší míru financování ze strukturálních fondů následovně:

- 85 % pro méně rozvinuté regiony členských států;
- 60 % pro přechodové regiony;
- 50 % pro rozvinutější regiony.

Příznivější nastavení požadavku spolufinancování pro „méně rozvinuté regiony“ má sice na jednu stranu jistou logiku, jelikož takto lze v těchto regionech (členských státech) alokovat větší objem podpory. Na druhou stranu tím ale může být poněkud zastíněn účel, který lze požadavku obligatorního spolufinancování intervencí ze strukturálních fondů přisuzovat.

Požadavek spolufinancování lze chápat jako projev spoluodpovědnosti příjemců podpory a členských států na realizaci kohezní politiky, jehož účelem je vyšší efektivnost využívání strukturálních fondů.[260] Obdobně konstatuje preambule obecného nařízení (odst. 26), že „*zásada spolufinancování má pro provádění fondů ESI zásadní význam umožňující zajistit odpovědnost za příslušné politiky na místě*.“ Lze tedy zřejmě říci, že cílem spolufinancování je dosažení určité *ekonomické zainteresovanosti* příjemce podpory skrze povinnost nést část nákladů na realizované intervence.

Jak uvádí Dočkal, konkrétní výše spolufinancování (jeho sazba) je stanovována pro každý dotační titul zvlášť, přičemž vliv má také typ příjemce

258 Do první uvedené kategorie spadají regiony s méně než 75 % unijního průměru unijního HDP, do druhé se 75 % až 90 % unijního průměru HDP a do třetí s více než 90 % unijního průměru HDP.

259 Jakožto jednoho z principů kohezní politiky, viz podkap. 4.2.

260 Srov. MAREK, KANTOR, dílo cit. v pozn. 227, s. 28.

podpory, resp. žadatele.[261] Z povahy věci je ale spolufinancování nastavováno primárně tak, aby bylo možné dosáhnout vysokého podílu absorpce podpory ze strukturálních fondů. To v případě výše uvedené kategorie méně rozvinutých regionů v praxi znamená velmi malou (v průměru patnáctiprocentní) požadovanou míru spolufinancování, která může vést, jak se domnívám, k velmi nízké ekonomické zainteresovanosti příjemců podpory, resp. možná až k jejich faktické ekonomické *nezainteresovanosti*.

To může představovat významný problém zejména v kombinaci s v předcházející podkapitole rozebíraným deficitem právní zainteresovanosti příjemců podpory v souvislosti s nedostatečnou požadovanou dobou projektové udržitelnosti. V situaci, kdy se příjemce podpory na realizaci projektu jednak takřka finančně nepodílí a jednak není ani dostatečně vázán k „udržení" výsledků projektu, lze očekávat, že bude spíše ochoten usilovat o realizaci rizikových či až „spekulativních" projektů. Následky případného selhání intervence se po uplynutí relativně krátké doby udržitelnosti projeví jen v malé míře. Nízká zainteresovanost příjemců podpory s sebou pochopitelně nese také jistá korupční rizika.

Ani v případě požadavku na financování se přitom nezdá být realistické jeho zpřísnění. Podle čl. 120 obecného nařízení je míra spolufinancování stanovena v rozhodnutí EK o přijetí operačního programu. Toto rozhodnutí sleduje jak výše uvedené limity, tak také některé další aspekty (srov. např. čl. 61 obecného nařízení). Obecné nařízení pamatuje na úpravu míry spolufinancování v čl. 121, resp. obdobně v čl. 61 odst. 5, avšak nikoli v kontextu zajištění efektivnosti využívání strukturálních fondů. Otázkou ovšem především je, zda by členské státy o zvýšení míry spolufinancování vůbec usilovaly. Lze-li totiž při současné úrovni spolufinancování hovořit o problému „dočerpání", vyšší míra spolufinancování by tento problém z povahy věci prohloubila.[262]

---

261 Jak tento autor upřesňuje, *„typicky jsou zvýhodňovány neziskové organizace, zvláštní režim mají také malé a střední podniky apod. Ve výjimečných případech jsou dotace poskytovány v plné výši."* DOČKAL, dílo cit. v pozn. 241, s. 69. V případech, kdy projekt zakládá veřejnou podporu, platí přísnější pravidla, viz tamtéž.

262 Uvedené tedy do značné míry souvisí také s otázkou celkové výše alokace podpory pro jednotlivé členské státy a její praktické „využitelnosti".

4.6 Dílčí závěry

Unijní právní rámec využívání strukturálních fondů v první řadě formuluje určité obecné požadavky, ve kterých je zřetelně zastoupeno hledisko efektivnosti (v podobě zásady řádného finančního řízení reprezentující principy 3E). Z unijního právního rámce plyne také celá řada konkrétních požadavků na realizaci kohezní politiky na úrovni členských států, zejména ve vztahu k přípravě a provádění operačních programů, za kterými lze spatřovat snahu o zajištění efektivnosti využívání strukturálních fondů. Kromě těchto „systémových" požadavků obsahuje unijní právní rámec (obecné nařízení) také některá obdobně zaměřená dílčí ustanovení.

Takovými ustanoveními, majícími významný vliv na otázku efektivnosti využívání strukturálních fondů, mohou v současném programovém období být zejména ustanovení obecného nařízení upravující jednak požadavek na (projektovou) udržitelnost a jednak požadavek na minimální spolufinancování intervencí ze strukturálních fondů. Tyto dva požadavky společně co do svého účelu směřují k posílení zainteresovanosti konečných příjemců podpory ze strukturálních fondů na výsledcích realizovaných intervencí, resp. podpořených projektů.

Domnívám se však, že lze mít důvodné pochybnosti o tom, zda tyto požadavky skutečně naplňují svůj deklarovaný účel, a to proto, že jsou z pohledu příjemců podpory zjednodušeně řečeno příliš mírné a nemusí tedy v praxi mít očekávané účinky. Nezdá se přitom realistické, že by tyto deficity bylo možné určitým způsobem doplnit na úrovni vnitrostátního práva (ať již z důvodů právních či mimoprávních). Jaké mohou být praktické důsledky tohoto závěru?

Za možný důsledek lze zřejmě označit v první řadě faktický *přenos odpovědnosti* za výsledky realizace kohezní politiky z příjemců podpory na její poskytovatele. Často bývá zdůrazňováno, že odpovědnost za úspěšnost projektů nesou příjemci podpory. Požadavek na poměrně krátkou dobu udržitelnosti projektu (a tedy relativně nízkou právní zainteresovanost ze strany příjemce podpory) a požadavek na poměrně nízké spolufinancování (a tedy relativně nízkou ekonomickou zainteresovanost ze strany příjemce podpory) ale nasvědčují tomu, že odpovědnost za úspěšnost projektů ve skutečnosti leží spíše na poskytovateli podpory.

Jelikož nestojí-li efektivnost využívání strukturálních fondů na právních závazcích příjemců (jejich trvání) a jejich ekonomických zájmech (vložených vlastních finančních prostředcích), stoupá na významu výběr těch „správných" příjemců, resp. kvality projektů a jejich následné kontroly. Zda je tato strategie založená na „kvalitě" veřejné správy a veřejných institucí a nikoli na motivaci příjemců podpory strategií vhodnou, je ovšem diskutabilní.

Lze totiž poukázat na to, že takto založený přístup může vykazovat lepší výsledky zejména v nejrozvinutějších členských státech, nikoli v členských státech zaostávajících. K závěru, že kvalita veřejných správy a veřejných institucí hraje při realizaci kohezní politiky významnou, ne-li klíčovou roli, dospěla již dříve literatura.[263] Tohoto závěru si je ostatně vědoma také EK.[264]

Druhým hypotetickým důsledkem, který se nabízí, může být také snaha o kompenzaci tohoto deficitu v jiných oblastech závazných podmínek pro poskytování dotací, přesněji řečeno jejich obecným *zpřísněním*. To může vést až k tomu, že poměrně přímočaré a srozumitelné požadavky na udržitelnost projektu a jeho spolufinancování (a s ním související právní a ekonomickou odpovědnost příjemce podpory) budou nahrazeny složitými programovými dokumenty a podmínkami. Totéž může platit pro uplatňování kontrolních pravomocí (je-li právní závazek příjemce dotace ohraničen kratší dobou, je z podstaty věci třeba nedostatky odhalit v tomto omezeném intervalu).

Shrneme-li dosud uvedené, unijní právní úprava požadavku udržitelnosti se z důvodu své nepřiměřenosti (nedostatečnosti) z pohledu zachování efektivnosti využívání strukturálních fondů jeví namísto „ochranného

263 Sjef Ederveen a kol. ve své studii efektivnosti kohezní politiky docházejí k závěru, že využívání strukturálních fondů je efektivní pouze podmíněně, přičemž za významnou podmínku efektivnosti považují kvalitu institucí (veřejné správy) příslušného členského státu. Tento podmínečný vztah tito autoři považují za natolik významný, že dospívají k závěru, že kohezní politika by se ve vztahu k zaostávajícím členským zemím měla nejprve zaměřit na „výstavbu" institucí, a až následně, za pomoci dostatečně kvalitního institucionálního rámce, sledovat další cíle jako je stimulace ekonomického růstu apod.; viz EDERVEEN, Sjef, DE GROOT, Henri L.F., NAHUIS, Richard. *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPB Discusion Paper no. 10, 2002.

264 Srov. citace uvozující tuto kapitolu (pozn. 201), resp. podrobněji viz šestá kohezní zpráva EK, cit. v pozn. 89, s. 161 an.

ustanovení" spíše jako určitý limit. Za optimální by bylo možné považovat, pokud by požadavek udržitelnosti investičních projektů bylo možné přizpůsobit tak, aby byl (zhruba) přiměřený potřebám jednotlivých operačních programů a výzev k předkládání projektů, tak jako tomu je (může být) u dotačního financování bez návaznosti na kohezní politiku.[265]

Obdobné platí také pro požadavek směřující na povinné spolufinancování, který je v případě tzv. méně rozvinutých regionů taktéž značně benevolentní. Také v tomto případě by pro dosažení deklarované funkce spolufinancování mohlo být nezbytné určité zpřísnění tohoto požadavku.[266] O jaké zpřísnění by mělo jít, je již pochopitelně otázkou mnohem složitější.

Konečně by do určité míry mohla být zohledněna také specifika veřejnoprávních subjektů jakožto příjemců podpory. Jistá „veřejnoprávní přísnost" na tyto subjekty by kupříkladu mohla odůvodňovat poněkud příznivější podmínky pro poskytování „evropských dotací" těmto subjektům, resp. mírněji nastavené v předcházejících podkapitolách rozebírané požadavky udržitelnosti a spolufinancování.[267] Domnívám se však, že k určitému zpřísnění by zřejmě i ve vztahu k těmto subjektům dojít mělo.

265 Obecné nařízení by kupříkladu mohlo stanovit požadavek udržitelnosti strukturovaně v závislosti na charakteru dotačního projektu, resp. intervence ze strukturálních fondů.

266 Vedlejším efektem takového zpřísnění by sice mohlo být spolufinancování nikoli ze strany příjemce podpory, nýbrž z vnitrostátních veřejných rozpočtů, což by v praxi nemuselo vést k vyšší zainteresovanosti příjemce podpory, na druhou stranu by ale na tomto základu mohlo dojít alespoň k dodatečnému hodnocení projektu v rámci procesu poskytování spolufinancování z veřejných zdrojů a tím potenciálně k tlaku na vyšší kvalitu projektů.

267 Stát (ČR) a územní samosprávné celky jsou dlouhodobě nejvýznamnějšími českým příjemci podpory ze strukturálních fondů; k tomu viz např. HOVORKA, Petr, KUS, Jan. Čerpání prostředků z fondů EU za programové období 2007-2013: Informační studie 1/2014 [online]. Ministerstvo financí, 2014, s. 6 a 7. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Odborne-vyzkumy_2014-06_Cerpani-prostredku-z-fondu-EU-za-programove-obdobi-2007-2013.pdf

5 VYBRANÉ ASPEKTY ČESKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

„Strukturální pomoc EU, jak ji často političtí představitelé medializují, nebude do ČR přinesena na zlatém podnose a rozhodně není určena ani k zahojení politicky ožehavých oblastí. Strukturální pomoc je výzvou a příležitostí, nikoli samozřejmostí.“[268]

5.1 Úvod do kapitoly

Jak již bylo uvedeno v úvodu k této monografii, problematika využívání strukturálních fondů na vnitrostátní (české) úrovni je mimořádně různorodá. V širším smyslu je relevantní již zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.[269] V užším smyslu je relevantní např. zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, který dopadá na realizaci mnohých investičních dotačních projektů, a řada dalších právních předpisů. Na druhou stranu lze ale identifikovat pomyslné jádro relevantní české právní úpravy, kterým je (s ohledem na charakteristiku kohezní politiky a její nástroje) právní úprava poskytování dotací, resp. návratných finančních výpomocí.[270]

Tato právní úprava by měla být základem pro efektivnost využívání strukturálních fondů. Ještě obecněji by ale, což může s prvně uvedeným do značné míry souviset, měla naplňovat určitá obecná „kvalitativní“ kritéria pro právnotvorbu. Měla by být zejména přehledná, srozumitelná, určitá, jednoduše interpretovatelná a aplikovatelná apod. Zjednodušeně řečeno, mělo by jít o „dobré právo“.[271] Do jaké míry se toto české právní úpravě poskytování dotací daří, se snaží přiblížit tato kapitola.

---

268 DOČKAL, dílo cit. v pozn. 2, s. 28.

269 Jak již bylo zmíněno v pozn. 224, přijetí tohoto dlouho odkládaného zákona sehrálo v rámci realizace kohezní politiky na úrovni ČR určitou roli; obdobně srov. také důvodová zpráva k návrhu zákona č. 234/2014 Sb., sněmovní tisk 71/0, 7. volební období.

270 Tato kapitola uvažuje pro zjednodušení pouze v kontextu poskytování dotací, uvedené ale mnohdy platí také pro poskytování návratných finančních výpomocí, u kterých lze v rámci kohezní politiky do budoucna předpokládat jejich vyšší využití (viz oddíl 5.2.2).

271 Viz KYSELA, Jan, WINTR, Jan. Teorie tvorby práva. In: BOHADLO, David, HARAZÍMOVÁ, Radka, MLSNA, Petr, VAVERA, František, VÁŇA, Lukáš (eds.). *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 40 an.

Nejde však o ucelené pojednání o tématu. Tato kapitola tedy neusiluje o podrobnější rozbor právní úpravy poskytování dotací[272] a stejně tak ponechává stranou různorodé aplikační či naopak obecnější otázky.[273] Jejím cílem je spíše ve stručnosti poukázat na jisté *koncepční deficity*, které právní úpravu oblasti poskytování dotací provázejí a které poněkud kontrastují s významem, který bývá využívání strukturálních fondů přikládán.

Struktura této kapitoly je následující: problematikou právní úpravy poskytování dotací se zabývá podkapitola 5.2, podkapitoly 5.3 a 5.4 se pak dále zaměřují na vybrané aspekty právní úpravy regionálního rozvoje, resp. některé další aspekty související s poskytováním dotací.

5.2 Právní úprava poskytování dotací

Pomineme-li některé související právní předpisy[274] či metodické pomůcky[275], je poskytování dotací předmětem dvojice již dříve uvedených právních předpisů, a to:

- *rozpočtových pravidel* [zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)], někdy označována jako tzv. velká rozpočtová pravidla;

272 Jak již bylo zmíněno v úvodu k této monografii, čeští autoři se právní úpravou poskytování dotací až na výjimky (srov. zejm. texty Hany Markové; viz díla cit. v pozn. 144, 145 či 159, s. 113–114) nezabývají. Pro přiblížení této problematiky lze ovšem odkázat na některé zdařilé závěrečné práce, viz zejm. HRABÁNEK, František. *Dotace a jejich právní úprava*. 2015. Dostupné také z: https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/120202036/?lang=en. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. Vedoucí práce Hana Marková.

273 K tomu viz např. VOMÁČKA, Vojtěch. Judikatura NSS: Poskytování dotací. *Soudní rozhledy*. C. H. Beck, 2014, č. 11-12, s. 382–386; ve vztahu k některým obecnějším souvislostem využívání strukturálních fondů viz např. PAŘÍZKOVÁ, Ivana. Několik poznámek k financování územních samosprávných celků z prostředků Evropské unie. *Daně a finance*, Praha: Sagit, 2016, č. 2, s. 15-20.

274 Ať již *zákony* [např. zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů; řadu zákonů upravujících státní fondy (jako je např. již zmiňovaný zákon o Státním fondu životního prostředí); či také zákon o státním rozpočtu České republiky (na příslušný kalendářní rok)], tak *prováděcí předpisy* (např. vyhlášku Ministerstva financí č. 52/2008 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem, ve znění pozdějších předpisů; či vyhlášku č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění pozdějších předpisů).

275 Ve vztahu k využívání strukturálních fondů lze jmenovat např. metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014–2020. Za zmínku stojí také to, že implementace kohezní politiky na úrovni ČR zahrnuje také určitou soustavu strategických a programových dokumentů (srov. např. § 5 an. zákona o podpoře regionálního rozvoje či případně § 12 odst. 2 rozpočtových pravidel).

- *zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů* (zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů), někdy označován jako tzv. malá rozpočtová pravidla.

Možná poněkud překvapivě není vztah těchto dvou právních úprav poskytování dotací ve výši uvedených zákonech vztahem obecné a zvláštní právní úpravy. Namísto toho jde o dvě do značné míry paralelní právní úpravy, které slouží (v případě právní úpravy v rozpočtových pravidlech) k poskytování dotací ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo již zmíněného Národního fondu [§ 3 písm. a)], resp. (v případě zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) k poskytování dotací z rozpočtů územních samosprávných celků, městských částí hlavního města Prahy, svazků obcí nebo Regionálních rad regionů soudržnosti [§ 10a odst. 1 písm. b)].

Tak tomu ovšem ještě donedávna nebylo, resp. právní úprava poskytování dotací byla obsažena pouze v rozpočtových pravidlech, přičemž zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů tuto problematiku nijak neupravoval, a s poskytováním dotací územními samosprávnými celky počítal spíše jen implicitně.[276] Do zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů byla právní úprava poskytování dotací doplněna až s novelizací zákonem č. 24/2015 Sb., a to s účinností od 20. 2. 2015.

Důvodová zpráva k uvedené novele tento krok vysvětluje především, což stojí za pozornost, naplňováním Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012[277], přičemž odstranění uvedeného deficitu zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve srovnání s rozpočtovými pravidly má dle důvodové zprávy *„především zprůhlednit proces poskytování finančních prostředků z územních rozpočtů tím, že zákon jednoznačně definuje pojmy dotace a návratné finanční výpomoci, stanovuje způsob poskytování dotací a návratných finančních výpomocí, základní náležitosti žádosti o dotaci nebo návratnou finanční výpomoc a veřejnoprávní smlouvy, a dále povinnost zveřejňovat veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci* […]. "[278]

276 Srov. např. ustanovení § 18 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění do 19. 2. 2015.

277 *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012* [online]. Dostupné z http://www.mvcr.cz/soubor/strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012-pdf.aspx

278 Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 24/2015 Sb., sněmovní tisk 294/0, 7. volební období.

Předmětná novelizace je tedy v zásadě určitým dílčím výsledkem dřívějšího vládního protikorupčního úsilí, které se až výrazně později odrazilo do příslušného legislativního plánu vlády. Tento krok má sice na jednu stranu své věcné opodstatnění, jelikož poskytování dotací by nepochybně určitým způsobem právně upraveno být mělo. Na druhou stranu je ale pochopitelně významné také to, jak bude tento legislativní krok zrealizován a co bude jeho výsledkem, což se však v tomto případě zdá být problematické.

Výsledkem předmětné novelizace zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je totiž zřetelná duplicita právní úpravy poskytování dotací, kdy vedle sebe stojí dvě právní úpravy sloužící témuž účelu a obsahující v principu tutéž právní úpravu. Paralelně je tak vymezeno, co se rozumí dotací (a návratnou finanční výpomocí), poskytovatelem dotace, dotačním programem, k jakému účelu jsou dotace poskytovány či co je obsahem žádosti o dotaci a správního aktu, kterým dochází k poskytnutí dotace.[279] Duplicitně je upraveno taktéž již dříve zmíněné porušení rozpočtové kázně, jehož následkem může být povinnost provést odvod za porušení rozpočtové kázně.[280]

Výše uvedené aspekty ovšem nejsou vymezeny shodně, a to jak co do systematiky, tak co do obsahu předmětných právních úprav. Tyto právní úpravy se výrazně rozcházejí, zejména jde-li o správní akt, jehož prostřednictvím jsou dotace poskytovány. V případě rozpočtových pravidel je jím v zásadě správní rozhodnutí.[281] V případě zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je ovšem tímto aktem, resp. přesněji právním jednáním veřejnoprávní smlouva.[282] Tato odlišnost je přitom zcela fundamentální, jelikož svou povahou jde o zcela rozdílný právní způsob poskytování dotací, což je příčinou řady dalších odlišností mezi těmito dvěma „režimy“ poskytování

279 Srov. ustanovení § 12–19 rozpočtových pravidel a § 10a–10d zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

280 Srov. ustanovení § 44 až 44a rozpočtových pravidel a § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

281 Výjimkou je dohoda o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci (viz § 17 rozpočtových pravidel), která však předpokládá existenci zvláštní právní úpravy.

282 Srov. ustanovení § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel a § 10a odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

dotací. Některé aspekty právní úpravy rozpočtových pravidel pak do zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů převzaty nebyly.[283]

Že zákonodárce neusiloval o koncepční řešení, je patrné zejména ze skutečnosti, že ani tato „zdvojená" právní úprava nepokrývá veškeré poskytování dotací z veřejných prostředků. Pod „režim" rozpočtových pravidel totiž, jak plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu[284], nespadá poskytování dotací státními fondy jakožto specifickými právnickými osobami veřejného práva[285], a to z toho důvodu, že těmito veřejnoprávními subjekty poskytované finanční prostředky jednak nespadají pod definici dotace v zákoně o rozpočtových pravidlech a taktéž státní fondy jako subjekty nespadají pod definici poskytovatele dle téhož zákona.[286] Dále nelze státní fondy podřadit ani pod „režim" zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který směřuje na jiný okruh poskytovatelů.

Současně lze v obdobné souvislosti poznamenat, že jak rozpočtová pravidla, tak zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů nepočítají ani s poskytováním dotací písemně pověřenými zprostředkujícími subjekty, které mohou v případě realizace kohezní politiky provádět určité úkoly

---

283 Uvést lze především řízení o odnětí dotace (§ 15 rozpočtových pravidel), jakožto určitý specifický nástroj ochrany dotačních prostředků po jejich poskytnutí, který v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů absentuje. Právní úprava v tomto zákoně patrně spoléhá na možnost zrušení veřejnoprávní smlouvy, jejímž prostřednictvím byla dotace poskytnuta. Důvody pro odnětí dotace poskytnuté na základě rozpočtových pravidel jsou ovšem zřetelně širší nežli obecné důvody pro zrušení veřejnoprávní smlouvy upravené ve správním řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů přitom odpovídající zvláštní důvody pro zrušení veřejnoprávní smlouvy neobsahuje. Obdobně nebyla z rozpočtových pravidel převzata ani poměrně rozsáhlá právní úprava přechodu práv a povinností z rozhodnutí o poskytnutí dotace (§ 14a–14d rozpočtových pravidel).

284 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2014, sp. zn. 7 Afs 93/2013. Nejvyšší správní soud sice rozhodoval v kontextu dotace ze Státního fondu životního prostředí (zřízeného zákonem o Státním fondu životního prostředí), jeho závěry však lze mít za uplatnitelné také v případech poskytování dotací dalšími státními fondy.

285 Srov. § 28 rozpočtových pravidel.

286 Dotací se podle rozpočtových pravidel [§ 3 písm. a)] rozumí *prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel.* Poskytovatelem dotace se podle téhož zákona rozumí (§ 14 odst. 2) *ústřední orgán státní správy, Úřad práce České republiky, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky, Technologická agentura České republiky nebo organizační složka státu, kterou určí zvláštní zákon.*

řídícího orgánu, kterými může být jakýkoli veřejný nebo soukromý subjekt (viz čl. 2 odst. 18 obecného nařízení).[287]

Jako poněkud nedůsledné lze hodnotit dokonce také samotné výše uvedené protikorupční úsilí, které dle důvodové zprávy stálo za přijetím zákona č. 24/2015 Sb. Mimo samotného zakotvení poskytování dotací do zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů bylo sledováno také zvýšení transparentnosti procesu poskytování dotací. Za tímto účelem předpokládala dříve uvedená Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 přijetí dvou „transparenčních opatření", jednak povinnosti zveřejňování dotačních smluv a jednak povinnosti subjektu žádajícího o dotaci *„zveřejnit veškeré informace o své vlastnické, resp. ovládací (organizační) struktuře a osobách jednajících jeho jménem* […]. "[288] Z těchto dvou opatření bylo nakonec přijato pouze první, to však neprovázaně s rozpočtovými pravidly.[289] K přijetí druhého uvedeného opatření dosud (patrně z nedostatku politické vůle) nedošlo, a to jak v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, tak ani v rozpočtových pravidlech.

Z dosud uvedeného je tedy patrné, že za nekoncepční lze označit nejen samotnou současnou českou právní úpravu poskytování dotací jako celek, ale do značné míry také legislativní kroky, které ji utvářejí a které jsou spíše nahodilými kroky reagujícími (ad hoc) na konkrétní „legislativní potřebu".

---

287 Bylo by se sice možné domnívat, že zákonodárce s využitím této fakultativní možnosti nepočítá, ustanovení § 18 odst. 11 zákona o podpoře regionálního rozvoje, ve znění od 25. 11. 2015, ovšem nasvědčuje opaku, jelikož tyto subjekty v roli poskytovatelů dotace výslovně předvídá (k tomu podrobněji v podkap. 5.3).

288 Strategie vlády v boji proti korupci, cit. v pozn. 277, s. 34.

289 Povinnost zveřejňovat rozhodnutí o poskytování dotací byla v rámci rozpočtových pravidel upravena již od roku 2012, a to prostřednictvím novelizace zákonem č. 171/2012 Sb. (taktéž s odkazem na již dříve uvedenou Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012). Problematické je ovšem to, že zatímco zveřejňování smluv podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů bylo posléze provázáno s pozdějším zákonem č. 340/2015 Sb., o registru smluv, který upravuje obecnou povinnost zveřejňovat smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci s obecnou výjimkou smluv do 50 tis. korun [§ 2 odst. 1, resp. § 3 odst. 2 písm. i)], v případě dřívější novelizace rozpočtových pravidel k tomu již nedošlo a zveřejňování tedy probíhá odlišným způsobem. Zatímco tedy dotační smlouvy v „režimu" zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů jsou zveřejňovány v registru smluv, rozhodnutí o poskytnutí dotace dle rozpočtových pravidel jsou zveřejňována na internetových stránkách Ministerstva financí (§ 18a odst. 1 rozpočtových pravidel). To má sice na jednu stranu jistou logiku, jelikož v případě rozhodnutí o poskytnutí dotace pochopitelně v pravém smyslu slova o smlouvy nejde, na druhou stranu je ale otázkou, zda by zveřejnění těchto rozhodnutí v registru smluv, jakožto určité ucelené platformě pro zveřejňování, nebylo v praxi účinnější.

5.2.1 Současné novelizační úsilí

Toto tvrzení lze ilustrovat taktéž na zcela aktuálních novelizačních úvahách v souvislosti s nedávným rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 9 Ads 83/2014 (publikován pod č. 3324 Sb. NSS), který zřejmě v budoucím vývoji právní úpravy poskytování dotací sehraje určitou roli.

Uvedený rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu se co do řešené otázky týká soudního přezkumu rozhodnutí o poskytnutí dotace podle rozpočtových pravidel.[290] Rozpočtová pravidla upravují v ustanovení § 14 odst. 5 výluku ze soudního přezkumu rozhodnutí o poskytnutí dotace (tedy pro pozitivní rozhodnutí),[291] přičemž dřívější judikatura Nejvyššího správního soudu nebyla jednotná v tom, zda lze tuto výluku vztáhnout také na rozhodnutí o neposkytnutí dotace (tedy na rozhodnutí negativní).[292]

Rozšířený senát se v rámci restriktivního výkladu předmětné výluky přiklonil k možnosti přezkumu rozhodnutí o neposkytnutí dotace s rozlišením spočívajícím na charakteru nároku na poskytnutí dotace. Rozhodnutí o tzv. nárokových dotacích jsou, jak lze dovozovat z předmětného rozsudku, přezkoumatelná zcela, přičemž, jak se dále v předmětném rozsudku uvádí, „[p]*řípadný soudní přezkum negativních rozhodnutí o tzv. 'nenárokových' dotacích je omezen na posouzení řádného procesu, který garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi žadateli za obecným způsobem stanovených podmínek. Zjednodušeně řečeno žadatel nemá právo na 'výsledek', ale na 'řádný proces' s ním související. Ten je určen právními předpisy, podmínkami danými v dokumentech, na které právní tituly poskytnutí dotace odkazují, respektive základními procesními zásadami určujícími postup orgánů veřejné moci v právním státě.*" V nejobecnější rovině si zřejmě lze představit také

290 Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 9 Ads 83/2014 (publikováno pod č. 3324 Sb. NSS).

291 Podle tohoto ustanovení rozpočtových pravidel se na rozhodnutí o poskytnutí dotace jednak nevztahují obecné předpisy o správním řízení a jednak je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.

292 V neprospěch soudního přezkumu rozhodnutí o neposkytnutí dotace viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, sp. zn. 5 Afs 69/2010; k opačnému závěru pak viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, sp. zn. 5 Ans 7/2011.

odlišné řešení,[293] závěry Nejvyššího správního soudu ve vztahu k soudnímu přezkumu jsou však zřejmé.

Pozornost v souvislosti s tímto rozhodnutím nicméně přitáhla ještě jiná, s výše uvedeným úzce související otázka, a to do jaké míry se na rozhodování o poskytování dotací užije správní řád. V již zmíněném ustanovení § 14 odst. 5 se stanoví také to, že se na rozhodnutí o poskytnutí dotace nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu do této otázky jasno nevnesl, jelikož se jí samostatně nezabýval, s ohledem na jeho argumentaci ve vztahu k výluce soudního přezkumu lze ale usuzovat na příklon k textu rozpočtových pravidel a užití správního řádu v případě rozhodnutí o neposkytnutí dotace. Odborná literatura pak nabízí také některé další argumenty svědčící tomuto závěru, resp. možná ještě širšímu uplatnění správního řádu v rámci rozhodování o poskytnutí dotací.[294]

Co je ovšem významné z obecnějšího pohledu, uvedený § 14 byl změněn s účinností k 1. 8. 2012 zákonem č. 171/2012 Sb., jehož prostřednictvím bylo v rozpočtových pravidlech upraveno zveřejňování rozhodnutí o poskytnutí dotace (viz pozn. 289). Druhou hlavní změnou, kterou tato novela do rozpočtových pravidel přinesla, bylo vymezení obsahu žádosti o dotaci. To bylo

293 Současný stav právní úpravy sice svědčí závěrům přijatým rozšířeným senátem, obecněji je však otázkou, zda by na rozhodování o poskytování dotací nebylo možné pohlížet materiálně jako na určitou analogii „běžného" smluvního zajišťování veřejných služeb v rámci výkonu veřejné správy, v jehož případě o rozhodování o subjektivních právech nejde. Tedy jinak řečeno, zda by nebylo možné pokládat předmětné rozhodování o poskytování dotací spíše za projev tzv. fiskální správy, nikoli (pouze) správy vrchnostenské. Ostatně poskytování dotací na základě veřejnoprávní smlouvy, jak se tomu děje v rámci zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, se také nachází na určitém rozhraní mezi fiskální a vrchnostenskou správou (byť ani o soukromoprávní smlouvy podle převažující judikatury nejde, srov. zejm. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 7. 5. 2010, sp. zn. Konf 14/2010). Pokud bychom rozhodování o poskytování dotací přiznali ve výše uvedeném smyslu určité „fiskální aspekty", bylo potenciálně možné opustit požadavek na uplatnění správního řádu a také soudní přezkum. Tato úvaha by ale pochopitelně zasluhovala podrobnější zdůvodnění.

294 Jana Pecková Hodečková poukazuje jednak na to, že slovní spojení „obecné předpisy o správním řízení", které je užíváno rozpočtovými pravidly, lze chápat úžeji nežli „správní řád", a jednak na možné uplatnění přechodného a závěrečného ustanovení § 180 správního řádu, podle kterého *„tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé."* PECKOVÁ HODEČKOVÁ, Jana. Je vyloučen správní řád při rozhodování o žádosti o dotaci podle rozpočtových pravidel? *Právní rozhledy.* 2016, č. 2, s. 67 an.

nově vloženo jako odst. 3 předmětného § 14 rozpočtových pravidel, čímž došlo k posunutí (přečíslování) a některým dalším změnám následujících odstavců.

Problém ovšem spočívá v tom, že zatímco dříve směřovala výluka z užití správního řádu a soudního přezkumu (upravená v tehdejším odst. 4) na odst. 3 předmětného § 14, kde bylo upraveno obecné pravidlo, že *o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci rozhoduje poskytovatel na základě žádosti příjemce*, v současnosti tato výluka (upravená v odst. 5) směruje pouze na odst. 4, kde je ovšem nově upraveno pouze pozitivní rozhodnutí o poskytnutí dotace (*vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí, které obsahuje*…). Zatímco tedy dříve příslušné výluky dopadaly na zmíněné obecné pravidlo a bylo tedy možné tyto výluky (potenciálně) považovat za výluky obecně se vztahující na rozhodování o dotacích, novelizované znění § 14 již tento výklad prakticky nepřipouští.[295]

Chtělo Ministerstvo financí jakožto předkladatel novely č. 171/2012 Sb. dosáhnout tohoto výsledku? Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2012 Sb. změnu ustanovení upravujícího příslušné výluky nijak nevysvětluje. Z pozdějšího postupu ministerstva ale zřetelně plyne, že šlo o *nezamýšlený vedlejší důsledek* novelizace rozpočtových pravidel. V návaznosti na výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu totiž Ministerstvo financí připravilo návrh novelizace rozpočtových pravidel reagující na nejasnosti ohledně uplatnění správního řádu v rámci rozhodování o poskytování dotací podle rozpočtových pravidel.[296]

V důvodové zprávě k tomuto návrhu se zejména uvádí, že všeobecně rozšířený výklad výluky z uplatnění správního řádu (resp. předpisů o správním řízení) a soudního přezkumu *„byl takový, že vyloučení správního řádu a soudního přezkumu se vztahuje jak na pozitivní, tak i negativní rozhodnutí (v případě nevyhovění žádosti nemá neúspěšný žadatel možnost využít proti rozhodnutí poskytovatele žádné opravné prostředky)“*, přičemž bylo také konstatováno, že „[v] *praxi by aplikace správního řádu znamenala velkou časovou náročnost celého procesu a značný nárůst*

295 Srov. tamtéž, s. 69.

296 Materiál č. j. 1135/16 v informačním systému ODok: Elektronická knihovna legislativního procesu pro veřejnost (VeKLEP). Verze z 23. 8. 2016. Dostupné z: https://apps.odok.cz/veklep

administrativní zátěže poskytovatelů dotací",[297] čímž by, dodejme, mohlo být ohroženo také čerpání ze strukturálních fondů v rámci současného programového období.

Předmětný návrh se s aplikací správního řádu vypořádával dvěma způsoby, resp. variantami. První varianta výslovně nevylučovala uplatnění správního řádu v rámci poskytování dotací, namísto toho ale v rámci rozpočtových pravidel nově zařazovala vlastní poměrně podrobnou právní úpravu rozhodování o poskytování dotací, kterou měla být zvlášť (tedy odlišně od správního řádu) řešena celá řada aspektů.[298] Druhá z variant předpokládala určitou minimalistickou úpravu nevyhovění žádosti v podobě určitého „zjednodušeného řízení" počítajícího s možností podání námitek, přičemž současně výslovně vylučovala užití správního řádu na tento postup. Uvedený návrh se ovšem v mezirezortním připomínkovém řízení ukázal jako značně kontroverzní a následně jej ani Legislativní rada vlády nedoporučila vládě ke schválení, resp. doporučila vypracovat návrh zcela nový.[299]

5.2.2 Zohlednění hlediska efektivnosti

Domnívám se, že česká právní úprava poskytování dotací naráží na svoji nekoncepčnost taktéž v souvislosti s využíváním strukturálních fondů, resp. s jeho efektivností. Relevantní pro současné programové období (2014–2020) je sice v zásadě pouze právní úprava situovaná v rozpočtových pravidlech,[300]

297 Tamtéž, důvodová zpráva.

298 Jak je uvedeno v důvodové zprávě k předmětnému návrhu (viz tamtéž), řeší se zde *„otázky nepodjatosti osob, které se podílejí na rozhodování o poskytnutí dotace, způsobu zahájení řízení o poskytnutí dotace, možnosti doplnění žádosti v případě, že trpí vadami, rozhodnutí a jeho náležitostí, oprávnění žadatele podat proti rozhodnutí poskytovatele námitky a způsob jejich vyřízení, lhůt pro vydání rozhodnutí a jeho nabytí právní moci, doručování, změny rozhodnutí, opravy zřejmých nesprávností."*

299 V této souvislosti se nabízí otázka, zda by Ministerstvo financí mohlo této situaci předejít, pokud by dříve prostřednictvím zákona č. 171/2012 Sb. nezměnilo rozsah příslušných výluk. Jde samozřejmě o spekulaci, nicméně s ohledem na to, že Nejvyšší správní soud již dříve rozhodl také ve prospěch vyloučení rozhodnutí o neposkytnutí dotace ze soudního přezkumu, nejde zřejmě ani o možnost zcela nerealistickou.

300 Dotace z Národního fondu (srov. pozn. 160) sice mohou být poskytovány pouze v rámci rozpočtových pravidel (srov. § 37 odst. 6 rozpočtových pravidel), to ovšem nevylučuje určité přerozdělování podpory přes rozpočty, ze kterých jsou dotace poskytovány na základě zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Typicky může jít o rozpočty regionálních rad regionů soudržnosti, v současném programovém období však již nejsou ROP, jejichž byly dříve regionální rady řídícími orgány, využívány. V současném programovém období se tak nabízí pouze Operační program Praha, jehož řídícím orgánem je hl. m. Praha; objem finančních prostředků alokovaný prostřednictvím tohoto operačního programu je však relativně malý.

dále konstatované ale v zásadě platí také pro poskytování dotací podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Jako významný problém lze z tohoto pohledu chápat především to, že jak rozpočtová pravidla, tak zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů jsou právními předpisy, které primárně upravují finanční hospodaření státu a územních samosprávných celků a s tím související aspekty. Resp. jde o právní předpisy *pro* stát a územní samosprávné celky a některé další veřejnoprávní subjekty (zejména příspěvkové organizace), nikoli pro příjemce, resp. žadatele o podporu ze strukturálních fondů.

To se odráží v tom, že právní úprava poskytování dotací v těchto zákonech neupravuje „kvalitativní požadavky" na jeho podobu a výsledky (které by reflektovaly obecný požadavek efektivnosti vynakládání veřejných prostředků). Zejména nejsou stanovena určitá *základní kritéria*, na jejichž základě má k poskytování dotací docházet, která by jakožto určité obecné limity determinovala prostor pro uvážení poskytovatele dotace. Současně není explicitně upravena ani *obecná povinnost* poskytovatele (ale také příjemce) dotace využívat dotační prostředky v souladu s principy 3E. Jinak řečeno, poskytování dotací je v těchto právních předpisech pojato jakožto určitý „proces redistribuce" veřejných prostředků, aniž by efektivnost byla jeho podstatnou vlastností.

Tento přístup do značné míry kontrastuje s tím, co již bylo uvedeno v případě unijního právního rámce, který opakovaně zdůrazňuje dodržování zásady řádného finančního řízení, která je tvořena principy 3E.[301] Na druhou stranu má ale také z pohledu rozpočtových pravidel a zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, jakožto právních předpisů sloužících primárně státu a obcím a krajům, jistou logiku, jelikož jsou tyto veřejnoprávní subjekty, jak již bylo uvedeno v předcházející kapitole (oddílu 4.4.1), vázány jistými veřejnoprávními omezeními a určitou s tím související majetkoprávní „seberegulací". Jsou-li pak dotace poskytovány mezi těmito subjekty (na ose stát – kraj – obec), není tedy zřejmě do důsledku vzato potřeba upravovat

301 Unijní právní rámec tak činí dokonce ve čtyřech rovinách (byť adresáti této zásady, resp. odpovídajících povinností nejsou vždy shodní): tato zásada pramení již ze Smlouvy o fungování EU (čl. 310 odst. 5), dále je zastoupena na obecné úrovni finančního nařízení (čl. 30 odst. 1), v rámci zakotvení zásad sdíleného řízení ve finančním nařízení (čl. 59 odst. 1) a také v obecných zásadách kohezní politiky v obecném nařízení (čl. 4 odst. 8).

tato specifika, jelikož, jak již bylo také řečeno, již na základě naplňování příslušných obecných majetkoprávních povinností by tyto subjekty jednak neměly na jedné straně neefektivní projekty realizovat a na druhé straně na ně poskytovat dotace (jakkoli praxe může být pochopitelně odlišná).

Úskalí této koncepce jsou ovšem přinejmenším dvojí. Jednak okruh příjemců podpory v rámci využívání strukturálních fondů zahrnuje také soukromoprávní subjekty, které těmito veřejnoprávními povinnostmi vázány nejsou. Širší může být také okruh poskytovatelů podpory o takto nezatížené subjekty.[302] A jednak důraz na vyčerpání co nejvyššího objemu podpory, resp. důraz na „dočerpání", může určitým způsobem proces poskytování dotací negativně ovlivňovat.[303] Může mít tedy význam formulovat určité explicitní „kvalitativní požadavky" bezprostředně v rámci právní úpravy poskytování dotací, nikoli pouze požadavky v podobě obecných majetkoprávních povinností či na úrovni unijního práva.

Výslovné zakotvení určitých základních kritérií pro poskytování dotací je pak žádoucí z toho důvodu, že určité obecné limity při rozhodování o poskytnutí dotace musí být přítomny bez ohledu na to, zda jsou legislativně upraveny či nikoli.[304] Těmito kritérii mohou být kupříkladu principy 3E či zásady (principy) transparentnosti, proporcionality, zákazu diskriminace či rovného zacházení.[305, 306]

Pro zakotvení určitých „kvalitativních požadavků" tedy, jak se domnívám, v rámci české právní úpravy poskytování dotací zřetelně existuje prostor. Na tyto požadavky by pochopitelně měly navazovat určité mechanismy vedoucí k naplňování těchto požadavků v praxi, které již současná právní úprava obsahuje (typicky odvod za porušení rozpočtové kázně). Podstatou uvedeného by zjednodušeně řečeno především bylo odpovídajícím způsobem promítnout do poskytování dotací principy 3E.

---

302 V programovém období let 2007–2013 šlo zejména o již zmiňované regionální rady.

303 Viz podkap. 3.2.

304 K tomu srov. již zmiňovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 9 Ads 83/2014.

305 Srov. čl. 59 odst. 1 či čl. 140 odst. 1 finančního nařízení.

306 Jakožto inspirace co do hledisek pro poskytování dotací pak mohou posloužit např. také zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu ČR nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy, které byly schváleny usnesením vlády ze dne 1. 2. 2010 č. 92, ve znění pozdějších usnesení vlády.

5.2.3 Zákon o poskytování dotací

Domnívám se, že jako možné řešení dosud uvedených problematických aspektů současné právní úpravy poskytování dotací (tedy včetně její „dvojkolejnosti") se přirozeně nabízí vyčlenění poskytování dotací do zcela samostatného zákona (co do označení by mohlo jít o *zákon o poskytování dotací a návratných finančních výpomocí*), který by řešil oblast poskytování dotací komplexně pro veškeré dotace a návratné finanční výpomoci poskytované z veřejných prostředků (a to včetně poskytování dotací státními fondy či jinými veřejnoprávními subjekty tam, kde to připadá v úvahu).[307] Tento zákon, který by plnil úlohu obecné právní úpravy poskytování dotací, by pak případně mohl být (tam kde by bylo třeba) doplněn zvláštními ustanoveními v jiných právních předpisech.[308]

Pro obecnou právní úpravu svědčí v první řadě výrazně vyšší přehlednost a srozumitelnost takového legislativního řešení oproti současnému stavu.[309] Dalším důvodem může být zakotvení již zmiňovaných určitých „kvalitativních požadavků" na poskytování dotací, se kterými by mohly (měly) být spojeny další „ochranné" instituty právní úpravy poskytování dotací jako např. výzva k navrácení dotace či její části (srov. § 14f rozpočtových pravidel[310]) anebo neproplacení dotace či její části (srov. § 14e rozpočtových

307 Obdobně viz HRABÁNEK, dílo cit. v pozn. 272.

308 Mohlo by jít především o již zmiňovaný zákon č. 130/2002 Sb., uvažovat lze ale i o určitých specificích poskytování dotací územními samosprávnými celky apod.

309 K určitým obecným doktrinálním požadavkům na právotvorbu viz KYSELA, Jan, WINTR, Jan, dílo cit. v pozn. 271; či obdobně např. ŠÍN, Zbyněk. Tvorba práva a její metodologie a problémy. In: VOSTRÁ, Lenka, ČERMÁKOVÁ, Jarmila (eds.). *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého sympozia „Aktuální otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice": Praha, 29.–30. 11. 2004*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 161 an.

310 Zejména podle odst. 3 tohoto ustanovení rozpočtových pravidel *„poskytovatel písemně vyzve příjemce dotace k vrácení dotace nebo její části v jím stanovené lhůtě, pokud se na základě kontrolního zjištění důvodně domnívá, že příjemce dotace v přímé souvislosti s ní porušil určitou podmínku"* (zejména účel poskytnutí dotace); dále jsou upraveny podrobnosti postupu poskytovatele. V odst. 1 a 2 tohoto paragrafu je upravena písemná výzva příjemce dotace k provedení opatření k nápravě v návaznosti na zákon o finanční kontrole (zákon č. 320/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

pravidel[311])[312] a případně jiné právní následky nerespektování těchto požadavků (např. již zmiňovaný odvod za porušení rozpočtové kázně).

Komplexně by ale bylo možné řešit celou řadu dalších aspektů poskytování dotací. Pokud pomineme již zmíněnou problematiku uplatnění správního řádu v rámci oblasti poskytování dotací, nabízí se např. zajištění ochrany před zneužitím dotací, a to nejen v rovině preventivních protikorupčních opatření, ale také v lepším provázání s obecnými kontrolními mechanismy. V kontextu využívání strukturálních fondů by mohla být doplněna kupříkladu také některá základní pravidla a zásady vytváření a fungování operačních programů, což by mohlo přispět ke snížení mnohdy kritizované nejednotnosti programových dokumentů a postupů napříč operačními programy (a tím také k vyšší předvídatelnosti jejich fungování). Komplexní právní úprava by zřejmě musela také zvolit mezi poskytováním dotací prostřednictvím rozhodnutí (po vzoru rozpočtových pravidel) a veřejnoprávní smlouvy (po vzoru zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů), či případně, bude-li to důvodné, upravit určitým způsobem obě tyto možnosti.

Konečně argumentem pro samostatnou obecnou právní úpravu, na který by zákonodárce mohl slyšet, mohou být potenciální dopady současné nekoncepční právní úpravy poskytování dotací na absorpční schopnost ČR. Tyto dopady mohou být dvojí. Jednak na poskytovatele dotací, kteří by si nepochybně měli být co nejvíce jisti právním prostředím, ve kterém dotace poskytují, a jednak na samotné příjemce dotací a jejich schopnost se v právních pravidlech poskytování dotací zorientovat.

311 Podle tohoto ustanovení rozpočtových pravidel *„poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se důvodně, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta“*; dále jsou upraveny podrobnosti postupu poskytovatele.

312 Stranou lze k těmto dvěma právním institutům poznamenat, že byly do rozpočtových pravidel zavedeny až zákonem č. 25/2015 Sb., a to nikoli iniciativně, nýbrž jako součást širší reakce na pozastavení plateb ze strukturálních fondů ze strany EK v roce 2012 (pozn. 224); viz důvodová zpráva k návrhu zákona č. 25/2015 Sb., sněmovní tisk 295/0, 7. volební období.

Na straně poskytovatelů zřejmě v případě využívání strukturálních fondů nepůjde o zásadní problém,[313] za pozornost nicméně mohou stát možné dopady na příjemce dotací, na jejichž projektových aktivitách využívání strukturálních fondů v důsledku závisí. Problematické může být zejména již zmíněné umístění právní úpravy poskytování dotací do právních předpisů, které jsou primárně určeny pro stát a územní samosprávné celky (a některé další veřejnoprávní subjekty), nikoli pro běžné adresáty právních norem, čemuž také odpovídá systematika těchto předpisů. Věcí další je pak také legislativní kvalita jednotlivých ustanovení.

Je samozřejmě nesmírně obtížné odhadovat, jaký by mohla mít dosavadní právní úprava poskytování dotací skutečný vliv na absorpci „evropských dotací" na úrovni ČR, ale i pokud by byly tyto dopady jen nevýznamné, je zkrátka překvapivé, že český zákonodárce nevěnoval legislativní rovině využívání strukturálních fondů, navzdory proklamacím o významu využívání strukturálních fondů, větší pozornost a péči.

Novelizaci malých rozpočtových pravidel, kterou byla „zdvojena" dosavadní právní úprava poskytování dotací, lze v tomto kontextu považovat za zmařenou příležitost. Jako na zmařenou příležitost lze patrně pohlížet již na původní právní úpravu poskytování dotací v rozpočtových pravidlech. Tento zákon byl totiž přijat v polovině roku 2000, již v této době ale bylo zřejmé, že v průběhu programového období let 2000–2006 ČR vstoupí do EU a bude následně v určitém rozsahu čerpat strukturální pomoc.[314] Zákonodárce sice v zákoně č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, již od počátku počítal s *koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti, spočívající zejména ve využívání finančních prostředků z předvstupních a struktu-*

313 A to zejména s ohledem na to, že jako poskytovatelé v případě využívání strukturálních fondů vystupují zásadně ministerstva (v roli příslušných řídících orgánů operačních programů), u kterých lze (alespoň v teoretické rovině) předpokládat odpovídající právní zázemí. Složitější situace nicméně může nastat v případě delegace některých „právních činností" na zprostředkující subjekty. Takovými subjekty jsou v současném programovém období např. Centrum pro regionální rozvoj ČR a CzechInvest (jakožto státní příspěvkové organizace) či Státní fond životního prostředí (jakožto státní fond podle rozpočtových pravidel a zákona o Státním fondu životního prostředí).

314 Počátek příprav souvisejících se vstupem ČR do EU přitom lze datovat již do roku 1996; viz MAREK, Dan, BAUN, Michael J. The Czech Republic. In: BAUN, Michael J., MAREK, Dan (eds.). *EU cohesion policy after enlargement*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2008, s. 166.

rálních fondů (viz § 15 tohoto zákona v původním znění), samotnému poskytování dotací ze strukturálních (případně předstupních[315]) fondů se však, jak je patrné, větší pozornosti nedostalo.

Jaké jsou ovšem perspektivy případné nové české právní úpravy poskytování dotací? Mělo by smysl iniciovat změnu právní úpravy nyní, pokud ta současná dosud fungovala, řekněme, přijatelně? Z nejobecnějšího pohledu požadavků přehlednosti a srozumitelnosti či případně jiných „kvalitativních" požadavků na pozitivní právo a konstrukci právního řádu by odpověď byla kladná. Zároveň by ale – řečeno s trochou nadsázky – bylo možné tvrdit také opak.

Podmínky pro využívání strukturálních fondů totiž již zřejmě dlouho nebudou takové, jako jsou dnes. Pozice ČR v rámci unijní kohezní politiky v příštím programovém období (2021–2027) již bude – dle všeobecného očekávání – méně výhodná nežli v současném a předcházejícím programovém období. Se současnou krizí EU spojenou s tzv. brexitem je pak otázkou, jaká bude v tomto nadcházejícím období podoba kohezní politiky a EU jako takové.[316] Otázkou je také budoucí vývoj české státní dotační politiky. Proces přijetí nového zákona o poskytování dotací a návratných finančních výpomocí by si patrně vyžádal několik let příprav, přičemž budeme-li pesimisty, mohl by tento nový zákon nabýt účinnosti paradoxně až v době, kdy již nebude (tolik) potřeba.

Na druhou stranu Legislativní radou vlády nedoporučený návrh novelizace rozpočtových pravidel v souvislosti s uplatněním správního řádu v rámci poskytování dotací podle rozpočtových pravidel může představovat určitý impulz pro ucelenější přístup k české právní úpravě poskytování dotací. Druhým takovým impulzem může být pro příští programové období očekávaný vyšší příklon kohezní politiky k tzv. finančním nástrojům (zárukám

315 Kandidátským zemím v rámci tzv. východního rozšíření byly dány k dispozici určité předvstupní asistenční nástroje (PHARE, SAPARD, ISPA); viz např. SKOKAN, dílo cit. v pozn. 15, s. 99–108. Tyto nástroje se nicméně řídily specifickým právním rámcem (viz např. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 207/1997 Sb., o sjednání Rámcové dohody mezi vládou České republiky a Evropskou komisí o účasti České republiky na programu pomoci Evropského společenství).

316 Přinejmenším lze s odchodem Velká Británie, jakožto dosavadního významného přispěvatele do unijního rozpočtu, očekávat redukci objemu unijních finančních prostředků pro kohezní politiku.

a zvýhodněným půjčkám) na úkor dosud dominantních nevratných grantů (dotací).[317] I tento posun by mohl sehrát určitou roli v potřebě nové právní úpravy.

První návrh unijního právního rámce kohezní politiky pro období let 2021–2027 by měl být EK představen v polovině roku 2017, kdy by tedy mělo být jasnější, jaká mohou být očekávání ČR a s tím související potřeby legislativního zajištění využívání strukturálních fondů v nadcházejícím programovém období.

5.3 Právní úprava regionálního rozvoje

Druhou právní oblastí, která s využíváním strukturálních fondů úzce souvisí, je oblast regionálního rozvoje. Jak již bylo konstatováno v kapitole 1, kohezní politika má také výrazný regionální rozměr, její realizace tedy předpokládá určité regionální struktury. Na druhou stranu ale regionální politiku ČR ani nelze ztotožňovat pouze s realizací unijní kohezní politiky a tedy především s využíváním strukturálních fondů.[318]

Oblast regionálního rozvoje je v českém právu upravena především prostřednictvím zákona o podpoře regionálního rozvoje. Tento zákon v souladu s tím, co bylo právě řečeno, upravuje jak aspekty regionálního rozvoje nezávislé na využívání strukturálních fondů (zejména strategii regionálního rozvoje ČR) tak některé významné aspekty implementace kohezní politiky na úrovni ČR (viz část čtvrtá tohoto zákona). Z pohledu využívání strukturálních fondů jsou významné dva aspekty upravené tímto zákonem. I v jejich případě se ovšem, obdobně jako v případě právní úpravy poskytování dotací, projevuje jistá nekoncepčnost.

---

317 Srov. EVROPSKÁ KOMISE. *Commissioner for Regional Policy Corina Cretu Mission Letter*. [online] 2014, s. 4. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/cretu_en.pdf

318 Jak např. výstižně konstatuje Dočkal: *„Regionální politika by totiž neměla být vnímána z prismatu sumy dotací přerozdělených do postižených regionů. Naopak, regionální politika by měla být chápána jako souhrn různých nástrojů (např. legislativních či socio-ekonomických), které zajistí trvale udržitelný růst regionů. Dotace jsou jen subsidiární instrument pro dosažení tohoto cíle. Z takového pohledu tak má regionální politika svůj význam i bez dotací z EU a před ČR tak stojí úkol toho nazírání promítnout nejen do regionů, ale do celé občanské společnosti. Návrat do počátku 90. let 20. století, kdy neexistovaly regionálně rozvojové programy, je nežádoucí."* DOČKAL, dílo cit. v pozn. 2, s. 30–31.

Prvním tímto aspektem je vymezení regionů odpovídajících územním statistickým jednotkám NUTS 2.[319] Tyto tzv. regiony soudržnosti jsou, jak je ostatně patrné již z jejich názvu, přímým odrazem implementace kohezní politiky na úrovni ČR. Zjevným deficitem tohoto zákonného vymezení je nesymetrické rozprostření regionů soudržnosti napříč kraji.[320] Z celkem osmi zákonem identifikovaných regionů soudržnosti odpovídají pouze tři regiony soudržnosti území kraje, v ostatních případech tvoří region soudržnosti kraje dva, v jednom případě dokonce kraje tři, což má také určité praktické nevýhody.[321]

Důvodem této *„systémové divergence mezi českou regionální politikou a regionální politikou EU v ČR"*, jak uvedenou situaci označuje Dočkal,[322] jsou minimální požadavky na počet obyvatel územních jednotek NUTS 2, které nebyly respektovány v rámci dřívějšího vymezení krajů jakožto vyšších územně samosprávných celků.[323] Jednoduše řečeno, české kraje jsou z pohledu územních jednotek NUTS 2 příliš malé.

Z pohledu práva se jako ještě zajímavější (a zřejmě závažnější) jeví druhý z aspektů upravených zákonem o podpoře regionálního rozvoje, který na vymezení regionů soudržnosti přímo navazuje. Jde o problematiku právního zakotvení *Regionálních rad regionů soudržnosti* (dále také jen regionálních rad) jakožto specifických právnických osob veřejného práva konstruovaných zákonem o podpoře regionálního rozvoje jakožto řídících orgánů ROP pro příslušné regiony soudržnosti.

První rovinou nekoncepčnosti regionálních rad je prostá skutečnost, že se koncept ROP v praxi neosvědčil, resp. nebyl pro současné programové období (2014–2020) zachován. ROP nebyly využity ani ve zkráceném (z pohledu nových členských států) programovém období let 2004–2006.

319 Blíže viz pozn. 78, resp. 100.

320 Názorně viz SKOKAN, dílo cit. v pozn. 15, s. 16.

321 Kupříkladu Marek a Baun poukazují na to, že regiony soudržnosti vzniklé nepřirozeným spojením více krajů (např. Královéhradeckého kraje a Pardubického kraje) mohou být znevýhodněny v konkurenci homogenních regionů soudržnosti tvořených pouze jedním krajem; MAREK, BAUN, dílo cit. v pozn. 314, s. 168–169.

322 DOČKAL, dílo cit. v pozn. 2, s. 29.

323 Srov. ústavní zákon č. 347/1997, o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Jediným programovým obdobím, v jehož rámci tedy byly ROP uplatněny, bylo programové období let 2007–2013, a to v počtu osmi těchto programů dle počtu regionů soudržnosti.

Za nepřevzetím operačních programů řízených regionálními radami v současném programovém období lze hledat vícero příčin. Vliv mohla mít snaha o zjednodušení struktury operačních programů,[324] již dříve zmíněné kauzy spojené se zneužíváním finančních prostředků EU na úrovni těchto subjektů a možná také pouze průměrné výsledky čerpání ze strukturálních fondů.[325]

Za druhou rovinu nekoncepčnosti lze označit provázání zakotvení regionálních rad na již rozebíranou právní úpravu poskytování dotací. Nejprve se má nicméně smysl zastavit u vymezení regionálních rad. Že se jedná o právnické osoby, stanoví zákon o podpoře regionálního rozvoje (§ 16 odst. 2) až s účinností od 1. 7. 2006, a to na základě novelizace zákonem č. 138/2006 Sb.[326] Současně byly upraveny také zcela základní majetkoprávní otázky regionální rady (zejména, že regionální rada hospodaří podle vlastního rozpočtu[327]) a nové orgány (předseda výboru regionální rady a úřad regionální rady jakožto výkonný orgán regionální rady zabezpečující úkoly spojené s funkcí řídícího orgánu). Podstatně zpřesněna byla také působnost výboru regionální rady jakožto nejvyššího orgánu tohoto subjektu.

Právě výbor regionální rady se zdá být nejproblematičtějším orgánem regionální rady. Zatímco před 1. 7. 2006 mohli být členy tohoto orgánu *zástupci krajů, jakož i zástupci obcí, správních úřadů, podnikatelů, odborů a nestátních neziskových organizací, případně další osoby*, od tohoto data je výbor tvořen výhradně krajskými zastupiteli volenými zastupitelstvy krajů tvořících příslušný region soudržnosti. Principiální problém této konstrukce se zdá být v tom, že nevylučuje zasahování členů krajských zastupitelstev do procesu realizace ROP

324 V současném programovém období byly ROP nahrazeny jednak Integrovaným regionálním operačním programem (IROP) a zčásti také jinými operačními programy se zaměřením na „územní dimenzi".

325 Viz *Analýza čerpání evropských fondů a krizové plány 2015*, cit. v pozn. 134, dle které byla většina ROP ve výhledu dočerpání hodnocena jako „středně riziková".

326 Za zmínku stojí, že právní úprava regionálních rad byla k této novele připojena až dodatečně jako pozměňovací návrh.

327 Na rozdíl od dřívějšího znění zákona o podpoře regionálního rozvoje, která stanovila, že regionální rada *odpovídá za efektivní využívání finančních prostředků ze strukturálních fondů*, pozdější znění tohoto zákona (od 1. 7. 2006) již obdobný požadavek neobsahuje.

(což může mít pochopitelně nepříznivé dopady do efektivnosti využívání strukturálních fondů).[328] Regionální rady jakožto právnické osoby totiž, což je třeba dodat, nejsou subjekty územní samosprávy. Podle § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje v současném znění vykonává regionální rada působnost v oblasti veřejné správy, přičemž na vztah státu a regionální rady se při činnostech upravených zákonem obdobně vztahují ustanovení o přenesené působnosti krajů.[329]

Ve vztahu k právní úpravě poskytování dotací je problematické, že výše uvedené „osamostatnění" regionálních rad jakožto právnických osob hospodařících podle vlastního rozpočtu nedoprovázelo jejich „provázání" s rozpočtovými pravidly (zákon v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v této době, jak již bylo uvedeno dříve, ještě právní úpravu poskytování dotací neobsahoval). Jinak řečeno, regionální rady nefigurovaly ve vymezení poskytovatelů dotací podle tohoto zákona, stejně jako podle tohoto zákona nefiguroval rozpočet regionálních rad ve vymezení dotace. Z ustanovení zákona o podpoře regionálního rozvoje v tehdejším znění přitom [zejména z níže citovaného ustanovení § 16e odst. 1 písm. c)] bylo patrné, že regionální rada dotace poskytuje. Výsledkem tedy byla obdobná situace jako v případě státních fondů, jak již bylo uvedeno v předcházející podkapitole.

Dokonce nebylo zřejmé ani to, jakou formou regionální rady dotace poskytují. Zákon o podpoře regionálního rozvoje v tehdejším znění pouze v § 16e konstatoval, že výbor regionální rady jedná a rozhoduje o věcech spojených s realizací ROP, přičemž zejména schvaluje (mimo jiného) *výběr projektů, kterým regionální rada poskytne dotaci či návratnou finanční výpomoc*. Nejvyšší správní soud v této souvislosti řešil otázku, zda poskytnutí dotace zakládá

328 K tomu srov. již zmiňované zneužívání „evropských dotací" na úrovni regionu soudržnosti Severozápad v průběhu programového období let 2007-2013. Obecně pak může jít svou podstatou o určitou obdobu tzv. systémové podjatosti vyskytující se v rámci smíšeného modelu veřejné správy.

329 Nejvyšší správní soud shrnuje povahu těchto veřejnoprávních subjektů tím způsobem, že *„regiony soudržnosti jsou sice územní, ale pouze administrativní jednotkou zřízenou na základě podmínek stanovených Evropskou komisí pro tvorbu a přijímání programů na regionální rozvoj a řádné čerpání prostředků EU. Regionální rady se zodpovídají pouze vůči státu. Jsou personálně tvořeny zástupci krajů, jsou tedy odvozeny od územní samosprávy, ale nejsou orgánem územní samosprávy – materiálně ani formálně, neboť územní samospráva je zakotvena v Ústavě. Regionální rada je právnickou osobou vykonávající působnost výhradně v oblasti veřejného práva, odpovědnou za svoji činnost pouze státu (jemu určeným orgánům), který ji zřizuje; z této pozice činí všechny své úkony."* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, sp. zn. 10 As 177/2014.

již toto rozhodnutí (usnesení) výboru, či až následné uzavření veřejnoprávní smlouvy s příjemcem (a poskytování dotací je tedy obdobně jako v případě územních samosprávných celků „dvoufázové“[330]). Nejvyšší správní soud se přiklonil k druhé z uvedených možností.[331]

Toto „právní vakuum“ bylo odstraněno až společně s doplněním právní úpravy poskytování dotací do zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů již dříve zmíněným zákonem č. 24/2015 Sb. V této nové právní úpravě je jako poskytovatel uvedena také regionální rada, přičemž dotací jsou také explicitně peněžní prostředky poskytnuté z jejího rozpočtu.[332]

Opět lze ale poukázat na určitou nedůslednost zákonodárce. Později totiž došlo k významné novelizaci zákona o podpoře regionálního rozvoje, a to zákonem č. 298/2015 Sb. Tato novelizace řeší trojici okruhů, přičemž jedním z těchto okruhů je *„vytvoření podmínek pro institucionální zajištění podpory implementace operačních programů obsahujících územní dimenzi rozšířením působnosti Regionálních rad regionů soudržnosti.“*[333]

Podstata uvedeného okruhu spočívá v potřebě zajištění „územní dimenze“ implementace kohezní politiky v situaci, kdy nejsou využívány ROP. Jak přiznává důvodová zpráva, touto novelizací je ve výše uvedené souvislosti sledováno umožnění využití administrativních kapacit regionálních rad v programovém období let 2014–2020 jako (např.) zprostředkujících subjektů pro potřeby zejména Integrovaného regionálního operačního programu. Toto využití regionálních rad nicméně nepřipouští zákonné vymezení těchto subjektů jakožto výhradně řídících orgánů ROP.

Předmětná novelizace tedy určitým způsobem redefinovala působnost regionálních rad v uvedeném smyslu. Zákon o podpoře regionálního rozvoje za tímto účelem zejména stanoví (§ 18 odst. 11), že „[v] *oblasti podpory hospodářské, sociální a územní soudržnosti je poskytovatelem dotace nebo návratné finanční výpomoci z Evropských strukturálních a investičních fondů podle zvláštních právních*

330 Srov. § 85 písm. c) obecního zřízení a § 36 odst. 1 písm. c) a d) krajského zřízení.

331 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, sp. zn. 9 Afs 38/2013 (publikováno pod č. 3/2014 Sb. NSS).

332 Praktický dopad této změny je nicméně minimální, jelikož finanční prostředky v rámci programového období let 2007-2013, ve kterém regionální rady figurovaly jakožto poskytovatelé dotací, musejí být podle pravidla „n+2“ vyčerpány do konce roku 2015.

333 Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 298/2015 Sb., sněmovní tisk 309/0, 7. volební období.

předpisů řídicí orgán podle přímo použitelného předpisu Evropské unie, nebo jiný řídicím orgánem písemně pověřený subjekt." V roli poskytovatele tedy výslovně může vystupovat „písemně pověřený subjekt", či v terminologii obecného nařízení zprostředkující subjekt.

Tímto zprostředkujícím subjektem (v případě Integrovaného regionálního operačního programu) se nakonec, navzdory určitému očekávání plynoucímu ze zmíněné novely, regionální rady nestaly.[334] S tím se ovšem pojí již dříve naznačený problém spočívající v tom, že jak rozpočtová pravidla, tak ani zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů s těmito zprostředkujícími subjekty jako poskytovateli dotací nepočítají (resp. tyto zprostředkující subjekty nebyly zohledněny, vyjma regionálních rad, v dřívějších novelizacích těchto zákonů).

Svoji roli na těchto „legislativních nedorozuměních" zřejmě může sehrávat odlišnost v předkladateli jednotlivých novelizačních návrhů souvisejících s realizací kohezní politiky.[335] V případě existence obecné právní úpravy, která by upravovala poskytování dotací jednotně, by k této situaci patrně dojít nemuselo (postačovalo by, aby zákon o podpoře regionálního rozvoje identifikoval zprostředkující subjekty jako možné poskytovatele dotací).

V praxi nicméně tento deficit obtíže nečiní, jelikož zprostředkující subjekt (alespoň v tomto případě) nebyl pověřen poskytováním dotací, ale pouze jinými administrativně-podpůrnými činnostmi (byť pochopitelně i tyto jiné činnosti mohou být do určité míry právně relevantní).[336] Dotace tedy formálně-právně poskytuje řídící orgán, kterým je Ministerstvo pro místní rozvoj, a to na základě rozpočtových pravidel. To ovšem mnoho nemění na neprovázanosti předmětných právních předpisů.

„Opuštění" regionálních rad pak vyvolává také určité obecné otázky. Předně jde pochopitelně o odklon od realizace kohezní politiky prostřednictvím víceúrovňové správy a principu partnerství, které jsou unijním právem

334 Namísto toho v současnosti tuto roli zastává Centrum pro regionální rozvoj ČR jakožto státní příspěvková organizace.

335 Dřívější návrh zákona č. 24/2015 Sb. (novelizace zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) byl předložen Ministerstvem financí, kdežto pozdější návrh zákona č. 298/2015 Sb. (novelizace zákona o podpoře regionálního rozvoje) byl předložen Ministerstvem pro místní rozvoj.

336 Viz např. *Výroční zpráva Centra pro regionální rozvoj České republiky 2015* [online]. s. 9 a porůznu. Dostupné z: http://www.crr.cz/Files/Docs/o_nas/crr_vz_2015.pdf

(obecným nařízením) akcentovány. Jde tedy o určitý protisměrný pohyb zpět ke klasickému *„top-down"* (tedy vertikálnímu) modelu implementace kohezní politiky. Případně může jít obdobně o určité obecnější souvislosti organizace správy regionálního rozvoje.[337] V každém případě je ale zřejmé, že v ČR se realizace těchto východisek prostřednictvím regionálních rad regionů soudržnosti nezdařila.

5.4 Finanční kontrola

S efektivností využívání strukturálních fondů mohou souviset také některé další vnitrostátní právní aspekty. Může jít kupříkladu o problematiku kontroly, právní odpovědnosti či některých specifických právních nástrojů, které se uplatní v případě využívání strukturálních fondů územními samosprávnými celky.

Česká právní úprava poskytování dotací (jak rozpočtová pravidla, tak zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) kromě již dříve uvedených aspektů neupravují podrobněji ani „kontrolní závazky" poskytovatelů dotací. Ty plynou (mimo již nastíněného unijního právního rámce) zejména ze zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Kontrola dotačního financování tedy probíhá v režimu tzv. veřejnoprávní kontroly.[338]

Podle ustanovení § 8a tohoto zákona řídící orgány *„vykonávají veřejnosprávní kontrolu u kontrolovaných osob na všech úrovních realizace finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie podle tohoto zákona a přímo použitelných předpisů Evropských společenství."*

Finanční (veřejnoprávní) kontrolu lze za „záruku" efektivnosti využívání strukturálních fondů označit spíše přeneseně, jelikož neupravuje žádné „silné" právní prostředky pro prosazení dodržování povinností příjemce

337 Jak kupříkladu uvádějí Jiří Venclíček a Michal Matouš, *„pouze samospráva dokáže vytvářet a uplatňovat vlastní politickou vůli vůči rozvoji vlastního území. Bez tohoto vlivu by se v území projevovala výlučně politická vůle vycházející z centrální úrovně státu, která je však spravovanému území příliš vzdálená."* VENCLÍČEK, Jiří, MATOUŠ, Michal. Organizační architektura správy regionálního rozvoje v evropském kontextu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Masarykova univerzita, 2015, č. 4, s. 389.

338 Jak je kontrola v režimu zákona o finanční kontrole tímto zákonem označována, srov. část druhá tohoto zákona.

dotace.[339] Samotný zákon o finanční kontrole upravuje opatření k nápravě, v jehož rámci je (podle § 18 odst. 1) kontrolovaná osoba *„povinna přijmout opatření k odstranění nedostatků zjištěných při veřejnosprávní kontrole bez zbytečného odkladu nejpozději ve lhůtě stanovené kontrolním orgánem."* Zvláštní důvody pro výzvu k provedení opatření k nápravě pak upravují také rozpočtová pravidla, resp. zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Zákon o finanční kontrole je ale z povahy věci významný nepřímo, a to jakožto „platforma", na jejímž základě (přesněji na základě kontroly prováděné podle tohoto zákona a příslušných kontrolních zjištění) jsou uplatňovány specifické prostředky rozpočtových pravidel, resp. zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (jde o již zmíněné nevyplacení dotace nebo její části, výzvu k vrácení dotace nebo její části anebo především odvod za porušení rozpočtové kázně[340]). Co do výkonu veřejnosprávní kontroly na místě odkazuje zákon o finanční kontrole na kontrolní řád (zákon č. 255/2012 Sb., ve znění pozdějších předpisů), přičemž upravuje také některá zvláštní procesní pravidla.[341]

Nicméně i v případě zákona o finanční kontrole se v návaznosti na využívání strukturálních fondů (tedy zejména poskytování dotací) nabízejí přinejmenším dva aspekty hodné bližší pozornosti. Prvním možným aspektem je vymezení kontrolního orgánu jakožto orgánu, *„který je podle tohoto zákona nebo zvláštního právního předpisu oprávněný finanční kontrolu u kontrolované osoby vykonávat"* [viz ustanovení § 2 písm. c)]. Tímto orgánem je, pomineme-li obecný výkon veřejnosprávní kontroly Ministerstvem financí a finančními úřady (podle § 7 odst. 2), řídící orgán příslušného operačního programu. Jak již však bylo také zmíněno, tento orgán může výkonem své působnosti pověřit určitý zprostředkující

339 Kupříkladu Kateřina Šimáčková tento zákon označuje jako „dosti bezzubý". ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Hospodaření s majetkem obce. In: DANČÁK, Břetislav, HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii.* Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006, s. 295.

340 Odvod za porušení rozpočtové kázně je prováděn místně příslušnému finančnímu úřadu (podrobněji viz § 44a rozpočtových pravidel a § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů).

341 Zejm. je podle § 13 odst. 2 zákona o finanční kontrole na žadatele o dotace či jejich příjemce brán větší ohled, jelikož *„zaměstnanci kontrolního orgánu mohou při veřejnosprávní kontrole vykonávané na místě u právnické nebo fyzické osoby, která je žadatelem o veřejnou finanční podporu nebo jejím příjemcem, používat kontrolní oprávnění podle tohoto zákona a podle kontrolního řádu pouze v rozsahu nezbytném ke splnění účelu této kontroly."*

subjekt. Zákon o podpoře regionálního rozvoje s těmito subjekty počítá, resp. vystupují zde v roli poskytovatele dotace (nikoli však v roli řídícího orgánu). Nicméně zákon o finanční kontrole s těmito subjekty naopak nepočítá.[342]

Druhým aspektem, který stojí za zmínku, jsou principy 3E, které byly do zákona o finanční kontrole výslovně převzaty, když je jedním z hlavních cílů finanční kontroly prověřovat *hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy* [viz ustanovení § 4 dost. 1 písm. c)].[343] Zákon o finanční kontrole je tedy jedním z (a v českém právu ojedinělých) příkladů přímého právního zakotvení (převzetí) těchto principů. Tuto formulaci ale ve vztahu k využívání strukturálních fondů zřejmě nelze přeceňovat.

Nelze si totiž zřejmě představit, že by uplatnění těchto principů mělo představovat vyšší „standard ochrany" unijních finančních prostředků, než který je uplatňován již v rámci poskytování „evropských dotací". Lze totiž jen obtížně uvažovat o tom, že by poskytovatel dotace mohl vyhodnotit jako rozpor s principy 3E využití dotace, které bylo dříve „aprobováno" týmž subjektem (orgánem) v rámci jejího poskytnutí. Lze se tedy domnívat, že text zákona o finanční kontrole nenahrazuje formulaci příslušných „kvalitativních požadavků" v rámci právní úpravy poskytování dotací, nýbrž na ně pouze navazuje. A v tomto směru je poněkud nesystematické, že zákon o finanční kontrole požaduje (alespoň dle svého textu) více nežli právní úprava poskytování dotací.

Obecně pak může být otázkou, zda základ finanční kontroly nezakomponovat do případné obecné právní úpravy poskytování dotací (alespoň v rovině zpřesnění kontrolních povinností). Souvisejícím aspektem je také propojení finanční kontroly s jinými kontrolními mechanismy či často kritizovaná kumulace kontrol apod.

S (finanční) kontrolou do určité míry souvisí uplatnění právní odpovědnosti na základě kontrolních závěrů. Tato odpovědnost může být jednak finančněprávní (reprezentovaná již zmíněnými nástroji finančního práva), v kontextu využívání dotací však může jít také o odpovědnost trestněprávní.[344]

342 To může vést k nepříliš přesvědčivému závěru, že zprostředkující subjekt může poskytovat dotace, avšak kontrolu příjemců „za něj" musí provádět stále řídící orgán.

343 V jiných souvisejících zákonech (zejm. obecním zřízení, krajském zřízení a zákoně o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích) je užíváno pouze kritérií účelnosti a hospodárnosti.

344 K tomu viz např. ZARIVNIJ, dílo cit. v pozn. 190.

Uvažovat lze také o soukromoprávní odpovědnosti za škodu způsobenou kupříkladu zastupitelstvem obce rozhodnutím o realizaci nevhodného dotačního projektu, a to v souvislosti s porušením základních majetkoprávních povinností.

Další do určité míry související rovinou, která může být prakticky významná, je rovina specifických právních nástrojů („záruk" či obecněji právních institutů), které se uplatní výhradně v kontextu některých veřejnoprávních subjektů, zejména územních samosprávných celků. Také uplatňování těchto právních nástrojů může mít určité pozitivní dopady na efektivnost projektů realizovaných těmito subjekty a mohla, resp. měla by jim být tedy v tomto kontextu věnována pozornost.

V první řadě lze zmínit určitá obecná politická práva občanů obcí a krajů.[345] Určitý význam může mít např. povinné přezkoumání hospodaření územních samosprávných podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů. Obce a kraje jsou taktéž povinnými subjekty podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Konečně určitým nástrojem posílení efektivnosti využívání strukturálních fondů, byť s ohledem na možný zásah do práva na samosprávu poněkud diskutabilním, může být také kontrola účelnosti a hospodárnosti hospodaření územních samosprávných celků NKÚ. Toto rozšíření působnosti NKÚ ovšem nebylo již opakovaně schváleno Parlamentem ČR.

5.5 Dílčí závěry

Na základě uvedeného lze konstatovat, že český zákonodárce si ve vztahu k problematice poskytování dotací příliš koncepčně nepočíná. Za koncepční nelze označit jak současnou právní úpravu poskytování dotací, která je situována do dvou zákonů, tak ani jednotlivé legislativní kroky, které ji utvářejí. Zaměříme-li se na samotnou právní úpravu poskytování dotací, obsaženou v rozpočtových pravidlech a v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zdá se, že na „nedostatečnost" české právní úpravy lze pohlížet ze dvou úhlů pohledu.

345 Srov. § 16 odst. 2 obecního zřízení.

Předně, současná právní úprava poskytování dotací situovaná do dvou právních předpisů (přesto však stále mezerovitá) zřejmě není něčím, co by vyhovovalo již určitým obecným (doktrinálním) požadavkům na právotvorbu a její výsledky, resp. není něčím, co by bylo možné označit za „dobré právo".[346] Již zde spočívá jisté opodstatnění úvah směřujících k přijetí komplexního zákona o poskytování dotací a návratných finančních výpomocí, který by již za takové právo, resp. právní úpravu označit bylo možno.

Druhým nabízejícím se pohledem může být pohled na funkce, které jsou prostřednictvím právní úpravy poskytování dotací realizovány (či případně v kvantitativním smyslu na objem dotací, které jsou jejím prostřednictvím poskytovány). Současná právní úprava, jak se zdá, vyhovuje, budeme-li uvažovat v rovině již dříve (v podkapitole 3.4) nastíněného *minimálního využití dotací jakožto nástroje ad hoc financování* zejména mezi státem a územními samosprávnými celky. V tomto případě dává zřetelný smysl umístění této právní úpravy do rozpočtových pravidel a zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů jakožto právních předpisů upravujících zejména finanční hospodaření státu a územních samosprávných celků.

Avšak současné požadavky kladené na právní úpravu poskytování dotací jsou zřetelně vyšší. Nejenže dotace nejsou v kontextu financování veřejné správy užívány pouze mimořádně, ale především se jedná (pomineme-li zformování určité státní dotační politiky a jiných „právních" funkcí dotací) o právní rámec, kterým je na vnitrostátní úrovni realizována kohezní politika. Současná česká právní úprava zejména postrádá určité „kvalitativní požadavky", které by dopadaly na proces poskytování dotací a na jeho výsledky, čímž kontrastuje s unijním právním rámcem, který takovéto požadavky naopak akcentuje. S uvedeným pochopitelně souvisí také potřeba koncepčního provázání s právními mechanismy, které by naplňování těchto kritérií zabezpečovaly.

Jak již bylo zmíněno v úvodu k této monografii, pro současné programové období let 2014–2020 je pro ČR ze strukturálních fondů vyhrazena podpora ve výši takřka 24 mld. eur, což v přepočtu představuje roční alokaci zhruba ve výši 90 mld. korun. Je otázkou, zda takovýto objem finančních

346 Viz KYSELA, WINTR, dílo cit. v pozn. 271.

prostředků již *zřetelně nesvědčí ve prospěch* komplexní právní úpravy poskytování dotací v samostatném zákoně, který by měl ambici být právním základem pro efektivní využívání strukturálních fondů na úrovni ČR.

Současné legislativní řešení se v tomto světle jeví, a to již od svého prvopočátku, spíše jako určité provizorium. Jako zdůvodnění tohoto stavu se může nabízet určitý záměr zákonodárce spočívající v preferenci hlediska absorpce před hlediskem efektivnosti, jehož důsledné respektování by mohlo proces využívání strukturálních fondů „komplikovat" a snižovat tak „úspěšnost" ČR v čerpání podpory ze strukturálních fodnů. Současná koncepce právní úpravy poskytování dotací jakožto (z pohledu rozpočtových pravidel a zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) pouhého „procesu redistribuce" tedy může být určitým legislativním záměrem.

Skutečné vysvětlení bude ale zřejmě poněkud prostší a bude souviset problematikou českého legislativního procesu a jeho výsledků. Na jednu stranu lze totiž již delší dobu hovořit o určité „hypertrofii práva" jakožto jevu, kdy dochází k přijímání neustále nových právních předpisů.[347] Současně ale dosud nebyly odpovídajícím způsobem právně podchyceny některé základní právní oblasti, mezi které, jak je patrné, spadá také oblast poskytování dotací.[348] V tomto smyslu lze neuspokojivou podobu implementace kohezní politiky (přinejmenším) v rovině právní úpravy poskytování dotací přičítat nepříliš uspokojivé kvalitě právotvorby v ČR.

Obě naznačená vysvětlení (tedy jak neochota, tak určitá neschopnost koncepčního přístupu) jsou ovšem z pohledu efektivnosti využívání strukturálních fondů na úrovni ČR velmi problematická. V prvním případě je nasnadě, že preference hlediska absorpce před hlediskem efektivnosti (o to více potlačování hlediska efektivnosti za účelem dosažení vyšší absorpce) se na efektivnosti využívání strukturálních fondů odrazí nepříznivě. Není přitom zřejmě významné, zda bude k těmto preferencím docházet v právní rovině implementace kohezní politiky anebo v rovinách mimoprávních.

V druhém případě lze za problematické považovat to, že zákonodárce zřejmě nebude pokládat současný stav za nevyhovující a bude

347 Viz např. NOVOTNÝ, Otto. Hypertrofie práva, její aspekty a jak jí čelit. *Právník*, Praha: AV ČR, Ústav státu a práva, 2016, č. 7, s. 619–626.

348 Resp. oblast tzv. veřejného majetku obecně, srov. pozn. 240.

pokračovat v dosavadním přístupu, který však k uspokojivým výsledkům nevede. Problematika kvality právotvorby v ČR je ale samozřejmě nesmírně složitým problémem, o kterém může být na tomto místě řečeno jen velmi málo.

Jistá nekoncepčnost dále proniká také do právní úpravy souvisejících aspektů s poskytováním dotací, zejména právní úpravy podpory regionálního rozvoje a právní úpravy finanční (veřejnoprávní) kontroly. Také tyto aspekty jsou pochopitelně hodny pozornosti a koncepčního přístupu.

Určitým impulzem pro českého zákonodárce pak mohou dle mého názoru být jednak nadcházející programové období let 2021–2027, které bude více orientováno na využívání finančních nástrojů (tedy záruk a zvýhodněných půjček), a jednak novelizační úsilí iniciované v návaznosti na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 9 Ads 83/2014, v jehož rámci může vyplout na povrch potřeba koncepčnějšího legislativního přístupu. Zda tyto příležitosti český zákonodárce využije, je samozřejmě nejisté.

To, že zákonodárce k přípravě komplexní právní úpravy poskytování dotací dosud nepřikročil, pak považuji s ohledem na okolnosti za velmi překvapivé. Jakoby český zákonodárce skutečně čekal na to, že mu bude podpora ze strukturálních fondů „přinesena na zlatém podnose“.[349]

[349] Jak již dříve varoval Dočkal, viz citace uvozující tuto kapitolu; DOČKAL, dílo cit. v pozn. 2, s. 28.

ZÁVĚREČNÉ SHRNUTÍ

V rámci předcházejících kapitol byly učiněny určité dílčí závěry. Tyto závěry spolu ale do značné míry souvisejí, může být tedy praktické je shrnout a strukturovat. Domnívám se, že ve vztahu k zaměření této monografie, tedy efektivnosti využívání strukturálních fondů („evropských dotací") z perspektivy práva, lze zdůraznit především následující možné závěry:

a) Kohezní politika se v průběhu své existence vyvinula od určitého „stroje na konvergenci" v širokou investiční politiku EU zaměřenou také na tzv. nové výzvy. To s sebou ovšem přináší jak určité otázky identity kohezní politiky a hodnocení jejích dopadů,[350] tak také související otázky, jak tuto *transformaci* kohezní politiky promítnout v unijním právu.

b) Na efektivnost „evropských dotací", resp. dotačního financování lze z právní perspektivy dle mého názoru pohlížet *ve dvou rovinách*: zaprvé v určité obecné majetkoprávní rovině odrážející obecnou (ne)efektivnost vynakládání veřejných prostředků a zadruhé v určité protikorupční rovině, která reflektuje problematiku zneužívání veřejných prostředků. Pozornost by přitom měla být věnována v dostatečné míře oběma těmto rovinám.

c) Domnívám se, že za problematické aspekty unijního právního rámce, resp. obecného nařízení, lze považovat zejména poměrně mírné požadavky jednak na udržitelnost výsledků dosažených intervencemi ze strukturálních fondů a jednak na povinné spolufinancování těchto intervencí. To může ústit (navzdory deklarovanému účelu těchto požadavků) v poměrně *nízkou míru zainteresovanosti* (právní a ekonomické) konečných příjemců podpory, což se může negativně odrazit na efektivnosti využívání strukturálních fondů (současně lze ale také dodat, že dílčích aspektů unijního právního rámce se v tomto směru nabízí ke zkoumání vícero). Nezdá se přitom realistické, že by tyto deficity bylo možné určitým způsobem doplnit na úrovni vnitrostátní implementace kohezní politiky (ať již z důvodů právních či mimoprávních).

350 K tomu srov. pozn. 111.

d) Takto nastavené požadavky mohou fakticky vést k *přenášení odpovědnosti* za efektivnost využívání strukturálních fondů z příjemců podpory (dotace) na její poskytovatele, kteří musejí vybrat ty „správné" dotační projekty. Méně rozvinuté členské státy EU (mezi které lze řadit také ČR), které nejsou vybaveny natolik kvalitními veřejnými institucemi, resp. obecněji veřejnou správou, ovšem nemusí být v takto nastaveném mechanismu schopny docílit nejvyššího přínosu podpory ze strukturálních fondů.

e) Obecně je pak na unijním právním rámci pro využívání strukturálních fondů (představovaném zejména obecným nařízením) patrný určitý ucelený přístup unijního zákonodárce. To stejné ovšem nelze dle mého názoru tvrdit o české právní úpravě, a to zejména ve vztahu k právní úpravě poskytování dotací, jakožto pomyslném jádru českého právního rámce využívání strukturálních fondů. V tomto případě je totiž patrné, že předmětná právní úprava (obsažená v rozpočtových pravidlech a také v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) *není řešena koncepčně*. Z pohledu efektivnosti využívání strukturálních fondů se pak zdá být problematické zejména to, že česká právní úprava poskytování dotací nepracuje s určitými „kvalitativními požadavky". Poskytování dotací v současném českém právu je tak spíše pouze určitým „procesem redistribuce" veřejných finančních prostředků, aniž by v rámci tohoto procesu byly kladeny explicitní požadavky na efektivnost jeho výsledků. Tento přístup kontrastuje s přístupem unijního zákonodárce, který v případě výdajů z unijního rozpočtu vyžaduje dodržování zejména principů 3E. Jistá nekoncepčnost je vlastní také některým dalším aspektům českého právního rámce.

f) S ohledem na efektivnost využívání strukturálních fondů se pak jako obecně významné zdá být to, že efektivnost nemusí být hlediskem, které je v rámci realizace kohezní politiky výhradně sledováno. V případě samotného konceptu soudržnosti lze upozornit na některé jeho interpretace, pro které jsou významné již samotné finanční transfery, nikoli výsledky, kterých je jejich prostřednictvím dosahováno. V případě realizace kohezní politiky na úrovni členského státu pak může být akcentováno (v podobě určitého politického cíle) hledisko

maximalizace absorpce podpory ze strukturálních fondů před jejím efektivním využitím, čímž může být *negativně zkreslen* celý proces implementace kohezní politiky.

g) Domnívám se, že spolupůsobení výše uvedených aspektů může vytvářet určitá *systémová rizika* pro efektivnost využívání strukturálních fondů na úrovni ČR. Za rizikové lze považovat zejména politický tlak na „dočerpání" a nízkou míru zainteresovanosti konečných příjemců podpory, a to zejména v kombinaci s vysokou alokací podpory pro členský stát.

h) V návaznosti na otázku položenou v úvodu k této monografii z dosud uvedeného dle mého názoru plyne také to, že právo lze považovat za faktor, který *může ovlivnit* efektivnost využívání strukturálních fondů – ať již v rovině obecného zakotvení kohezní politiky, formulace požadavků směřujících k zainteresovanosti příjemců podpory anebo v souvislosti s vnitrostátní (českou) právní úpravou poskytování dotací. Právnímu rámci využívání strukturálních fondů by tedy měla být věnována přiměřená pozornost (byť současně lze dodat, že faktorů významných pro efektivnost využívání strukturálních fondů je nepochybně vícero).

i) V této souvislosti lze zřejmě formulovat také určitá *doporučení de lege ferenda*. Pokud ponechám stranou specifickou problematiku zakotvení kohezní politiky, v unijním právu lze uvažovat zejména o přiměřeném zpřísnění požadavků na udržitelnost a spolufinancování intervencí ze strukturálních fondů. V kontextu českého práva pak lze doporučit zejména přijetí komplexního zákona o poskytování dotací a návratných finančních výpomocí. Je sice pravdou, že význam využívání strukturálních fondů na úrovni ČR bude pravděpodobně již pouze klesat, pro tento krok ale svědčí také obecnější důvody

SUMMARY

The cohesion policy of the European Union can be considered as one of the most important policies of the European Union. Its traditional tools are structural funds and financial interventions. The cohesion policy costs currently add up to approximately one third of the budget of the European Union. The question is what results the cohesion policy using these tools reaches (i.e. how effective the policy is) and if the results can be considered economically rational (efficient) by comparison with the respective costs. Regarding the vast complexity of the cohesion policy, the answer is found with difficulty, as shown in existing literature.

This publication deals with the problem of efficiency of the cohesion policy only from the perspective of law. It tries to delineate the extent to which the legal framework of the cohesion policy (i.e. the European Union and then the Czech legislation concerned with the cohesion policy) participates in efficiency of utilization of structural funds on the level of individual interventions (projects supported form structural funds). The publication is divided into five parts.

The first part deals with general background of the cohesion policy of the European Union, its essence and its possible interpretations, the relations between the cohesion policy and the Union regional policy, its brief history leading to the so-called lisabonization of the cohesion policy relating to the adoption of the Lisabon strategy and later the Europe 2020 strategy and also the basic implementation of the cohesion policy on the level of the European Union law. The author particularly reaches the conclusion that the content given to the concept of cohesion influences the perception of the results of the cohesion policy (and its effectivity and efficiency). This can also influence the creation of the Union legislation on the cohesion policy. The author also points out that the cohesion policy has been transformed into a general investment policy of the European Union, together with its lisabonization, although the change has not been reflected in its definition in the European Union law.

The second part of the publication is concerned with the issue of the efficiency of the cohesion policy from the perspective of the goals the policy pursues according to the European Union legislation, their evaluation and the results reached so far. From the point of view of the realization of the cohesion policy the implementation of the policy on the member state level is important. The author notably states the process has (apart from a political level) also a legal level. The legal conception of the implementation can be important for the success of the process, including the efficiency of the utilization of structural funds.

The third part deals with the general context of funding by grants. Possible views of utilization of structural funds and the place and importance of grants are presented, alongside with the meaning of efficiency related to the funding by grants. The issue of the so called public property as the possible basis for the efficiency of the investments of the public (financial) sources is also described. The author regards the approach of the politicians in the Czech Republic who often deem the exhaustion of the means allocated for the Czech Republic to be a political objective particularly important. This approach can be a risk from the perspective of the utilization of structural funds on the level of the Czech Republic.

The fourth part of the publication is concerned with selected aspects of the European Union legislation on the utilization of structural funds. First, general principles of working of the cohesion policy and requirements of the European Union law for the process of the utilization of structural funds on the member state level are taken into consideration. After that the publication describes in great detail selected requirements: the objectionable requirement of the sustainability of projects and the requirement of their cofinancing from national sources. The author particularly reaches the conclusion that these requirements are set so leniently that they do not have to lead to protection of the financial sources of the European Union, despite their proclaimed aim, but may more likely lead to decline of interest of the beneficiaries of the support from structural funds in achieving the results, which can have a negative influence on the efficiency of the utilization of structural funds.

The fifth part critically examines selected aspects of Czech legislation concerned with the issue of the utilization of structural funds. Namely, the legislation on provision of grants, an area of law the most connected to the realization of the cohesion policy, is analysed. The author notably states that the Czech legislation seems to be highly unsystematic both in its form and in individual legislative moves forming it. Despite proclamations about the importance of the support from structural funds, the legislator has not enacted a complex act dealing with the issue of provision of grants. These facts can represent risks from the perspective of the efficiency of the utilization of structural funds, too.

LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE

Knižní a časopisecké zdroje

ALLEN, David, Cohesion Policy Pre- and Post-Enlargement. In: BAUN, Michael J., MAREK, Dan (eds.). *EU cohesion policy after enlargement*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2008, xvii, 295 s. ISBN 978-0-230-52472-9.

ALLEN, David. The Structural Funds and Cohesion Policy. In: WALLACE, Helen S., POLLACK, Mark A., YOUNG, Alasdair R. *Policy-making in the European Union*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2010, 616 s. ISBN 978-0-19-954482-0.

ARMSTRONG, Harwey W. The Role and Evolution of European Comunity Regional Policy. In: JONES, J. Barry, KEATING, Michael (eds.). *The European Union and the Regions*. Oxford: Clarendon Press, 1995, 306 s. ISBN 0-19-827999-X.

BACHE, Ian, GEORGE, Stephen, BULMER, Simon. *Politics in the European Union*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, 616 s. ISBN 978-0-19-954481-3.

BACHTLER, John, MENDEZ, Carlos, WISHLADE, Fiona G. *EU cohesion policy and European integration: the dynamics of EU budget and regional policy reform*. Farnham, Surrey: Ashgate, 2013, 322 s. ISBN 978-0-7546-7421-4.

BALDWIN, Richard, WYPLOSZ, Charles. *Ekonomie evropské integrace*. Praha: Grada, 2008, 478 s. ISBN 978-80-247-1807-1.

BARCA, Fabrizio. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 2009, 218 s.

BAUN, Michael J., MAREK, Dan. *Cohesion Policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014, 295 s. ISBN 978-0-230-52472-9.

BAUN, Michael J., MAREK, Dan (eds.). *EU cohesion policy after enlargement*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2008, 295 s. ISBN 978-0-230-52472-9.

BEGG, Iain. The Future of Cohesion Policy in Richer Regions: Working paper. *A series of short papers on regional research and indicators produced by the Directorate-General for Regional Policy*. 2009, č. 3, s. 1–14.

BEGG, Iain, MAYES, David. *A new strategy for social and economic cohesion after 1992*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1991, 101 s. ISBN 92-823-0336-5.

BLAŽEK, Jiří. Návrh nové architektury politiky soudržnosti pro období 2014-2020. *Regionální studia*, 2008, č. 2, s. 29–33. ISSN 1803-1471.

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

CIORA, Cristina Alina. Reloading the principles of good governance within the new cohesion policy of the European Union. *Research and Science Today*, 2015, č. 2, s. 20–34. ISSN 2285 – 9632.

CRAIG, Paul P., DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: text, cases, and materials*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2015, 1148 s. ISBN 978-0-19-871492-7.

ČÁSTEK, Michal. Komentář k čl. 310 Smlouvy o fungování EU. In: SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010, s. xli, 1299 s. ISBN 978-80-7400-339-4.

DAVID, Vladislav, NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha: C.H. Beck, 2007. Právo a společnost. ISBN 978-80-7179-562-9.

DOČKAL, Vít. Perspektivy regionální politiky: šance pro ČR. In: DOČKAL, Vít, FIALA, Petr, KANIOK, Petr, PITROVÁ, Markéta (eds.). *Česká politika v Evropské unii: evropský integrační proces a zájmy České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006, 216 s. ISBN 80-210-4076-9.

DOČKAL, Vít. *Strukturální fondy EU – projektový cyklus a projektové řízení*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, 134 s. ISBN 978-80-210-6389-1.

EDERVEEN, Sjef, DE GROOT, Henri L.F., NAHUIS, Richard. *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPB Discusion Paper no. 10, 2002, 21 s. ISBN 90-5833-110-5.

EDERVEEN, Sjef, GORTER, Joeri, DE MOOIJ, Ruud, NAHUIS, Richard. Funds and Games: The economics of European Cohesion Policy. *European Network of Economic Policy Research Institutes, Occasional Paper no. 3*, 2003, 103 s. ISBN 90-5833-098-2.

EICHLEROVÁ, Simona, MACHÁLEK, Petr. Provádění auditů, nálezy Auditního orgánu MF u dotací z fondů EU a problematika jejich vymahatelnosti. In: MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana, VALDHANS, Jiří (eds.). *DNY PRÁVA 2014 – DAYS OF LAW 2014: Část VIII. Zneužití práva a svévole při veřejné finanční činnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 35–50. ISBN 978-80-210-7914-4.

FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, 803 s. ISBN 978-80-7325-180-2.

GEORGE, Stephen, BACHE, Ian. *Politics in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2001, 449 s. ISBN 0-19-878225-X.

HÁJEK, Oldřich, NOVOSÁK, Jiří. *Kohezní politika v širších souvislostech*. Žilina: Georg, 2010, 216 s. ISBN 978-80-89401-19-2.

HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C.H. Beck, 2008, 306 s. ISBN 978-80-7179-617-6.

HAVLAN, Petr a kol. *Majetek státu v platné právní úpravě*. 3. aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2010, 503 s. Praktická právnická příručka. ISBN 978-80-7201-796-6.

HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan a kol. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014, 398 s. ISBN 978-80-7502-057-4.

HENDRYCH, Dušan. Právní základy organizace. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

HRDÝ, Milan. *Hodnocení ekonomické efektivnosti investičních projektů EU*. Praha: ASPI, 2006, 203 s. ISBN 80-7357-137-4.

HURDÍK, Jan. *Právnické osoby a jejich typologie*. 2. dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, 108 s. ISBN 978-80-7400-168-0.

KARFÍKOVÁ, Marie. Heslo Dotace. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnický slovník*. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, 1459 s. ISBN 978-80-7400-059-1.

KEATING, Michael. Europeanism and Regionalism. In: JONES, Barry J., KEATING, Michael (eds.). *The European Union and the Regions*. Oxford: Clarendon Press, 1995, xiii, 306 s. ISBN 0-19-827999-X.

KLÍMOVÁ, Viktorie, ŽÍTEK, Vladimír. Inovační paradox v Česku: ekonomická teorie a politická realita. *Politická ekonomie*, Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2015, č. 2, s. 147–166. ISSN 0032-3233.

KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C.H. Beck, 2014, xvii, 308 s. ISBN 978-80-7400-282-3.

KYSELA, Jan, WINTR, Jan. Teorie tvorby práva. In: BOHADLO, David, HARAZÍMOVÁ, Radka, MLSNA, Petr, VAVERA, František, VÁŇA, Lukáš (eds.) Legislativní proces (teorie a praxe). Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, 547 s.

LEONARDI, Robert. *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*. London: Palgrave Macmilan, 1995, viii, 298 s. ISBN 978-1-349-39350-3.

MAREK, Dan, BAUN, Michael J. The Czech Republic. In: BAUN, Michael J., MAREK, Dan (eds.). *EU cohesion policy after enlargement*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2008, xvii, 295 s. ISBN 978-0-230-52472-9.

MAREK, Dan, KANTOR, Tomáš. *Příprava a řízení projektů strukturálních fondů Evropské unie*. 2. vyd. aktualiz. a rozš. Brno: Společnost pro odbornou literaturu - Barrister & Principal, 2009, 2015 s. ISBN 978-80-87029-56-5.

MARKOVÁ, Hana. *Finance obcí, měst a krajů*. Praha: Orac, 2000, 190 s. ISBN 80-86199-23-1.

MARKOVÁ, Hana. Rozpočtový proces. In: BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*, 6. upr. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. 519 s. ISBN 978-80-7400-440-7.

MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C.H. Beck, 2007, xvi, 248 s. ISBN 978-80-7179-598-8.

MARKS, Gary. Exploring an Explaining Variations in EU Cohesion Policy. In: HOOGHE, Liesbet (ed.). *Cohesion policy and european integration: building multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996, xiv, 458 s. ISBN 0-19-828064-5.

MARKS, Gary. Structural Policy in the European Comunity. In: SBRAGIA, Alberta M. (ed.). *Europolitics: institutions and policymaking in the "new" European community*. Washington: Brookings institution, 1992, xi, 303 s. ISBN 0-8157-7724-8.

NEAL, Larry. *The economics of Europe and the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, xiv, 440 s. ISBN 978-0-521-86451-0.

NOVOTNÝ, Otto. Hypertrofie práva, její aspekty a jak jí čelit. *Právník*, Praha: AV ČR, Ústav státu a práva, 2016, č. 7, s. 619-626. ISSN 0231-6625.

OCHRANA, František. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 219 s. ISBN 978-80-7357-644-8.

OCHRANA, František, PŮČEK, Milan. *Dosahování úspor a omezování plýtvání ve veřejném sektoru*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 227 s. ISBN 978-80-7357-909-8.

PATAKI, Zsolt. *The Cost of Non- Europe in the Single Market: An overview of the potential economic gains from further completion of the European Single Market*. European Parliamentary Research Service, 2014, 38 s. ISBN 978-92-823-5534-3.

PAŘÍZKOVÁ, Ivana. Aktuální otázky financování územních samosprávných celků a municipálního finančního systému. In: BOHÁČ, Radim (ed.). *Aktuální otázky financí a finančního práva z hlediska fiskální a monetární podpory hospodářského růstu v zemích střední a východní Evropy po roce 2010: soubor odborných statí z IX. mezinárodní monetární vědecké konference*. Praha: Leges, 2010, s. 511–518. ISBN 978-80-87212-57-8.

PAŘÍZKOVÁ, Ivana. Několik poznámek k financování územních samosprávných celků z prostředků Evropské unie. *Daně a finance*, Praha: Sagit, 2016, č. 2, s. 15-20. ISSN 1801-6006.

PEARCE, David W. *Macmillanův slovník moderní ekonomie*. 4. vyd. Praha: Victoria Publishing, 1992, 549 s. ISBN 80-85605-42-2.

PECKOVÁ HODEČKOVÁ, Jana. Je vyloučen správní řád při rozhodování o žádosti o dotaci podle rozpočtových pravidel? *Právní rozhledy*. 2016, č. 2, s. 67–69. ISSN 1210-6410.

PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 587 s. ISBN 978-80-7357-614-1.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.

RODRÍGUEZ-POSE, Andrés, FRATESI, Ugo. Explaining the scarce returns of European structural policies from a new economic geografy perspective. In: FINGLETON, Bernard (ed.). *New directions in economic geography*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2007, 369 s. ISBN 978-1-84542-373-5.

SAPIR, André a kol. *An agenda for a growing Europe. Report by a high-level study group established at the initiative of the President of the European Commission.* Brussels, 2003, 173 s. ISBN 978-0-1992-7148-1.

SKOKAN, Karel. *Evropská regionální politika v kontextu vstupu České republiky do Evropské unie.* Ostrava: Repronis, 2003, 114 s. ISBN 80-7329-023-5.

SKULOVÁ, Soňa. Hodnocení veřejné správy. In: SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy.* 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 215 s. ISBN 978-80-210-7335-7.

SYLLOVÁ, Jindřiška. Článek 47. In: SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář.* Praha: C.H.Beck, 2010, 1299 s. ISBN 978-80-7400-339-4.

SZAREK-MASON, Patrycja. *The European Union's fight against corruption: the evolving policy towards member states and candidate countries.* Cambridge: Cambridge University Press, 2010, 305 s. ISBN 978-0-521-11357-1.

ŠÍN, Zbyněk. Tvorba práva a její metodologie a problémy. In: VOSTRÁ, Lenka, ČERMÁKOVÁ, Jarmila (eds.). *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého sympozia „Aktuální otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice": Praha, 29.-30.11.2004.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 161 – 178. ISBN 80-86898-52-0.

TARSCHYS, Daniel. *Reinventing Cohesion: The Future of European Structural Policy.* Swedish Institute for European Policy Studies, Report No. 17, 2003, 104 s. ISBN 91-85129-16-X.

VAN DER BRANDE, Luc. *Multilevel Governance and Partnership: The Van den Brande Report.* 2014, 68 s.

VENCLÍČEK, Jiří, MATOUŠ, Michal. Organizační architektura správy regionálního rozvoje v evropském kontextu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Masarykova univerzita, 2015, č. 4, s. 385–390. ISSN 1210-9126.

VOMÁČKA, Vojtěch. Judikatura NSS: Poskytování dotací. *Soudní rozhledy.* C.H. Beck, 2014, č. 11-12, s. 382–386. ISSN 1211-4405.

WOODS, Lorna, WATSON, Philippa. *Steiner & Woods EU law.* 11th ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, 738 s. ISBN 978-0-19-964185-7.

ZARIVNIJ, Petr. Evropský úřad pro boj proti podvodům – okolnosti vzniku a vyhlídky do budoucna. *Státní zastupitelství*, 2015, č. 1, s. 33–37. ISSN 1214-3758.

ZARIVNIJ, Petr. Trestní odpovědnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita, 2016, č. 4, s. 661-674. ISSN 1210-9126. DOI: 10.5817/CPVP2016-4-12

ZEMÁNEK, Jiří. Povaha a postavení evropského práva. In: TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-546-6.

Elektronické a jiné zdroje

BEZPEČNOSTNÍ INFORMAČNÍ SLUŽBA. *Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2011* [online]. 2012, 24 s. [cit. 15. 9. 2016]. Dostupné z: https://www.bis.cz/pdf/2011-vz-cz.pdf

BEZPEČNOSTNÍ INFORMAČNÍ SLUŽBA. *Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2013* [online]. 2014, 24 s. [cit. 15. 9. 2016]. Dostupné z: http://www.bis.cz/pdf/2013-vz-cz.pdf

DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní*. 2006. Dostupné také z: http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Milan Pekárek.

DUFKOVÁ, Ivana, NOVÁKOVÁ, Markéta. *Hodnocení rizik podvodů a jejich možná prevence: Se zaměřením na projekty spolufinancované z prostředků Evropské unie* [online]. Transparency International – Česká republika, 2016 [cit. 28. 12. 2016]. ISBN 978-80-87123-28-7. Dostupné z: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Hodnocení-rizik-a-podvodů-a-jejich-možná-prevence-2016.pdf

EVROPSKÁ KOMISE. *Commissioner for Regional Policy Corina Cretu Mission Letter* [online]. 2014, 6 s. [cit. 12. 10. 2016]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/cretu_en.pdf

EVROPSKÁ KOMISE. *Investice pro růst a zaměstnanost: Šestá zpráva o hospodářské, sociální a územní soudržnosti* [online]. Brusel: Evropská unie, 2014, 296 s. [cit. 28. 9. 2016]. ISBN 978-92-79-39109-5. DOI: 10.2776/94592. Dostupné z: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_cs.pdf

Evropské fondy se těžko zbavují negativní nálepky. Společná tisková zpráva Transparency international a Ministerstva pro místní rozvoj. 2016 [online]. [cit. 30. 11. 2016]. Dostupné z: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Spole%C4%8Dn%C3%A1-tiskov%C3%A1-zpr%C3%A1va-MMR-a-TI-30.-11.-2016.docx

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. *Manuál pro audit výkonnosti* [online]. 2015, 86 s. [cit. 28. 9. 2016]. Dostupné z: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_CS.PDF

Fighting corruption: a stronger commitment for greater results. *European Commission: Migration and Home Affairs* [online]. Evropská komise, publ. 6. 6. 2016 [cit. 11. 10. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2011/20110606_en.htm

HOVORKA, Petr, KŮS, Jan. *Čerpání prostředků z fondů EU za programové období 2007-2013: Informační studie 1/2014* [online]. Ministerstvo financí, 2014, s. 6 a 7 [cit. 15. 10. 2016]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Odborne-vyzkumy_2014-06_Cerpani-prostredku-z-fondu-EU-za-programove-obdobi-2007-2013.pdf

HRABÁNEK, František. *Dotace a jejich právní úprava*. 2015. Dostupné také z: https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/120202036/?lang=en. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. Vedoucí práce Hana Marková.

INTOSAI. *ISSAI 300 – Fundamental Principles of Performance Auditing* [online]. 2013, 17 s. [cit. 28. 9. 2016]. Dostupné z: http://www.issai.org/media/69911/issai-300-english.pdf

Legal texts. *Evropská komise: Regionální politika* [online]. [cit. 21. 10. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/regional_policy/cs/information/legislation/

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Analýza čerpání evropských fondů a krizové plány 2015 (plnění usnesení vlády ČR č. 144/2014)* [online]. 2014, 71 s. [cit. 28. 9. 2016]. Dostupné z: http://www.dotaceeu.cz/getmedia/f3b13af7-4fd1-4e07-ae7b-bcfce0aa13dd/Analyza_cerpani_a_krizove_plany_2015_final.pdf?ext=.pdf

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *EU report 2015: Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR* [online]. 2015, 113 s. [cit. 28. 9. 2016]. Dostupné z: http://www.nku.cz/assets/publikace/eu-report-2015-cz.pdf

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *EU report 2016: Zpráva o finančním řízní prostředků Evropské unie v ČR* [online]. 2016, 149 s. [cit. 28. 9. 2016]. Dostupné z: http://www.nku.cz/assets/publikace/eu-report-2016-cz_1.pdf

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Výroční zpráva 2015* [online]. 2016, 96 s. [cit. 28. 9. 2016]. Dostupné z: http://www.nku.cz/assets/publikace/vyrocni-zprava-nku-2015.pdf

Odbor 55 - Národní fond. *Ministerstvo financí České republiky: organizační struktura* [online]. [cit. 30. 10. 2016]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/organizacni-struktura/verejne-rozpocty-sekce-06/odbor-55-narodni-fond

Platný rozpočet 2014-2020. *Evropská komise: Regionální politika* [online]. [cit. 24. 10. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/regional_policy/cs/funding/available-budget/

Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 [online]. Ministerstvo vnitra, 2016, 53 s. [cit. 24. 10. 2016]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/soubor/strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi--let-2011-a-2012-pdf.aspx

Udržitelnost projektu. *Evropské strukturální a investiční fondy* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012 [cit. 11. 10. 2016]. Dostupné z: http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovnik-pojmu/U/Udrzitelnost-projektu

Výroční zpráva Centra pro regionální rozvoj České republiky 2015 [online]. 2015, 64 s. [cit. 24. 10. 2016]. Dostupné z: http://www.crr.cz/Files/Docs/o_nas/crr_vz_2015.pdf

Zmařené dotace: Seriál o zbytečných projektech z dotací EU. *IDNES.cz*. 2016. [online]. MAFRA [cit. 15. 9. 2016]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/zmarene-dotace-0pv-/domaci.aspx?klic=320027

Vědecká redakce MU

prof. MUDr. Martin Bareš, Ph.D.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.;
doc. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.;
Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.; prof. PhDr. Petr Macek, CSc.;
PhDr. Alena Mizerová; doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Mgr. David Povolný;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. David Trunec, CSc.;
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.; Mgr. Iva Zlatušková;
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D. (předseda);
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
doc. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.; doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.

EFEKTIVNOST VYUŽÍVÁNÍ STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ EU
– VYBRANÉ PRÁVNÍ ASPEKTY

Mgr. Tomáš Svoboda

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno

Spisy Právnické fakulty MU č. 577 (řada teoretická, Edice Scientia)

Tisk: Point CZ, s.r.o., Milady Horákové 890/20, 602 00 Brno
1. vydání, 2016

ISBN 978-80-210-8427-8
www.law.muni.cz