

2.2.3 Způsoby plnění rozpočtu a z nich vyplývající právní jednání *largo sensu*

Finanční nařízení vymezuje tři formy plnění rozpočtu EU⁸¹ – přímé řízení, sdílené řízení a nepřímé řízení. Jak z označení způsobu vyplývá, pouze v případě přímého plnění je EK respektive její útvary a ostatní jednotky na nadnárodní úrovni jsou jediným poskytovatelem prostředků z rozpočtu EU. Finanční nařízení stanovuje podmínky pro vznik, změnu a zánik finančně-právních vztahů i v případě sdíleného a nepřímého řízení, ale zároveň odkazuje u sdíleného řízení na doplňková ustanovení obsažená v odvětvových pravidlech (míněno v odvětvových nařízeních a dalších aktech).⁸² Podobný obecný odkaz na odvětvová pravidla u přímého a nepřímého řízení jsem ve finančním nařízení nenašla. Přesto odvětvová pravidla pro tyto dva způsoby řízení existují a finanční nařízení na nutnost souladu s těmito pravidly upozorňuje v souvislosti s formou příspěvků Unie v čl. 125. Tento článek bude předmětem analýzy v kapitole věnované zjednodušenému vykazování.

Základním předpokladem pro samotnou výdajovou operaci z rozpočtu EU je rozhodnutí o financování, což bývá roční nebo víceletý pracovní program.⁸³

V případě přímého řízení jsou pak na financování akcí (projektů) na podporu určitého politického cíle EU nebo podporu subjektu, který cíl EU naplňuje (provozní náklady), uzavírány grantové dohody. Grantům je věnována Hlava VIII finančního nařízení, v dělení na následující kapitoly: 1) oblast působnosti a forma grantů, 2) zásady, 3) řízení o udělení grantu a grantová dohoda a 4) provádění grantů. Hlava VIII se vztahuje pouze na granty udělené v přímém řízení.

Nepřímému řízení je ve finančním nařízení věnována Hlava VI. Se subjekty v rámci nepřímého řízení uzavírá EK dohodu o přiznání příspěvku se všemi subjekty vyjmenovanými v čl. 62 odst. 1 písmeno c) bod ii) až bod viii). Dohodu o financování pak EU uzavírá se třetími zeměmi, které jsou jako subjekt uvedeny v čl. 62 odst. 1 písmeno c) bod i).

⁸¹ Čl. 62 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie.

⁸² Čl. 63 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie.

⁸³ Čl. 110 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie.

V případě nepřímého řízení je uvedeno v čl. 154 odst. 3, že EK posuzuje soulad s postupy, pravidly a systémy organizace členského státu a že se poté na tyto postupy spoléhá, pokud posouzení ze strany Komise vyzní kladně. Ve skutečnosti tomu tak vždy není. Do hry totiž vstupují odvětvová nařízení, která mohou obsahovat ustanovení, jež s ohledem na přímý účinek a nadřazenost z pohledu právní síly tohoto pramene evropského práva budou na národní úrovni upřednostněna a platné národní postupy nebudou pro tento případ aplikovány. Příkladem může být nařízení k programu Erasmus+, konkrétně ustanovení v čl. 28 odst. 5 určující, že „Národní agentura poskytne grantovou podporu příjemcům prostřednictvím grantové dohody nebo rozhodnutí o grantu, jak pro dotčenou akci v rámci programu specifikuje Komise.“⁸⁴ V České republice byl touto národní agenturou určen Dům zahraniční spolupráce, což je státní příspěvková organizace Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, která nemá oprávnění poskytovat dotaci. V tomto případě tedy grant jako dotaci nechápeme, protože jinak by Dům zahraniční spolupráce vůbec národní agenturou nemohl být.

Co se týká sdíleného řízení zásadám, plnění, kontrole, vykazování, odkazu na detail odvětvových pravidel, je věnován čl. 63 finančního nařízení. Forma individuálního právního aktu při poskytování prostředků orgánům členského státu a poté dále konečným příjemcům zde není uvedena. V tzv. obecném nařízení č. 1303/2013 stanovujícím pravidla pro aktivity související s politikou soudržnosti je v čl. 66 uvedeno, že fondy ESI (evropské strukturální investiční) se používají pro poskytování podpory mimo jiné ve formě grantů.⁸⁵ V tomto případě je ovšem obecně platný výklad pro aplikaci tohoto nařízení v České republice takový, že tyto granty jsou vlastně dotace poskytované ze státního rozpočtu případně ze státních fondů či územně samosprávných celků. Dopadům, které tato různá interpretace pojmu grant má na výkon práva na národní úrovni se budu věnovat v čtvrté části.

⁸⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1288/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se zavádí program „Erasmus+“: program Unie pro vzdělávání, odbornou přípravu, mládež a sport.

⁸⁵ Čl. 66 a čl. 67 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu.

2.2.4 Práva, pravomoci a povinnosti – pravidla

V SFEU je uložena povinnost Evropskému parlamentu a Radě stanovit řádným legislativním postupem a po konzultaci a Účetním dvorem formou nařízení finanční pravidla stanovující zejména podrobnosti týkající se sestavování a plnění rozpočtu a předkládání účetnictví a jeho auditu.⁸⁶ Role Evropského parlamentu a Rady je normotvorná a Evropská komise disponuje právem legislativního podnětu.

Samotné finanční nařízení pak vymezuje 1) společná pravidla pro přímé, nepřímé a sdílené řízení,⁸⁷ 2) pravidla pro přímé a nepřímé řízení,⁸⁸ 3) pravidla pro přímé řízení⁸⁹ a 4) pravidla pro nepřímé řízení.⁹⁰

ad 1) Společná pravidla se týkají formy příspěvku (bude rozebráno dále), určuje právo Komise spoléhat se na vlastní posouzení či posouzení jiného subjektu. Komise, Evropský parlament, Účetní dvůr a auditní orgány členských zemí mají právo na zpřístupnění závěrů nezávislého auditora. Dále je stanovena povinnost využívat informace o stejné věci od všech orgánů Unie, řídicích orgánů a jiných subjektů, kteří tuto informaci mají s cílem minimalizovat zatížení konečného příjemce. Právo na přístup k informacím ohledně čerpání má OLAF, Účetní dvůr, a vnitrostátní orgány pro konání jejich pravomocí v oblasti kontroly. V neposlední řadě je zde stanovena povinnost pro konečné příjemce spolupracovat při ochraně zájmů Unie.

ad 2) Pravidla pro přímé a nepřímé řízení řeší postupy a řízení v oblasti rámcového finančního partnerství (s touto formou jsem se ve své praxi nesetkala). Stanoven je dále postup při řešení nesrovnalostí a to pozastavení, ukončení a snížení. Vymezují se povinnosti příjemců v oblasti vedení záznamů, ale také povinnosti Komise vytvořit systém včasného odhalování rizik a vylučování hospodářských subjektů a dále jsou stanoveny postupy stran

⁸⁶ Čl. 322 SFEU.

⁸⁷ Čl. 124 až 129 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, Hl. V Společná pravidla Kap. 1 Pravidla pro přímé, nepřímé a sdílené řízení.

⁸⁸ Čl. 130 až 149 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, Hl. V Společná pravidla Kap. 2 Pravidla pro přímé a nepřímé řízení.

⁸⁹ Čl. 150 až 153 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, Hl. V Společná pravidla Kap. 3 Pravidla pro přímé řízení.

⁹⁰ Čl. 154 až 159 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, Hl. VI Nepřímé řízení.

řízení operací, výměny informací prostřednictvím systémů informačních technologií a elektronické veřejné správy.

ad 3) Pravidla pro přímé řízení definují roli hodnotící komise při posuzování žádosti o grant, možnosti opravy žádosti a také vymezuje záruky.

ad 4) Pravidla pro nepřímé řízení vymezují práva, pravomoci a povinnosti EK a subjektů, na něž bylo delegováno nepřímé řízení. Tato práva, pravomoci a povinnosti jsou dále rozpracována v odvětvových nařízeních. Klíčovou pravomocí EK je posuzovat soulad systémů, pravidel a postupů u delegovaných subjektů, které mají povinnost toto posouzení podstoupit.⁹¹

Pravidla týkající se výše uvedených způsobů plnění obsahují i další články finančního nařízení mimo hlav V a VI. Finanční nařízení vymezuje pravomoc EK finanční prostředky z rozpočtu EU poskytovat, případně tuto pravomoc delegovat na jiný subjekt nebo ji sdílet s ostatními členskými státy.⁹² Dále v případě sdíleného řízení odkazuje na práva a povinnosti EK a ostatních subjektů za poskytování, kontrolu a hodnocení plnění prostředků poskytnutých z rozpočtu tímto způsobem stanovených v odvětvových pravidlech.⁹³ Doplňuji, že samostatně mimo pravidla pro přímé řízení jsou v hlavě VIII všechny náležitosti týkající se grantů v rámci přímého řízení.⁹⁴

2.2.5 Nesplnění povinností – porušení pravidel

Možné porušení pravidel lze chápat jako nesrovnalost, podvod a porušení povinností. Nesrovnalost jako výraz se vyskytuje ve finančním nařízení na 53 místech, ale samotná definice tohoto výrazu není uvedena. Nesrovnalost je dále často součástí fráze „nesrovnalost, podvody a porušení povinností“.

⁹¹ Čl. 154 odst. 3 a 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, Hl. VI Nepřímé řízení.

⁹² Čl. 56 až 60 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, Hl. IV Plnění rozpočtu Kap. 1 Obecná ustanovení.

⁹³ Čl. 63 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, Hl. IV Plnění rozpočtu Kap. 2 Způsoby plnění rozpočtu.

⁹⁴ Čl. 202 až 205 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, Hl. VIII Granty Kap. 4 Provádění grantů.

V souvislosti s granty přímého řízení je také jeden článek věnován způsobům výdajům.⁹⁵

Ve finančním nařízení je definován pojem „kontrola“.⁹⁶ Na kontrole celého systému poskytování peněžních prostředků z rozpočtu EU se podílí EK a ostatní k tomu pověřené orgány EU neohledně na způsob řízení. Povinnost spolupracovat na ochraně zájmů Unie mají kromě výše uvedených orgánů také subjekty, kterým jsou peněžní prostředky z rozpočtu EU poskytovány.⁹⁷

Předcházení porušení pravidel, jejich nápravu a regulaci zajišťuje vnitřní kontrola plnění rozpočtu.⁹⁸ Pro předcházení nebo snižování nesrovnalostí, podvodů a nedosažení cílů předkládá EK vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku nebo členský stát finanční výkaz, kde se uvádějí informace o zavedeném systému vnitřní kontroly, odhad nákladů a přínosů kontrol, které takový systém obnáší, posouzení očekávané míry rizika výskytu chyb a informace o stávajících a zamýšlených opatřeních pro předcházení podvodům a ochranu proti nim.⁹⁹ Tento výkaz je předkládán při každém návrhu s dopadem na rozpočet EU také pro vyhodnocení nezbytnosti akce.

Podle způsobu řízení je pak za předcházení nesrovnalostem a podvodům a jejich odhalování a nápravu odpovědná EK, OLAF, Evropský účetní dvůr v případě přímého řízení, členské státy v případě sdíleného řízení a delegované subjekty v případě nepřímého řízení. EK navíc posuzuje a hodnotí aktivity, které předcházejí nesrovnalostem u delegovaného subjektu v rámci nepřímého řízení či členského státu v rámci sdíleného řízení.

⁹⁵ Čl. 186 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, Hl. VIII Granty Kap. 1 Oblast působnosti a forma grantů.

⁹⁶ Čl. 2 bod 19) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, Hl. I Předmět, definice a obecné zásady.

⁹⁷ Čl. 129 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, Hl. V Společná pravidla Kap. 1 Pravidla pro přímé, nepřímé a sdílené řízení.

⁹⁸ Čl. 36 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, Hl. II Rozpočet a rozpočtové zásady Kap. 7 Zásada řádného finančního řízení.

⁹⁹ Čl. 35 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, Hl. II Rozpočet a rozpočtové zásady Kap. 7 Zásada řádného finančního řízení.

Dále jsou zavedeny postupy související se zjištěním nesrovnalostí, podvodů či porušení povinností – pozastavení, ukončení a snížení.¹⁰⁰ Tyto postupy jsou dále zmíněny v souvislosti s prováděním grantů.¹⁰¹ Pravomoc tyto postupy provádět má příslušná schvalující osoba. Finanční nařízení obsahuje ustanovení týkající se práva Účetního dvora na přístup k informacím a podporu od všech subjektů, pokud to pokládá za nezbytné pro plnění svých úkolů při provádění externího auditu.¹⁰²

V rámci pravidel přímého a nepřímého řízení finanční nařízení ukládá EK povinnost zřídit a provozovat systém včasného odhalování rizik, vylučování hospodářských subjektů a ukládání peněžitých sankcí, stanovují kritéria pro vyloučení a rozhodnutí o vyloučení.¹⁰³ V rámci ustanovení souvisejících s tímto systémem jsou vymezeny náležitosti ohledně peněžité sankce.¹⁰⁴ Dále na žádost jakéhokoli řídicího či kontrolního subjektu může být svolán výbor pro řešení finančních nesrovnalostí.¹⁰⁵ Výbor by měl posuzovat žádosti a vydávat doporučení o potřebě přijmout rozhodnutí o vyloučení a uložení peněžitých sankcí, které mu předloží Komise nebo jiné orgány a subjekty Unie.

2.3 Finanční informace v právních jednáních *largo sensu*

Přímé řízení – zde uzavírá EK s konečným příjemcem dle finančního nařízení grantovou dohodu. Finanční nařízení také v čl. 201 stanovuje dvě důležité podmínky: 1) granty jsou předmětem písemné dohody a 2) zároveň definuje obsah smlouvy v minimálním rozsahu a to a) předmět; b) příjemce grantu;

¹⁰⁰ Čl. 131 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, Hl. V Společná pravidla Kap. 2 Pravidla pro přímé a nepřímé řízení.

¹⁰¹ Čl. 202 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, Hl. VIII Granty Kap. 4 Provádění grantů.

¹⁰² Čl. 255 až 259 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, Hl. XIV Externí audit a absolutorium.

¹⁰³ Čl. 135 až 145 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, Hl. V Společná pravidla Kap. 2 Pravidla pro přímé a nepřímé řízení oddíl 2 Systém včasného odhalování rizik a vylučování hospodářských subjektů.

¹⁰⁴ Čl. 138 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie.

¹⁰⁵ Čl. 143 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie.

3. PRÁVNÍ REGULACE POSKYTOVÁNÍ PENĚŽNÍCH PROSTŘEDKŮ Z ROZPOČTU EU/FM NA MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

V této části se věnuji dvěma oblastem. Jednak jsem se zaměřila na právní rámec finančních mechanismů. Poté rozebírám právní skutečnosti – právní jednání, která nastávají při realizaci samotných projektů. V první kapitole popisuji systematiku mezinárodních smluv, na základě kterých se peněžní prostředky z finančních mechanismů poskytují. Druhá kapitola se zabývá hierarchií právních jednání při poskytování peněžních prostředků z rozpočtu EU a finančních mechanismů. V kapitole věnované právní metodologii hledám odpověď na otázku možného přímého účinku a aplikační přednosti práva finančních mechanismů.

Úvodem vybírám z teorie mezinárodního práva některé pojmy, vztahy a souvislosti, které později konfrontuji s konkrétními problémy právní regulace poskytování prostředků z rozpočtu EU/FM na této úrovni. Mezinárodní právo lze definovat mnoha způsoby. Autoři přitom vycházejí z různých předpokladů. Ondřej uvádí, že za mezinárodní právo lze „chápat právní normy, které upravují společenské vztahy, překračující rámec jednoho státu“.¹⁴⁹ V souvislosti s poskytováním prostředků z rozpočtu EU/FM se zajímám o mezinárodní právo veřejné a soukromé. Definici mezinárodního práva veřejného jako „souhrnu právních pravidel, jež upravují vzájemné vztahy rovných subjektů, zpravidla států“ zvolil David.¹⁵⁰

Rozdílnosti mezi mezinárodním právem veřejným a právem vnitrostátním jsou následující: Mezinárodní právo veřejné je projevem společné vůle států, kdežto vnitrostátní právo je projevem suverenity státu. Pro mezinárodní právo veřejné jsou typické vztahy založené v souladu se zásadou svrchované rovnosti. Svrchovanost vyjadřuje nezávislost moci státu uvnitř i navenek a rovností se rozumí rovnost formální tedy právní. Připouští se ovšem i právní nerovnost z důvodu zajištění efektivního a účelného fungování vztahů mezi státy. Pro vnitrostátní právo jsou charakteristické vztahy nadřízenos-

¹⁴⁹ ONDŘEJ, Jan. *Mezinárodní právo veřejné, soukromé, obchodní*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014. s. 23. ISBN 978-80-7380-506-7.

¹⁵⁰ DAVID, Vladislav. Definice mezinárodního práva veřejného. In: DAVID, Vladislav, BUREŠ, Pavel, FAIX, Martin, SLADKÝ, Pavel a SVÁČEK, Ondřej. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. Praha: Leges 2011, s. 75. ISBN 978-80-87212-86-8.

ti a podřízenosti a je výrazem svrchovanosti státu. V mezinárodním právu neexistuje hierarchie norem. Prameny mezinárodního práva, jako jsou mezinárodní smlouvy a mezinárodní obyčej, jsou rovnocenné. Pronikání mezinárodního práva do oblastí dosud upravovaných právem vnitrostátním je trend, který se začal výrazněji projevovat po druhé světové válce a přetrvává až do současnosti.¹⁵¹

Dle teorie práva rozlišujeme dvě koncepty vztahu práva mezinárodního a vnitrostátního, a to dualistickou a monistickou. Dualistická konceptce mezinárodní právo a vnitrostátní právo odděluje a zachází s nimi jako se dvěma právními systémy. Naopak monistický přístup vnímá vnitrostátní právo pouze jako autonomní část práva světového.¹⁵² Posun od dualistické konceptce je patrný i přijetím č. 10 Ústavy ČR, ve které je stanoveno, že „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“ Tyto smlouvy jsou označovány za tzv. prezidentské. Na smlouvy vládní či resortní se ovšem čl. 10 Ústavy ČR nevztahuje. Ty vznikly na základě rozhodnutí prezidenta o sjednávání smluv č. 144/1993 Sb. Jedná se zde o přenesení pravomoci sjednávat, schvalovat a přijímat mezinárodní smlouvy, které nevyžadují souhlas Parlamentu, na vládu. Tyto smlouvy se mohou stát součástí právního řádu například novelizací zákona. Nelze jim tedy přiznat přednostní postavení před zákonem.¹⁵³

Mezinárodní právo soukromé je součástí vnitrostátního práva a od ostatních odvětví vnitrostátního práva se odlišuje mezinárodním prvkem. Hradilová a Svobodová zmiňuje, že „přítomnost cizího prvku v právním vztahu vzniká zpravidla v důsledku toho, že určité právní skutečnosti zakládající vznik, změnu a zánik právního vztahu nastaly v cizině nebo subjekty právního vztahu nebo některý ze subjektů daného vztahu má vztah k cizímu státu nebo předmět právního vztahu je v cizině“.¹⁵⁴ Jestliže se v právním vztahu

¹⁵¹ ONDŘEJ, Jan. *Mezinárodní právo veřejné, soukromé, obchodní*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014. s. 23–27. ISBN 978-80-7380-506-7.

¹⁵² GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. s. 120. ISBN 978-80-7380-454-1.

¹⁵³ SVAČEK, Ondřej. Kap. 23 Poměr práva mezinárodního k právu českému. In: DAVID, Vladislav, BUREŠ, Pavel, FAIX, Martin, SLADKÝ, Pavel a SVAČEK, Ondřej. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. Praha: Leges 2011, s. 127–131. ISBN 978-80-87212-86-8.

¹⁵⁴ HRADILOVÁ, Veronika, SVOBODOVÁ, Klára. Úvod do mezinárodního práva soukromého. In: *Evropské mezinárodní právo soukromé*. In is.muni.cz [online]. [cit. 2019-12-31] Dostupné z: <https://is.muni.cz/elportal/estud/praf/js09/mps/web/pages/01.html>.

projevuje zákonodárství nejméně dvou států, lze jej považovat za mezinárodní. Kritéria teritoriální povahy, personální povahy a přítomnost elementů, které se dotýkají nejméně dvou právních řádů, jsou rozhodující pro vydefinování mezinárodního prvku v právním vztahu.¹⁵⁵

V souvislosti s mezinárodním právem soukromým je třeba zmínit použití kolizní a přímé normy. Kolizní norma nastupuje všude tam, kde nejsou přímé normy. Přímé normy mají povahu zvláštních norem, tedy mají před kolizními normami chápanými ve vztahu k přímým normám jako obecné normy přednost. Pravidlo, které se při rozhodování použití norem přímých a kolizních aplikuje, je *lex specialis derogat generali* (zvláštní zákon má přednost před obecným). Kolizní norma určuje, které z právních řádů se použije pro úpravu soukromoprávních vztahů s mezinárodním prvkem. Přímá norma již sama obsahuje úpravu práva a povinností adresátů soukromoprávních vztahů s mezinárodním prvkem.¹⁵⁶ Rozhodné právo je tedy právo, podle kterého se bude soukromoprávní vztah řídit.

Pro úplnost uvádím, že základním pramenem českého mezinárodního práva soukromého je zákon č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008, o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy, obecně známé jako nařízení Řím I, je pak jedním z evropských právních předpisů, které se evropským mezinárodním právem soukromým zabývají. Vymezení smluv, kterými se tyto prameny práva zabývají (pojistné, spotřebitelské, pracovní smlouvy, rodinné právo apod.) ovšem neodpovídá sledovanému tématu mé práce.

3.1 Právní rámec poskytování peněžních prostředků z finančních mechanismů

Poskytování peněžních prostředků z finančních mechanismů je jednou z povinností Islandu, Lichtenštejnského knížectví a Norského království za možnost přístupu na Evropský jednotný trh. Poskytování peněžních prostředků ze Švýcarska není součástí finančních mechanismů EHP/Norska. V národním rozpočtovém právu nicméně zahrnujeme pod legislativní zkratku „finanční mechanismy“ i Program švýcarsko-české spolupráce. Možná by bylo dobré souhrnně tyto toky označit jako „finanční podpora států ESVO“, ale pokud bych to použila, nikdo by nevěděl, o čem je řeč. Finanční mechanismy

¹⁵⁵ Tamtéž.

¹⁵⁶ ONDŘEJ, Jan. *Mezinárodní právo veřejné, soukromé, obchodní*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014. s. 247–261. ISBN 978-80-7380-506-7.

mají za cíl snížit hospodářské a sociální rozdíly v Evropském hospodářském prostoru. Tento úkol má i politika soudržnosti EU. Lze říci, že členské státy, které získávají podporu z finančních mechanismů, jsou zároveň příjemci prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů politiky soudržnosti. Koordinace těchto podpor s ohledem na podobné zaměření je žádoucí.

Z historických reálií souvisejících s Evropským sdružením volného obchodu (ESVO) vybírám následující: Tato organizace měla být původně protipólem Evropského hospodářského společenství. Byla založena v roce 1960 a vůdčí zemí se stalo Spojené království. Později v roce 1973 právě Spojené království a Dánsko vstoupili z ESVO do Evropského společenství a následovalo je Portugalsko v roce 1986. Rakousko, Švédsko a Finsko pak z ESVO přestoupily v roce 1995 již do vzniklé Evropské unie. V současné době má ESVO čtyři členy Norsko, Island, Švýcarsko a Lichtenštejnsko.¹⁵⁷ Tři z těchto zemí Norsko, Island a Lichtenštejnsko uzavřely s Evropskou unií v roce 1992 dohodu o Evropském hospodářském prostoru (EHP).¹⁵⁸ Díky této dohodě mají výše uvedené státy zaručenu svobodu pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu. Švýcarsko do EHP nevstoupilo, byť je také členem ESVO a přístup k Evropskému jednotnému trhu si zajišťuje bilaterálními dohodami s EU.

V následujícím vymezení právního rámce poskytování prostředků z finančních mechanismů představím tři soubory na sebe navazujících pramenů práva. Dva z těchto souborů souvisí s finančními mechanismy a třetí se týká podpory ze Švýcarska.

3.1.1 Finanční mechanismus Evropského hospodářského prostoru

- Dohoda o Evropském hospodářském prostoru¹⁵⁹
- Dohoda mezi Evropskou unií, Islandem, Lichtenštejnským knížectvím a Norským královstvím o finančním mechanismu EHP 2014–2021¹⁶⁰
- Memorandum o porozumění o implementaci Finančního mechanismu EHP mezi Islandem, Lichtenštejnským knížectvím a Norským králov-

¹⁵⁷ EFTA through the years. In efta.int [online]. [cit. 2019-12-25]. Dostupné z: <https://www.efta.int/About-EFTA/EFTA-through-years-747>.

¹⁵⁸ EEA agreement. In efta.int [online]. [cit. 2019-12-25]. Dostupné z: <https://www.efta.int/Legal-Text/EEA-Agreement-1327>.

¹⁵⁹ OJ L 1, 3. 1. 1994. In eur-lex.europa.eu [online]. [cit. 2019-12-28]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:21994A0103\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:21994A0103(01)).

¹⁶⁰ OJ L 141, 28. 5. 2016. In eur-lex.europa.eu [online]. [cit. 2019-12-28]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1579444544915&uri=CELEX:22016A0528\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1579444544915&uri=CELEX:22016A0528(01)).

stvím a přijímajícím státem – v našem případě Českou republikou¹⁶¹ (ve sbírce mezinárodních smluv)¹⁶²

- Nařízení o implementaci Finančního mechanismu EHP 2014–2021¹⁶³
- Dohody o programech¹⁶⁴
- Metodické pokyny provádějící Nařízení o implementaci¹⁶⁵

Pojícím prvkem této soustavy pramenů práva jsou protokoly dohody o EHP. Obsahují ustanovení (finanční informaci), kterými se finanční mechanismy řídí. Dohodou o finančním mechanismu se pro každé programové období upravuje dohoda o EHP, konkrétně se jedná o čl. 117, který na protokoly odkazuje. Součástí dohody o finančním mechanismu je pak příloha s novým protokolem na stanovené programové období. V současnosti jsou do čl. 117 dohody o EHP, doplněny k původnímu protokolu 38 protokoly 38a, 38b a 38c pro období 2014–2021.

Jaké informace protokol 38c obsahuje? Dozvíme se, že státy ESVO (donorské státy) přispějí ke snižování hospodářských a sociálních rozdílů v Evropském hospodářském prostoru a k posilování svých vztahů s přijímajícími státy prostřednictvím finančních příspěvků. Stanovuje se zde procento podpory z finančního mechanismu EHP na program.

V protokolu 38c jsou vyjmenovány prioritní oblasti a) inovace, výzkum, vzdělávání a konkurenceschopnost; b) sociální začleňování, zaměstnanost mladých lidí a snižování chudoby; c) životní prostředí, energetika, změna klimatu a nízkouhlíkové hospodářství; d) kultura, občanská společnost, řádná správa věcí veřejných, základní práva a svobody; e) spravedlnost a vnitřní věci.

Jsou zde určeny částky podpory v dělení na jednotlivé přijímající země i celková částka. Je zde uvedena povinnost dodržovat pravidla státní podpory. Přihlíží se k potřebám jednotlivých států. Zmiňuje se koordinace s příspěvkem z finančního mechanismu Norska. Stanovuje se povinnost pro

¹⁶¹ Memorandum. In [eeagrants.cz](https://www.eeagrants.cz) [online]. [cit. 2019-12-28]. Dostupné z: <https://www.eeagrants.cz/cs/zakladni-informace/zakladni-dokumenty/memoranda-a-narizeni/memoranda-2472>.

¹⁶² 59/2017. In aplikace.mvcr.cz [online]. [cit. 2019-12-28]. Dostupné z: https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2017&typeLaw=mezinarodni_smlouva&what=Rok.

¹⁶³ Nařízení. In [eeagrants.cz](https://www.eeagrants.cz) [online]. [cit. 2019-12-28]. Dostupné z: <https://www.eeagrants.cz/cs/zakladni-informace/zakladni-dokumenty/memoranda-a-narizeni/narizeni-2542>.

¹⁶⁴ Programové dohody. In [eeagrants.cz](https://www.eeagrants.cz) [online]. [cit. 2019-12-28]. Dostupné z: <https://www.eeagrants.cz/cs/zakladni-informace/zakladni-dokumenty/programove-dohody>.

¹⁶⁵ Metodické pokyny. In [eeagrants.cz](https://www.eeagrants.cz) [online]. [cit. 2019-12-28]. Dostupné z: <https://www.eeagrants.cz/cs/zakladni-informace/zakladni-dokumenty/pokyny>.

přijímající státy nastavit stejné postupy podávání žádostí a jejich provádění u obou mechanismů.

Dále je zde povinnost uzavřít s každým přijímajícím státem memorandum o porozumění, které stanoví víceletý programový rámec a řídicí a kontrolní struktury. Dále se zde uvádí povinnost stanovit programy. Ty mohou být na žádost donorských států či přijímajících států prověřeny EK stran slučitelnosti s politikou soudržnosti.

Také se zde uvádí, že prostředky budou uvolňovány na projekty s přeshraničním přesahem. Odpovědnost za realizaci programů a řádné nastavení řídicích a kontrolních systémů mají přijímající státy. Donorské státy mohou kontrolovat, pozastavovat či požadovat vrácení prostředků v případě nesrovnalostí. V protokolu je uvedena nutnost partnerské spolupráce v rámci veřejné správy při přípravě, provádění, sledování a hodnocení finančního příspěvku. Celkové řízení finančního mechanismu zastřešuje výbor, který státy ESVO zřídí.

Státy ESVO ještě před podpisem memorandum o porozumění vypracují po konzultaci s přijímajícími státy, jimž může být nápomocna Evropská komise, další ustanovení pro provádění finančního mechanismu EHP.

Pro případný přesun prostředků se provádí přezkum využívání prostředků uprostřed programového období. Na konci období se v souladu s článkem 115 dohody o EHP přezkoumá potřeba řešit hospodářské a sociální rozdíly v Evropském hospodářském prostoru.

Na závěr zmiňuji nutnost uplatnit ve všech fázích provádění nejvyšší míru transparentnosti, odpovědnosti a nákladové efektivnosti, jakož i zásadu řádné správy věcí veřejných, partnerskou spolupráci a víceúrovňovou správu věcí veřejných, udržitelný rozvoj a rovnost žen a mužů a nediskriminaci.

Memorandum o porozumění s přijímajícím státem vymezuje mimo jiné právní rámec finančního mechanismu, kterým je protokol 38c, nařízení o implementaci, dohody o programech a jakékoliv metodické postupy v souladu s nařízením.

Nařízení pak detailně řeší práva, pravomoci a povinnosti adresátů finančního práva, řídicí, kontrolní, finanční systémy. Také určuje rozhodné právo a soudní příslušnost. Rozhodným právem spolupráce mezi finančním mechanismem a přijímajícími státy, výkladu dohody o programu a nařízení je právní řád Norského království. I v nařízení je vymezen právní rámec, kterým je protokol 38c, memorandum o porozumění, dohody o programech a další pokyny přijaté výborem finančních mechanismů po konzultaci s přijímajícími státy. V příloze nařízení je mimo jiné vzor memoranda o porozu-

mění a vzor dohody o programu. S řízením finančních mechanismů pomáhá Výboru pro finanční mechanismus EHP Kancelář finančních mechanismů. V názvu nařízení je uvedeno „dle článku 10 odst. 5 protokolu 38c k Dohodě o EHP a potvrzené stálým výborem ESVO“.

3.1.2 Finanční mechanismus Norska

- Dohoda mezi Norským královstvím a Evropskou unií o norském finančním mechanismu na období 2014–2021¹⁶⁶
- Memorandum o porozumění o implementaci Finančního mechanismu Norska 2014–2021 mezi Norským královstvím a přijímajícím státem¹⁶⁷ – v našem případě Českou republikou (ve sbírce mezinárodních smluv)¹⁶⁸
- Nařízení o implementaci Finančního mechanismu Norska 2014–2021¹⁶⁹
- Dohody o programech¹⁷⁰
- Metodické pokyny provádějící Nařízení o implementaci¹⁷¹

Většina prostředků v rámci finančního mechanismu EHP je poskytována Norskem. Norsko mělo navíc zájem individuálně spravovat svůj finanční mechanismus. Norsko uzavírá s EU separátní dohodu o finančním mechanismu na stejná programová období, jako je tomu u finančního mechanismu EHP. Většina ustanovení této dohody je stejná včetně povinnosti uzavřít memorandum o porozumění a ustanovení týkajících se vztahu k EK a povinností přijímajících zemí, úzké koordinace s finančním mechanismem EHP a vymezení prioritních oblastí (pouze v jedné z oblastí je navíc vloženo dílčí téma sociální dialog–důstojná práce). Rozdílnosti jsou ve výši celkové částky i v rozdělení příspěvků mezi přijímající země. Chybí odkaz na smlouvu

¹⁶⁶ OJ L 141, 28. 5. 2016. In eur-lex.europa.eu [online]. [cit. 2019-12-28]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.141.01.0011.01.CES&toc=OJ:L:2016:141:TOC.

¹⁶⁷ Memorandum. In eeagrants.cz [online]. [cit. 2019-12-28]. Dostupné z: <https://www.eeagrants.cz/cs/zakladni-informace/zakladni-dokumenty/memoranda-a-narizeni/memoranda-2472>.

¹⁶⁸ 60/2017. In aplikace.mvcr.cz [online]. [cit. 2019-12-28]. Dostupné z: https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2017&typeLaw=mezinarodni_smlouva&what=Rok.

¹⁶⁹ Nařízení. In eeagrants.cz [online]. [cit. 2019-12-28]. Dostupné z: <https://www.eeagrants.cz/cs/zakladni-informace/zakladni-dokumenty/memoranda-a-narizeni/narizeni-2542>.

¹⁷⁰ Programové dohody. In eeagrants.cz [online]. [cit. 2019-12-28]. Dostupné z: <https://www.eeagrants.cz/cs/zakladni-informace/zakladni-dokumenty/programove-dohody>.

¹⁷¹ Metodické pokyny. In eeagrants.cz [online]. [cit. 2019-12-28]. Dostupné z: <https://www.eeagrants.cz/cs/zakladni-informace/zakladni-dokumenty/pokyny>.

o EHP a protokol 38c. Celkovou odpovědnost za řízení finančního mechanismu Norsko má Norské království.

Memorandum o porozumění pak vymezuje právní rámec, který zahrnuje dohodu mezi Norským královstvím a Evropskou unií o norském finančním mechanismu na období 2014–2021, nařízení o implementaci, dohody o programech a jakékoliv metodické pokyny v souladu s nařízením.

Nařízení o implementaci finančního mechanismu Norska je přijaté Ministerstvem zahraničních věcí Norska. Kancelář finančních mechanismů pomáhá i Ministerstvu zahraničních věcí Norska s řízením finančního mechanismu Norska. Ustanovení jsou strukturována obdobně včetně právního rámce a určení rozhodného práva, kterým je opět právní řád Norského království. Příloha také obsahuje mimo jiné vzor memoranda o porozumění a vzor dohody o programu. V názvu nařízení je uvedeno „dle článku 10 odst. 5 Dohody mezi Norským královstvím a Evropskou unií o norském finančním mechanismu na období 2014–2021“.

3.1.3 Program švýcarsko-české spolupráce

- Memorandum o porozumění mezi Evropským společenstvím a Švýcarskou spolkovou radou o příspěvku Švýcarské konfederace na snižování hospodářských a sociálních rozdílů v rozšířené Evropské unii¹⁷² (EUR-lex přístup k právu EU – nalezen pouze návrh rozhodnutí s memorandumem v příloze¹⁷³)
- Rámcová dohoda mezi vládou České republiky a Švýcarskou federální radou ve věci implementace Programu švýcarsko-české spolupráce na snížení hospodářských a sociálních rozdílů v rámci rozšířené Evropské unie¹⁷⁴ (ve sbírce mezinárodních smluv¹⁷⁵)
- Metodické dokumenty¹⁷⁶

¹⁷² Memorandum. In eda.admin.ch [online]. [cit. 2019-12-28]. Dostupné z: <https://eda.admin.ch/dea/en/home/bilaterale-abkommen/abkommen-umsetzung/abkommenstexte/beitrag.html>.

¹⁷³ COM/2005/0468 final-CNS 2005/0198. In eur-lex.europa.eu [online]. [cit. 2019-12-28]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52005PC0468>.

¹⁷⁴ Rámcová dohoda. In swiss-contribution.cz [online]. [cit. 2019-12-28]. Dostupné z: <https://www.swiss-contribution.cz/cs/zakladni-informace/zakladni-dokumenty>.

¹⁷⁵ 65/2008. In aplikace.mvcr.cz [online]. [cit. 2019-12-28]. Dostupné z: https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2008&typeLaw=mezinardni_smlouva&what=Rok.

¹⁷⁶ Metodické dokumenty. In swiss-contribution.cz [online]. [cit. 2019-12-28]. <https://www.swiss-contribution.cz/cs/zakladni-informace/metodicke-dokumenty>.

Švýcarsko se jako člen ESVO účastnilo jednání o Dohodě o EHP, kterou podepsalo dne 2. května 1992. Švýcarská vláda ještě tentýž měsíc předložila žádost o přistoupení k EU. Občané se ale na konci roku vyjádřili proti účasti v EHP, a tak se přestala Švýcarská federální rada o členství v EU a EHP usilovat. Aby Švýcarsko zachovalo hospodářskou integraci s EU, buduje historicky vztahy s EU na základě bilaterálních dohod.¹⁷⁷ Zaměření bilaterálních dohod jsou velmi různorodá a nevztahují se pouze na čtyři svobody.¹⁷⁸

V současné době poskytování peněžních prostředků z Programu švýcarsko-české spolupráce neprobíhá. Bilaterální vztahy byly v roce 2014 narušeny. Protiimigrační iniciativa z února 2014 vedla ke zpochybnění zásad volného pohybu a jednotného trhu. Usuzují, že i tento faktor mohl přispět k tomu, že stanovení nového finančního příspěvku na snížení hospodářských a sociálních rozdílů v některých členských státech je stále ve fázi vyjednávání.¹⁷⁹

Poslední Memorandum o porozumění mezi Evropským společenstvím a Švýcarskou spolkovou radou o příspěvku Švýcarské konfederace na snižování hospodářských a sociálních rozdílů v rozšířené Evropské unii bylo uzavřeno v roce 2006. Finanční podpora se zaměřila na bezpečnost, stabilitu a podporu reforem, životní prostředí a infrastrukturu, podporu soukromého sektoru a lidský a sociální rozvoj. V memorandu je stanoven celkový objem prostředků, výše částek, které jsou přiděleny jednotlivým zemím. Je zde stanovena povinnost uzavřít s každým dotčeným členským státem dohodu o podmínkách švýcarského příspěvku. Je zdůrazněno sdílení informací mezi Spolkovou radou a EK ohledně slučitelnosti s cíli ES. Dále se připouští možné spolufinancování těchto projektů také z nástrojů Společenství. Podporovat lze projekty vnitrostátní i s přeshraničním přesahem, do nichž je zapojeno více příjemců. V příloze memoranda je poté stanoven obsah rámcových dohod mezi Švýcarskem a přijímajícími členskými státy.

Rámcová dohoda výrazněji v porovnání s memorandy finančních mechanismů zdůrazňuje nutnost dobré informovanosti tedy znalostního managementu s cílem předejít duplicitám při poskytování prostředků z rozpočtu EU. V Rámcové dohodě je odkaz na Memorandum o porozumění mezi Evropským společenstvím a Švýcarskou spolkovou radou. Nedílnou součástí

¹⁷⁷ EHP, Švýcarsko a sever. In europarl.europa.eu [online]. [cit. 2019-12-28]. Dostupné z: <http://europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/169/evropsky-hospodarsky-prostor-ehp-svycarsko-a-sever>.

¹⁷⁸ Bilaterální dohody s EU In eda. admin.cz [online]. [cit. 2019-09-28] Dostupné z: <https://eda.admin.ch/dea/en/home/bilaterale-abkommen/abkommen-umsetzung/abkommen-stexte.html>.

¹⁷⁹ Tamtéž.

Rámcové dohody jsou tři přílohy, které plní funkci implementačních nařízení finančních mechanismů a to příloha 1: Koncepční rámec Programu švýcarsko-české spolupráce, příloha 2: Pravidla a postupy Programu švýcarsko-české spolupráce a příloha 3: Pravidla a postupy pro Blokované granty, Fond na přípravu projektů, Fond technické asistence a Fond na stipendia v rámci Programu švýcarsko-české spolupráce. Nenašla jsem zde určení rozhodného práva při řešení sporů. Je pouze uvedeno, že jakékoliv spory budou řešeny diplomatickou cestou.

Pro vymezení právního rámce finančních mechanismů včetně Programu švýcarsko-české spolupráce jsem popsala tři skupiny pramenů práva. V každé z těchto skupin figurují nejméně dvě mezinárodní smlouvy. Domnívám se, že tyto smlouvy patří pod mezinárodní právo veřejné. Rovnocennost typickou pro prameny mezinárodního práva veřejného nemohu zcela potvrdit. První smlouva totiž podmiňuje existenci smlouvy následující. Dle mého názoru tak tyto tři skupiny vykazují také hierarchické prvky typické pro právo vnitrostátní. Velmi zvláštní postavení mají nařízení o implementaci finančních mechanismů EHP/Norska, blíží se přímo aplikovatelným právním předpisům známým z práva EU. Obsahují také rozhodné právo pro případ sporů. Rámcová smlouva v případě švýcarského příspěvku zmiňuje pouze možnost řešení sporů diplomatickou cestou. Zde by tedy bylo třeba použít kolizní normu pro určení rozhodného práva. Otázka možného přímého účinku práva finančních mechanismů bude analyzována v poslední kapitole této části.

V souvislosti s následující kapitolou upozorňuji na zjištění týkající se projektů s mezinárodním přesahem. Všechny tři systémy poskytování peněžních prostředků z finančních mechanismů včetně Programu švýcarsko-české spolupráce tuto možnost ukotvují ve svých základních smlouvách tedy dohodách o finančních mechanismech EHP a Norska a memorandu o porozumění v případě švýcarského příspěvku. Nařízení o implementaci finančních mechanismů EHP/Norska obsahují ustanovení týkající se obsahu smlouvy o projektu čl. 7.6, dohody o partnerství čl. 7.7 a způsobilosti partnerů projektu čl. 7.2. Jedním z povinných ustanovení je jak u smlouvy o projektu, tak dohody o partnerství řešení sporů. Smlouva o projektu navíc musí stanovit soudní příslušnost. V případě finančních mechanismů včetně Programu švýcarsko-české spolupráce se poskytuje grant.

3.4 Shrnutí

Finanční mechanismy včetně Programu švýcarsko-české spolupráce vycházejí z mezinárodních smluv. Právní základ poskytování peněžních prostředků z finančních mechanismů se tak odlišuje od právního základu poskytování peněžních prostředků z rozpočtu EU. V této kapitole jsem se pokusila analyzovat právní rámec finančních mechanismů a argumentovat ve prospěch přímého účinku podmíněného dostatečným detailem v jeho ustanoveních. Druhým tématem byly dohody uzavírané mezi členskými státy při realizaci partnerského projektu. Myslím, že spolupráce mezi členskými zeměmi má nejen dopad na plnění cílů politik EU a finančních mechanismů, ale vidím zde i významný sociologický aspekt. Chápu spolupráci subjektů členských států EU a ESVO jako významný nástroj evropské integrace. Na kvalitě a smysluplnosti takových projektů bude postavena budoucnost Evropy. Proto vnímám regulaci a formátování dohod o partnerství na úrovni EU a ESVO jako stabilizační prvek, který umožní zaměřit se plně na věcné cíle projektu a evropskou přidanou hodnotu.

4. PRÁVNÍ REGULACE POSKYTOVÁNÍ PENĚŽNÍCH PROSTŘEDKŮ Z ROZPOČTU EU/FM NA NÁRODNÍ ÚROVNI

Tuto část uvádím popisem situace v poskytování prostředků z rozpočtu EU a finančních mechanismů na národní úrovni v době vstupu České republiky do Evropské unie. Poté se již budu věnovat současnému stavu.

Před 15 lety se realizovaly projekty související s předvstupním obdobím především programů PHARE, ISPA a SAPARD. S finančními mechanismy nebyly zkušenosti žádné. Byly zřízeny mimorozpočtové účty u ČNB, prostřednictvím kterých ČR přijímala prostředky z rozpočtu EU a financovala projekty výše uvedených předvstupních programů.

Neexistoval Integrovaný informační systém státní pokladny. Již nějakou dobu se provozoval Informační systém programového financování, který měl a dosud má za cíl plánovat, evidovat, řídit a hodnotit investiční akce státu, které obvykle trvají déle než jeden rozpočtový rok.

Nový zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech byl v platnosti čtyři roky a za tuto dobu prošel 13 změnami. Národní dotace ze státního rozpočtu se poskytovaly na období rozpočtového roku. Prostředky, které příjemci dotací dostali předem a nevyčerpali je, byly se státním rozpočtem finančně vypořádány každý rozpočtový rok. Nespotřebované prostředky v plánovaném rozpočtovém roce byly převáděny na mimorozpočtové účty rezervních fondů, kterými disponuje každá organizační složka státu.¹⁹⁰

Bylo zavedeno víceleté plánování rozpočtu tzv. střednědobý výhled (odhad příjmů a výdajů státního rozpočtu a státních fondů) a střednědobé výdajové rámce.¹⁹¹

Konstantou tohoto vývoje je fakt, že čerpání či zlepšení čerpání prostředků z rozpočtu EU, bylo vždy vnímáno jako priorita vlády neohledně na vítěze

¹⁹⁰ Rezervní fondy stále existují, ale od roku 2008 byl zaveden systém nároků z nespotřebovaných výdajů (§ 47 rozpočtových pravidel) a nevyužité prostředky plánované v rozpočtu se na účty rezervních fondů již nepřevádějí.

¹⁹¹ Postup při výpočtu výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů se od té doby výrazně změnil v souvislosti se zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, kterým Česká republika implementovala směrnici Rady 2012/85/EU, o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Stále nicméně platí, že se plánuje na dva roky následující po roce, na který se schvaluje státní rozpočet a rozpočet státních fondů.

voleb. Příliš se také nesnížil počet dokumentů, pracovních skupin, platform, které řeší zlepšení čerpání prostředků z rozpočtu EU.

Problémy spojené s podporou z finančních mechanismů nejsou tak častým tématem a mnoho lidí ani neví, že Česká republika tyto prostředky čerpá. Přesto nebo právě proto, je třeba věnovat pozornost i těmto tokům. Původně jednodušší pravidla poskytování začínají být více a více inspirována postupy při poskytování peněžních prostředků z rozpočtu EU. Navíc se všeobecně tvrdí, že přímý účinek práva finančních mechanismů se nedá ani odvodit. To jsem se snažila v předchozí kapitole vyvrátit.

Jaká je tedy současnost? Nejdříve popíši rozpočtové postupy používané za oblast EU/FM ve státním rozpočtu. Poté se zmíním o způsobu, jakým jsou prostředky postupně přeposílány konečným příjemcům. Dále zhodnotím, jak principy rozpočtového práva prostupují způsoby rozpočtování za tuto oblast. Zaměřím se také na evropeizaci rozpočtového práva. Zajímá mě finanční informace v právních jednáních largo sensu. Také si kladu otázku, co z finanční informace je důležité pro rozpočtování, plnění, kontrolu státního rozpočtu a statistiku EU. V poslední kapitole se budu věnovat výkladu používání § 14e a 14f a konfrontuji tento výklad s principem řádného finančního řízení.

4.1 Rozpočtové postupy v rámci státního rozpočtu za oblast EU/FM¹⁹²

Při nastavování postupů na národní úrovni se v roce 2006 v České republice rozhodlo, že realizace projektů EU bude předfinancována ze státního rozpočtu. Státní rozpočet se tak stal nejen základním zdrojem podílu národního spolufinancování, ale také zdrojem evropského podílu, který je nejdříve vydán ze státního rozpočtu a poté vykryt příjmy z rozpočtu EU. Při řešení realizace projektů finančních mechanismů se postupovalo ve většině případů obdobně, ale existuje i poskytování prostředků mimo účty státního rozpočtu z účtů Národního fondu.

Výše uvedené rozhodnutí ovlivnilo základní přístup národního rozpočtového práva k těmto prostředkům, který zní: **za předpokladu, že jsou prostředky poskytovány prostřednictvím státního rozpočtu, je třeba s nimi**

¹⁹² VÁLKOVÁ, Irena. Analýza realizace evropských politik prostřednictvím státního rozpočtu na základě 10 principů správného rozpočtového řízení. *Daně a finance*. Comenius Print, 2017, vol. 25, s. 20–28. ISSN 1801-6006.

zacházet obdobným způsobem jako s ostatními prostředky státního rozpočtu nebo poskytovanými ze státního rozpočtu.

Dle rozpočtové skladby¹⁹³ jsou zaříděny mimo jiné v rámci zdrojového členění, které se sestává z třídění podkladového, prostorového a nástrojového. Takto stanovené třídění poskytuje informaci o tom, zda jsou prostředky rozpočtovány, nebo pocházejí z mimorozpočtových zdrojů, případně, zda jsou zapojeny do rozpočtu z úspor z minulých let. Dále lze ve státním rozpočtu dohledat prostřednictvím jakého programu/projektu EU jsou evropské politiky realizovány a jaká výše náleží výdajům krytým příjmy z rozpočtu EU tzv. podíl rozpočtu EU a kolik prostředků je v rámci státního rozpočtu vyčleněno na národní spolufinancování. Zdrojové třídění bylo v rozpočtové skladbě vytvořeno na základě požadavku ČSÚ, který se tak snažil splnit požadavek EK (DG Eurostat)¹⁹⁴ na očistění toků EU, aby se nezkreslovala výše deficitu vládních institucí.¹⁹⁵ Obdobně jsou tříděny finanční mechanismy.

V současné době přijímá státní rozpočet, tedy organizační složky státu (OSS) na své příjmové účty státního rozpočtu, prostředky z rozpočtu EU a finančních mechanismů z následujících míst (účtů):

V rámci sdíleného řízení jsou prostředky z fondů politiky soudržnosti (ESI fondy) přijímány na mimorozpočtové účty Národního fondu. Platebním a certifikačním orgánem, který tyto prostředky spravuje, je Ministerstvo financí. Ministerstvo financí prostřednictvím Národního fondu spravuje také prostředky poskytnuté ze zemí ESVO, na podporu projektů finančních mechanismů včetně Programu švýcarsko-české spolupráce. Dále jsou prostředky z rozpočtu EU přijímány přímo na příjmové účty státního rozpočtu z EK v rámci přímého řízení nebo sdíleného řízení v případě společné zemědělské politiky. Z mimorozpočtových účtů je využíván pro příjem prostředků z rozpočtu EU účet rezervního fondu a pro azylové a migrační politiky byl určen účet cizích prostředků. V rámci nepřímého řízení přijímá a dále posílá prostředky z rozpočtu EU státní příspěvková organizace MŠMT Dům zahraniční spolupráce jako národní agentura programu Erasmus+. Především v případě partnerství mezi příjemci lze obdržet prostředky od koordinátora projektu (tuzemského či zahraničního subjektu), který je přijímá prostřed-

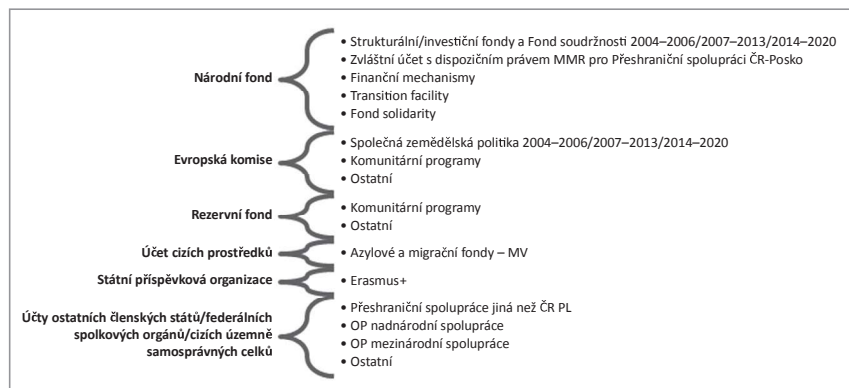
¹⁹³ Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii.

¹⁹⁵ Manual on Government Deficit and Debt implementation of ESA 2010. In ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-01-16]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/10042108/KS-GQ-19-007-EN-N.pdf/5d6fc8f4-58e3-4354-acd3-a29a66f2e00c>.

ky přímo z EK. Často se jedná o komunitární programy. Z výše uvedených mimorozpočtových zdrojů jsou pak tyto prostředky z rozpočtu EU a finančních mechanismů převáděny v souladu se stanovenými pravidly především na příjmové účty státního rozpočtu. Následující schémata č. 1 až č. 5 jsem vytvořila pro zpřehlednění popisovaných skutečností.

Schéma č. 1 Místa (účty), ze kterých OSS přijímá prostředky z rozpočtu EU a finančních mechanismů



Co se plánuje do státního rozpočtu? Do připravovaného rozpočtu se promítnou programy/projekty EU, o kterých se předpokládá, že se budou realizovat. Výše výdajů krytých z rozpočtu EU vždy zohledňuje možnost využití rozpočtového opatření souvztažného navýšení příjmů a výdajů dle § 24 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, které se vztahuje na vybranou skupinu programů/projektů EU vymezených v § 3 písm. j) téhož zákona, dále se bere v potaz dosavadní čerpání rozpočtovaných prostředků na tyto programy/ projekty EU a stav nároků z nespotřebovaných výdajů (úspor) z předchozích let. Zároveň platí pravidlo rovnosti rozpočtovaných výdajů ze státního rozpočtu s rozpočtovanými příjmy z rozpočtu EU, které tyto výdaje kryjí. Rozpočtuje OSS, která realizuje program/projekt EU nebo na něj poskytuje dotaci. Ta je také povinna zajistit podíl spolufinancování ze státního rozpočtu, pokud je třeba. V případě finančních mechanismů se plánuje optimistický odhad, protože nelze využít souvztažné navýšení příjmů a výdajů v průběhu roku, tak jak je tomu u ESI fondů a azylových a migračních fondů. Následující schéma nabízí průřez rozpočtovým rokem ve sledování změn a finálního plnění.

Schéma č. 2 Prostředky předfinancované ze státního rozpočtu včetně změn v průběhu rozpočtového roku

Přímo z EK, přes Národní fond, účet cizích prostředků, od jiného státu

EK poskytne prostředky na EU podíl na příjmový účet OSS ex-ante nebo ex-post.

	schválený rozpočet	rozpočet po změnách ¹⁾	konečný rozpočet pouze u výdajů ²⁾	skutečnost ³⁾	
příjmy	8,5	9	X	4	
výdaje celkem	10	10,8	14,2	7	o přijaté prostředky nelze překročit rozpočet výdajů
SR podíl	1,5	1,8	2,2	1	
EU podíl	8,5	9	12	6	

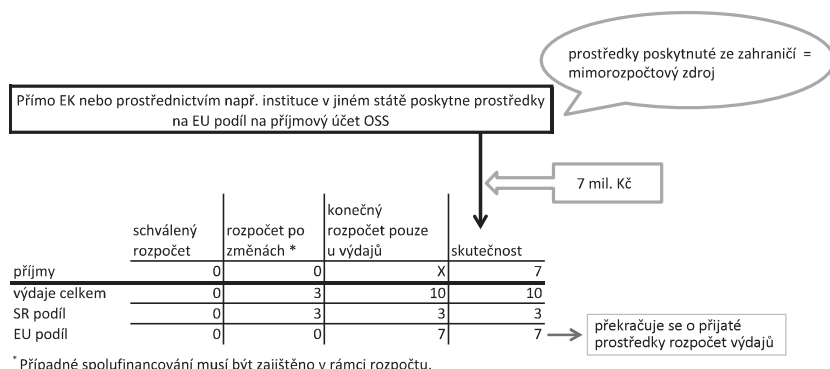
¹⁾ Souvztažné zvýšení příjmů a výdajů EU podílu o 0,5 mld. Kč (schvaluje Ministr financí) a zajištění SR podílu ve výši 0,3 mld. Kč

²⁾ Zapojení úspor z předchozích let do rozpočtu ve výši 3 mld. Kč EU podíl a 0,4 mld. Kč SR podíl

³⁾ OSS vyčerpal 6 mld. Kč výdajů krytých příjmy z rozpočtu EU a k tomu spolufinancovala ve výši 1 mld. Kč. Na příjmový účet byly přijaty 4 mld. Kč. Zbytek může OSS vykázat jako nároky a použít v následujících letech.

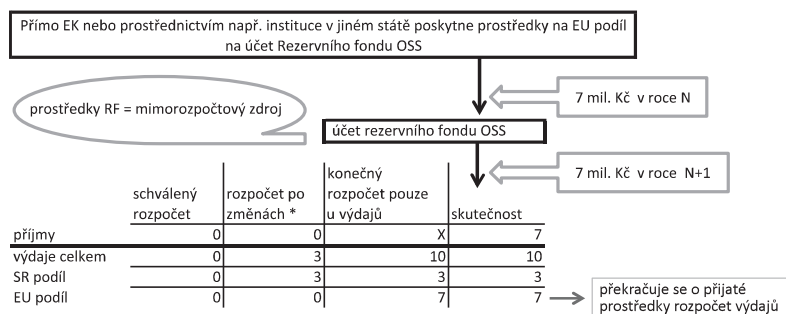
Jak se řeší situace, kdy ve státním rozpočtu nemáme naplánovány prostředky? Pokud se v průběhu rozpočtového roku schválí nový program/projekt EU, na který se nevztahuje možnost souvztažného navýšení příjmů a výdajů z titulu EU dle § 24 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech, a tudíž jej nelze zohlednit v rozpočtu po změnách a zároveň je známo, že bude v tom samém roce tento program/projekt EU realizován, lze o výši přijatých prostředků z rozpočtu EU na příjmový účet OSS překročit rozpočet výdajů OSS. Toto rozpočtové opatření se projeví na straně příjmů OSS ve skutečnosti a na straně výdajů OSS v konečném rozpočtu výdajů a skutečnosti. Případné nevyčerpané prostředky může OSS vykázat jako nároky z nespotřebovaných výdajů a použít v následujících letech. Popsaný postup dokládá schéma č. 3.

Schéma č. 3 Prostředky nepředfinancované ze státního rozpočtu – příjem na příjmový účet OSS



Posledním případem je situace, kdy ve státním rozpočtu nemáme naplánované prostředky, a není jisté, že se ten samý rok využijí. Pokud se v průběhu rozpočtového roku schválí nový program/projekt EU, na který se nevztahuje možnost souvztažného navýšení příjmů a výdajů z titulu EU dle § 24 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech, a tudíž jej nelze zohlednit v rozpočtu po změnách a zároveň není známo, že bude v tom samém roce tento program/projekt EU realizován, lze prostředky na program/projekt EU obdržet na účet rezervního fondu OSS. V momentě potřeby čerpání OSS zvýší své příjmy o prostředky z rezervního fondu a zároveň o ně překročí rozpočet výdajů. V ideálním případě by měly být všechny zapojené prostředky z rezervního fondu do státního rozpočtu vyčerpány. Toto rozpočtové opatření se projeví na straně příjmů OSS ve skutečnosti a na straně výdajů OSS v konečném rozpočtu výdajů a skutečnosti. Případné nevyčerpané prostředky se nevrací zpět do rezervního fondu, ale také se mohou vykázat jako nároky z ne-spotřebovaných výdajů a použít v následujících letech.

Schéma č. 4 Prostředky nepředfinancované ze státního rozpočtu – příjem na účet rezervního fondu OSS



* Případné spolufinancování musí být zajištěno v rámci rozpočtu.

V současné novele rozpočtových pravidel (sněmovní tisk č. 567) je navrženo rozšíření využití souvztažného navýšení příjmů a výdajů dle § 24 odst. 4 rozpočtových pravidel na všechny zbývající programy/projekty EU a finanční mechanismy. To by ovlivnilo používání způsobů rozpočtování popsanych ve schématech 3 a 4. Vyšše uvedený návrh, pokud by byl schválen, by nepochybně přispěl ke zrealizování návrhů při přípravě rozpočtu za oblast EU/FM. Na druhou stranu je tato úprava pouze dílčím počinem, který nebude mít na celý systém poskytování prostředků z rozpočtu EU/FM tak významný dopad.

4.2 Toky prostředků z rozpočtu EU/FM

V této kapitole chci upozornit na skutečnost, že většina toků z rozpočtu EU prochází dříve nebo později příjmy a výdaji státního rozpočtu. Je to dáno tím, že státní rozpočet disponuje historicky systémem největšího detailu v třídění dle rozpočtové skladby a také skutečností, že většina dalších rozpočtových jednotek či osob jsou se státním rozpočtem spojeny zřizovatelským vztahem a deklaruje se tak kontrola nad touto jednotkou či osobou a zároveň se tímto způsobem demonstruje transparentnost toků. V případě příspěvkových organizací územně samosprávných celků je vztah mezi příspěvkovou organizací a jejím zřizovatelem – územně samosprávným celkem podobný.