



Případová studie

Téma 04: ESIF legislativa

Polsko



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Building a better
working world



Obsah

Seznam zkratk.....	3
Manažerské shrnutí.....	4
1. Základní charakteristika ESIF systému	5
2. Úvod	6
3. Odpovědi na evaluační otázky	6
3.1 Popis právního systému souvisejícího s ESIF	6
3.1.1 Zákon o ESIF	7
3.1.2 Horizontální pokyny	8
3.1.3 Podrobné popisy	10
3.2 Další neprávní dokumenty	10
3.3 Srovnání legislativy ESIF a legislativy ohledně národních fondů	11
3.4 Tendence sladit ESIF a vnitrostátní legislativu	13
3.5 Nesrovnalosti	14
3.5.1 Definice a chápání nesrovnalostí	14
3.5.2 Řešení nesrovnalostí	16
3.6 Stížnosti	20
3.6.1 Žádost o spolufinancování z evropských fondů - Žadatelé	21
3.6.2 Fáze realizace projektu – Příjemci	21
3.6.3 Ombudsman pro evropské fondy	22
3.7 Klíčové faktory, dobrá praxe a nedostatky	23
4. Přehled projektových aktivit	25



Seznam zkratk

AO	Auditní orgán
CO	Certifikační orgán
DPH	Daň z přidané hodnoty
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
EK	Evropská komise
ENRF	Evropský námořní a rybářský fond
ESF	Evropský sociální fond
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
EUR	Euro
EY	Ernst & Young
EZFRV	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
IT	Informační technologie
KF	Kohezní fond
MIR	Ministerstvo investic a hospodářského rozvoje
NGO	Nevládní organizace
NOK	Národní orgán pro koordinaci
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům (Office de Lutte Anti-Fraud)
OP	Operační program
PO	Platební orgán
ROP	Regionální operační program
ŘO	Řídící orgán
ZS	Zprostředkující subjekt

Polsko

Legislativa

V Polsku nebyly zaznamenány žádné zásadní rozpory mezi pravidly obsaženými v evropské a národní legislativě. Kompletní struktura aplikovatelné legislativy je následující: 1) Zákon o ESIF, 2) Horizontální pokyny Ministerstva rozvoje (MIR), 3) Podrobný popis prioritních os OP a Podrobný popis řídicích a kontrolních systémů vydávané příslušným ŘO, 4) Ostatní dokumenty (instrukce, manuály). Absence právní síly uvedených dokumentů s výjimkou zákona o ESIF a jejich závaznost daná pouze smlouvami umožňuje jejich flexibilnější přizpůsobení případným změnám, ačkoliv jejich prosazování může být v praxi obtížnější.



Pozitivní aspekty

- ▶ Absence zásadních rozporů s principy a pravidly EU
- ▶ Transparentnost předpisů a dostupnost ESIF dokumentů pro žadatele a příjemce
- ▶ Manuály konkrétních postupů pro žadatele/příjemce vydávané ŘO
- ▶ Spolupráce mezi MIR, ŘO ROP a partnery při tvorbě pravidel implementace

Negativní aspekty

- ▶ Místy objemná dokumentace související s ESIF
- ▶ Mnohá pravidla obsažená jen v dokumentech bez patřičné právní síly
- ▶ Restriktivní výklad nesrovnalostí (zejm. u veřejných zakázek) a finančních nástrojů
- ▶ Rozpory ohledně DPH jako (ne)uznatelného výdaje

Klíčové aspekty legislativy

1

Metodické prostředí

MIR jako NOK vydává horizontální pokyny závazné zejm. pro ostatní instituce IS. ŘO vydávají vlastní dokumenty s cílem zejména zpřehlednit pravidla pro žadatele či příjemce. Tyto dokumenty jsou pro příjemce závazné na základě smlouvy o poskytnutí dotace.

2

Přístup k ESIF dokumentům

Veškeré právní i neprávní dokumenty (včetně jejich změn) týkající se ESIF jsou k dispozici na webových stránkách MIR i regionálních ŘO. Mnohdy roztržštěná pravidla jsou navíc vysvětlována v doprovodných manuálech a instrukcích ŘO.

3

Decentralizace se snahou o unifikaci

Decentralizace v implementaci ESIF napříč ROPy se projevuje přijímáním různých forem podpůrných dokumentů napříč regiony, který je vyvažován snahou MIR celý systém unifikovat prostřednictvím zákona o ESIF a horizontálních směrnic.

4

Řešení nesrovnalostí

Úprava nesrovnalostí vychází ze Zákona o ESIF a Zákona o veřejných financích. Nesrovnalost je chápána jako každé porušení práva EU, včetně porušení národních ESIF pravidel. Řešení případů ŘO, neoprávněně vyplacené prostředky jsou vymáhány pomocí administrativních rozhodnutí.



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Building a better
working world



1. Základní charakteristika ESIF systému

Počet operačních programů (OP/ROP)

Počet územních jednotek (NUTS1/NUTS2/NUTS3)

24 (7/17) včetně OP TP

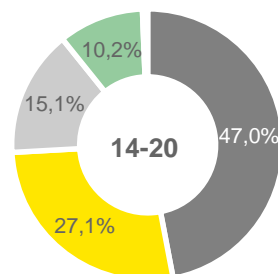
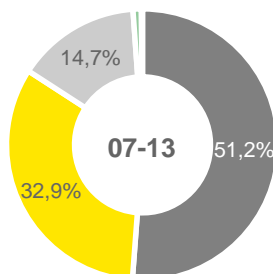
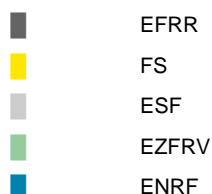
7/17/73

Celková plánovaná alokace (dle programovacího období a fondu)

Celková alokace:
(mil. EUR)

14-20: 85 734

07-13: 64 553



Přehled operačních programů¹

ESIF implementační architektura je částečně decentralizovaná a skládá se z:

- ▶ 7 tematických operačních programů, mono-fondů s jednou výjimkou, řízených Ministerstvem investic a hospodářského rozvoje nebo Ministerstvem zemědělství a rozvoje venkova;
- ▶ 16 regionálních operačních programů, multi-fondových EFRR + ESF, řízených příslušnými radami 16 vojvodství;
- ▶ 1 regionální EFRR operační program pro rozvoj Východního Polska.

Alokace

Absorpce

Řídící orgán

Národní

Regionální

Digitální Polsko (EFRR)	2 566 836 160	6%	Ministerstvo investic a hospodářského rozvoje
Růst znalostního vzdělávání (ESF/YEI)	5 451 980 109	21 %	Ministerstvo investic a hospodářského rozvoje
Infrastruktura a životní prostředí (EFRR/KF)	32 266 939 058	22 %	Ministerstvo investic a hospodářského rozvoje
Technická pomoc (KF)	823 674 547	28 %	Ministerstvo investic a hospodářského rozvoje
Smart Growth (EFRR)	10 189 869 703	14 %	Ministerstvo investic a hospodářského rozvoje
Národní rozvoj venkova (EZFRV)	13 612 211 430	24 %	Ministerstvo zemědělství a rozvoje venkova
Námořnictví a rybolov (ENRF)	710 509 513	4 %	Ministerstvo zemědělství a rozvoje venkova
Rozvoj Východního Polska (EFRR)	2 352 941 179	15 %	Ministerstvo investic a hospodářského rozvoje
16 ROP (EFRR/ESF)			Rady vojvodství

¹ Data získaná dne 18.10.2018 z <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>. Alokace je v eurech. Absorpce se rozumí skutečné výdaje deklarované v rámci projektů daného programu



2. Úvod

Kromě tématu 04 Legislativa ESIF byla v Polsku rovněž připravena případová studie na téma 03 Teritoriální dimenze a integrované nástroje. Pro více informací o implementaci ESIF v Polsku se zaměřte také na tuto případovou studii, stejně jako na kartu státu Polsko.

Architektura ESIF je v Polsku ovlivněna hlavně tím, že operační programy jsou částečně decentralizované. Operační programy na federální úrovni jsou rozlišené dle témat a jsou řízené Ministerstvem investic a hospodářského rozvoje (MIR), které rovněž plní roli NOKu a je zodpovědné za legislativu související s implementací ESIF. Regionální programy jsou decentralizované dle polského státního zřízení a implementace ESIF se může lišit mezi regiony. Každý ROP byl vytvořen pro dané vojvodství, jehož úřad maršála je zodpovědný za jeho řízení.

Pro účely této studie byly mimo MIR osloveny všechny rady vojvodství, nicméně informace jsou získané pouze od části z nich, kde se podařilo navázat komunikaci.

3. Odpovědi na evaluační otázky

3.1 Popis právního systému souvisejícího s ESIF

Systém poskytování dotací v Polsku je postaven především na zákoně z 11. července 2014, o *zásadách provádění programů v oblasti politiky soudržnosti financovaných ve finančním výhledu na období 2014-2020*, položka 1146 (dále jen "zákon o ESIF"). Zákon o ESIF upravuje základní mechanismus koordinace a implementace ESIF.

Dle článku 6 zákona o ESIF tvoří zvláštní pravidla ESIF podmínky a postupy institucí účastnících se implementace operačních programů, včetně řízení, monitorování, hlášení, kontroly a evaluací ESIF a pravidla koordinace činností, které tyto instituce provádějí. Základ právního systému ESIF je udáván v příkladném výčtu dokumentů v odstavci 2, který výslovně uvádí:

- ▶ Obecně platné právo,
- ▶ Horizontální pokyny MIR,
- ▶ Podrobný popis prioritních os operačního programu,
- ▶ Podrobný popis řídicích a kontrolních systémů a implementační instrukce včetně operačních postupů zúčastněných institucí.

Celkovou hierarchii polské legislativy upravující implementaci ESIF (včetně dalších dokumentů mimo výčtu daného zákonem) lze pak popsat následovně:

- ▶ Evropská nařízení a implementační akty EK,
- ▶ Dohoda o partnerství a operační programy,
- ▶ Zákon o ESIF - Zákon ze dne 11. července 2014 o zásadách provádění programů v oblasti politiky soudržnosti financovaných ve finančním výhledu na období 2014-2020,
- ▶ Zákon ze dne 6. prosince 2006 o zásadách provádění rozvojové politiky,
- ▶ Zákon o veřejných financích – Zákon ze dne 27. srpna 2009 o veřejných financích,
- ▶ Nařízení o poskytování státní podpory v různých oblastech ministerstva rozvoje vydávaných na základě delegace v zákonech parlamentu,
- ▶ Smlouvy o delegování úkolů ŘO na zprostředkující a implementující subjekty,
- ▶ Teritoriální smlouvy mezi MIR a regionálními ŘO, kde je zmíněna povinnost používat a dodržovat horizontální pokyny,
- ▶ Horizontální pokyny MIR,
- ▶ Podrobný popis prioritních os operačních programů vydávaný ŘO,



- ▶ Popis řídicího a kontrolního systémů a implementační instrukce včetně operačních postupů vydávaný ŘO,
- ▶ Další neprávní dokumenty vydávané příslušnými ŘO (pravidla soutěže, manuály).

Nad rámec předpisů zmíněných výše se uplatní také obecné správní (vč. práva veřejných zakázek, práva o státní podpoře) a procesní právo v případě, kdy ESIF regulace nemá specifické pravidlo pro danou situaci.

„Akty EU, tzv. "hard law" - se používají přímo a jsou součástí vnitrostátního právního systému. V hierarchii normativních aktů stojí nad zákony parlamentu. Takzvané "soft law", jako komunikace, pokyny, závazné metodiky apod., jsou začleněny do polského právního systému a jsou součástí smluv mezi příjemci a institucemi.“

Zástupce

Maršálský úřad Podlaského vojvodství (ŘO)



MIR je zodpovědné za tvorbu práva upravujícího implementaci programů v oblasti politiky soudržnosti. V konečném důsledku je za prosazování ESIF pravidel zodpovědný ŘO daného programu, ačkoliv může delegovat své pravomoci (jako např. uzavírání smluv, platby, kontroly a vyhodnocování) na zprostředkující subjekt (a zprostředkující subjekt je může delegovat na implementující subjekt).

3.1.1 Zákon o ESIF

V Polsku platí zákon o ESIF, který stanoví pravidla pro provádění mechanismů politiky soudržnosti pro koordinaci operačních programů spolufinancovaných z ESIF. Dále definuje základní dokumenty a instituce zapojené do procesu, včetně jejich odpovědnosti a pravidel spolupráce, a povinnosti příjemců.



Zákon o ESIF ze dne 11. července 2014

Zákon o ESIF se zabývá převodem kompetencí v oblasti řídicích a kontrolních systémů z evropské úrovně na členský stát na základě požadavků vyplývajících z Nařízení o ESIF. Zavádí nové podmínky a nástroje pro provádění politiky soudržnosti a plnění zásady e-cohesion.

Zákon sestává z 20 sekcí, a to:

- ▶ Obecná úprava (právní rámec a obecné definice)
- ▶ Koordinace implementace operačních programů (kompetence NOK)
- ▶ Implementační systém operačního programu (regulace ESIF)
- ▶ Institucionální systém (instituce zapojené do implementace ESIF)
- ▶ Designace
- ▶ Finanční toky a systém vypořádání projektů
- ▶ Kontrola a audit
- ▶ Monitorování průběhu program
- ▶ Státní podpora
- ▶ Finanční nástroje
- ▶ Návrtná podpora
- ▶ Zvláštní nástroje pro provádění operačních programů
- ▶ Výběr projektů
- ▶ Smlouva a rozhodnutí o spolufinancování projektu
- ▶ Odvolací řízení
- ▶ Experti
- ▶ Centrální informační systém
- ▶ Změny stávajících předpisů
- ▶ Přejídná a závěrečná ustanovení



Zákon podrobně uvádí úlohy orgánů implementační struktury, jakož i práva a povinnosti žadatelů a příjemců. Je jako celek závazný pro instituce a příjemce a je prosazován příslušnými institucemi implementační struktury.

Současný zákon navazuje na zkušenosti z předchozího programovacího období, které bylo také upraveno specifickým zákonem pro ESIF. Kromě toho musela být vytvořena dodatečná pravidla týkající se ostatních fondů, protože předchozí právní akt byl jednodušší a **řešil pouze EFRR**. Vytvoření zákona trvalo dle zkušeností respondentů asi půl roku.

Zákon byl vytvořen MIR a byl dokončen na začátku programovacího období. Jeho návrh byl předložen Radou ministrů polskému parlamentu (Sejm) dne 2. června 2014. Od 6. června proběhlo troje čtení včetně analýzy ze strany specializovaných výborů. Návrh byl schválen 11. července 2014. Senát nenavrhoval žádné změny. Zákon byl podepsán 7. srpna 2014 polským prezidentem a vstoupil v platnost dne 13. září 2014. Právním základem legislativního procesu je Ústava Polské republiky.

„Zákon o ESIF připravovalo MIR s přihlédnutím k předchozím zkušenostem s ESIF, byl dokončen a schválen Parlamentem na začátku programovacího období (dříve, než byly dokončeny diskuse s Evropskou komisí).“

Zástupce

Maršálský úřad Pomořského vojvodství (ŘO)



3.1.2 Horizontální pokyny

Jednotný způsob fungování jednotlivých operačních programů je zajištěn horizontálními pokyny vydanými MIR podle článku 5 zákona o ESIF. To je odpovědné za jednotnou implementaci evropských fondů prostřednictvím všech OP a ROP. Pokyny nezakládají univerzálně závazné právo, ale příslušné instituce je musí podle zákona o ESIF dodržovat.



Horizontální ESIF pokyny

Právní základ pro horizontální ESIF pokyny je dán v čl. 2 odst. 32 zákona o ESIF, který je definuje následovně: *"právní nástroj, který definuje jednotné podmínky a postupy pro provádění strukturálních fondů a fondu soudržnosti určené institucím, které se podílejí na provádění operačních programů, a které tyto instituce aplikují na základě příslušné dohody, územní smlouvy a příjemci na základě smlouvy nebo rozhodnutí o spolufinancování projektu."*

Mohou dále zpřesňovat zákon o ESIF v následujících oblastech (čl. 5 odst. 1):

- ▶ Evaluační operačních programů;
- ▶ Způsob a rozsah vykazování a sledování významného pokroku při implementaci OP;
- ▶ Kontrola implementace operačních programů;
- ▶ Postup výběru projektů;
- ▶ Způsobilost výdajů v rámci operačních programů;
- ▶ Podmínky certifikace a vypracování předpovědí pro žádosti o platby do EK;
- ▶ Finanční opravy jako součást operačních programů;
- ▶ Podmínky shromažďování a předávání údajů v elektronické podobě;
- ▶ Informační a propagační systém v rámci operačních programů;
- ▶ Využití zdrojů technické pomoci;
- ▶ Další otázky týkající se provádění a ukončování operačních programů.

Dle čl. 5 odst. 2 zákona o ESIF se pokyny mohou vztahovat na všechny nebo pouze na některé OP.

Návrh pokynů a jejich změn připravuje MIR a vychází z čl. 5 odst. 3 zákona o ESIF, je zasílán k vyjádření následujícím institucím:



- ▶ Řídicím orgánům;
- ▶ Národním organizacím místních samosprávních jednotek;
- ▶ Odborům a organizacím zaměstnavatelů;
- ▶ Nevládním organizacím.

Podle čl. 5 odst. 4 tyto subjekty předkládají svá stanoviska v časovém rámci stanoveném MIR (který není kratší než 14 dnů), v opačném případě ztrácejí právo na vyjádření.

Po dokončení pokynů je MIR publikuje na svých internetových stránkách a oznamuje zprávu o zveřejnění pokynů na internetových stránkách v úředním věstníku Polska "Monitor Polski".

Pokyny jsou primárně adresovány institucím implementační struktury, které pro příjemce vypracovávají komplexní příručky k vybraným tématům (např. způsobilost výdajů, informační systém, ochrana osobních údajů, poskytování informací a propagace atd.). Jsou závazné pro příjemce na základě smlouvy, rozhodnutí o spolufinancování projektu či ostatních interních dokumentů ŘO jako např. soutěžní pravidla (viz níže). Vzhledem k tomu, že mohou představovat samostatný základ práv a povinností žadatelů nebo příjemců, jsou v judikatuře správních soudů považovány za zdroj práva v širším slova smyslu, který váže strany dohody nebo adresáty tohoto rozhodnutí.

Jako příklad lze uvést pravidlo dle článku. 65 odst. 1 Nařízení, dle něhož se otázka způsobilosti výdajů určí na základě vnitrostátních předpisů. V tomto ohledu však v Polsku neexistuje žádný obecně závazný předpis v pravém slova smyslu. Pravidla jsou upravena v pokynech, která označují způsobilé a neoprávněné výdaje. Další příklad se týká přípravy investičních projektů a operací, které vytvářejí čisté výnosy. Pokyny k této problematice uvádějí zvláštní pravidla, která nevyplývají z obecně platných ustanovení zákona. Podobně pokyny pro platby stanoví zvláštní pravidla týkající se lhůt nebo formálních požadavků na žádost o platbu. Je třeba také poznamenat, že specifické požadavky v oblasti uplatňování zásady rovných příležitostí a nediskriminace, jakož i zásady rovných příležitostí pro ženy a muže jsou stanoveny v ustanoveních pokynů. Tyto požadavky jsou navíc přísnější než požadavky vyplývající z obecně platných právních předpisů.

„Právní předpisy EU o evropských fondech na jedné straně vyžadují definici pravidel pro provádění programů v oblasti politiky soudržnosti a na druhé straně specifikaci některých ustanovení upravujících financování konkrétních oblastí. První typ pravidel byl vytvořen na úrovni zákona. V případě pochybností nebo nedostatku možnosti upřesnit prováděcí pravidla na úrovni zákonů se uplatní pokyny (které mohou obsahovat také metodiky nebo výpočty).“

Zástupce

Maršálský úřad Slezského vojvodství (ŘO)



„Problematické je, že pokyny často obsahují omezení, která nejsou založena na žádném právním předpise. Pokyny jsou závazné pro příjemce na základě dohody mezi ŘO a příjemcem. Jedná se o neprávní dokumenty, které specifikují podmínky prosazování pravidel ŘO.“

Zástupce

Maršálský úřad Malopolského vojvodství (ŘO)



„V polském systému jsou hlavní právní závazky zahrnuty do smlouvy mezi příjemcem a danou institucí, takže smlouva obsahuje široké spektrum ustanovení (má cca 30 stran). Je tedy kompletní ve smyslu všech hlavních práv a povinností příjemce a zúčastněné instituce.“

Zástupce

Maršálský úřad Podlaského vojvodství (ŘO)





Dříve existovaly také regionální programovací pokyny každého ŘO nad rámec horizontálních pokynů, zejména pokud šlo o posuzování a prosazování ESIF ve vojvodstvích. Ty však byly nahrazeny jednotnými horizontálními pokyny MIR platnými pro všechny programy v roce 2017 (na základě změny zákona o ESIF ze dne 2. září 2017).

„Horizontální pokyny představují centralizovaný rámec implementace. Celý systém je stále více centralizovaný, MIR hraje významnější roli, když regionální řídicí orgány nestanovují pravidla pro implementaci. Regiony ztrácejí svou předchozí flexibilitu, ale na druhou stranu je systém založen na méně dokumentech a je sjednocenější.“

Zástupce

Maršálský úřad Pomořského vojvodství (ŘO)



3.1.3 Podrobné popisy

Oba typy podrobných popisů, tj. podrobné popisy prioritních os operačního programu a podrobné popisy systému řízení a kontroly a prováděcí instrukce, nepředstavují obecně závazné právo. Upřesňují operační programy v oblasti zaměřené na témata OP a regionů u ROP, v jejichž rámci jsou prioritní osy definovány. Jsou vydávány ŘO v rámci daném zákonem o ESIF a horizontálními pokyny po všeobecné konzultaci nebo jednoduchým oznámením vůči MIR. Jsou přímo závazné pouze pro instituce daného operačního programu, nikoli pro příjemce.



[Podrobný popis prioritních os operačního programu](#)

Podrobný popis prioritních os operačního programu je vydáván na základě operačních programů, kdy dle čl. 2 odst. 25 zákona o ESIF se jedná o: „dokument zpracovaný a přijatý ŘO regionálního operačního programu a schválený podle kritérií výběru projektů monitorovacím výborem dle čl. 47 Nařízení, ve kterém se upřesňuje zejména rozsah činností nebo dílčích opatření prováděných v rámci jednotlivých prioritních os operačního programu.“ Zahrnuje také formální kritéria pro výběr projektů definovaná v příloze těchto dokumentů. Obsah tohoto typu popisu je sjednocen na základě [horizontálního pokynu pro podrobný popis prioritních os národních a regionálních operačních programů na období 2014-2020 ze dne 30. ledna 2015](#) a výběrová kritéria jsou definována dle [horizontálního pokynu k postupu výběru projektů ze dne 13. března 2018](#).



[Podrobný popis systému řízení a kontroly a prováděcí instrukce](#)

Popis řídicího a kontrolního systému a prováděcí instrukce zahrnují provozní postupy institucí zapojených do příslušného OP a jsou vydávány vnitrostátními nebo regionálními ŘO.

Podle článku 8 zákona o ESIF ŘO zveřejňuje na svých internetových stránkách tyto podrobné popisy a jejich změny.

3.2 Další neprávní dokumenty

Jiné dokumenty upravující poskytování prostředků z ESIF jsou také součástí soft law, nicméně splňují kritéria pramenů práva v širokém slova smyslu. Obvykle jsou určeny pro podporu příjemců.



„Vzhledem k nedostatku zákonné regulace je mnoho podrobných otázek, jako je hodnocení a výběr projektů pro spolufinancování, provádění a kontrola projektů, upraveno v dokumentech, které jsou (ne)právními dokumenty, jako jsou pravidla soutěží, pokyny pro vyplňování žádostí o dotaci a manuály - které nejsou obecně závazným právem, ale pomáhají institucím a příjemcům při implementaci ESIF.“

Zástupce

Maršálský úřad Malopolského vojvodství (ŘO)



V Malopolském vojvodství se ustanovení pokynů a podrobných popisů (vydaných ŘO) odráží v soutěžní dokumentaci přijaté rovněž ŘO, zejm. v tzv. **soutěžních pravidlech**. Jedná se o dokument, který specifikuje systém implementace příslušného programu přijatého na základě příslušného zákonného zmocnění uděleného ŘO. Specifikuje, jak žádat o grantovou dotaci, jaké dokumenty je třeba připravit, jak vypadá dohoda mezi příjemci a institucemi, atd. Soutěžní pravidla jsou závazná v tom smyslu, že ten, kdo se chce přihlásit, musí respektovat kritéria a musí podepsat smlouvu s ŘO, jejíž návrh je součástí soutěžních pravidel. Pravidla jsou k dispozici na webových stránkách ROP.

V Pomořském vojvodství vydal ŘO před začátkem programovacího období **manuály**, které shrnují pravidla pro příjemce (témata: státní podpora, veřejné zakázky, environmentální otázky, nesrovnalosti atd.). Manuály nejsou závazné, mají vysvětlující a podpůrnou funkci pro příjemce; MIR je nezahrnuje mezi povinné prováděcí dokumenty ESIF.

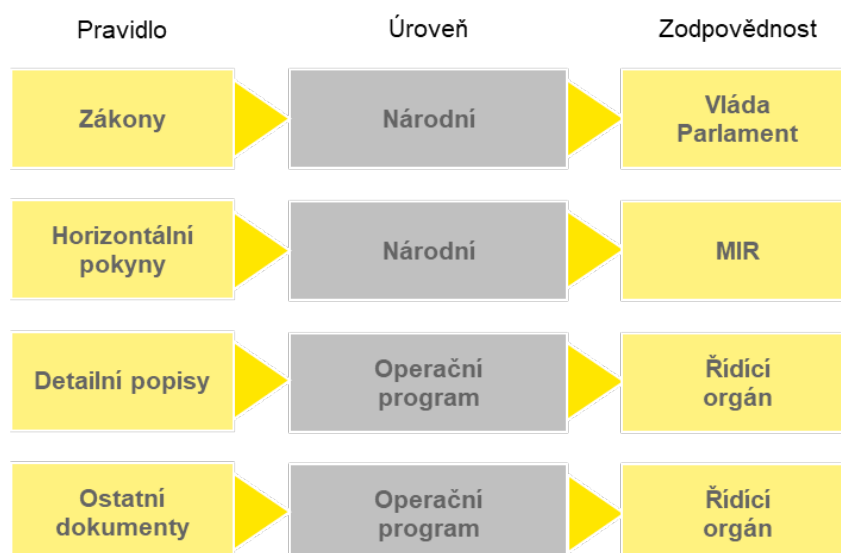
„Manuál pro příjemce se ukázal být dobrou praxí v Polsku, protože Pomoří má dle evaluace MIR nejlepší výkonnost ESIF v celém Polsku. Manuál činí jinak složitý právní systém transparentnějším a podporuje příjemce při výběru a také při realizaci projektu, ti tudíž obvykle nepotřebují další pomoc poradenských společností.“

Zástupce

Maršálský úřad Pomořského vojvodství (ŘO)



Odpovědnost za specifické právní předpisy a pravidla ESIF je znázorněna na následujícím obrázku:



3.3 Srovnání legislativy ESIF a legislativy ohledně národních fondů

Dosud nebyly zjištěny žádné podstatné rozpory a problémy v oblasti implementace ESIF. Legislativa ESIF (zákon o ESIF) byla vypracována na základě právních předpisů EU tak, aby zohledňovala pravidla stanovená v různých Nařízeních EU, stejně jako zkušenosti z předchozího programovacího období.



Právní základ pro financování z národních zdrojů je silně diverzifikován. Národní fondy jsou obvykle zřízeny na základě zákona o veřejných financích, jakožto obecného rámce o nakládání s veřejnými financemi. Konkrétní pravidla jsou pak rozvedena pomocí zvláštních předpisů, jako je zákon o železniční dopravě pro Národní železniční program do 2023 nebo zákon o zásadách financování vzdělávání pro program LIDER.



Zákon o veřejných financích – úprava poskytování dotací

Odst. 126:

Dotace jsou prostředky podléhající zvláštním účetním pravidlům ze státního rozpočtu, rozpočtu jednotek místní správy a státních účelových prostředků určených na základě tohoto zákona, samostatných aktů nebo mezinárodních dohod, na financování nebo spolufinancování plnění veřejných úkolů.

Odst. 127, bod 2:

Cílené dotace jsou také prostředky určené pro:

- 1) provádění programů financovaných za účasti fondů uvedených v čl. 5 odst. 1 bod 3 a par. 3 bod 6 (zdroje EU), vynaložené subjekty provádějícími tyto programy, které nejsou součástí státních rozpočtových jednotek;*
- 2) provádění projektů technické pomoci financovaných za účasti evropských fondů a fondů uvedených v čl. 5 odst. 3 bod 5;*
- 3) financování nebo spolufinancování úkolů uskutečňovaných jednotkami místní správy a jiných subjektů z prostředků převedených podílovými jednotkami uvedenými v čl. 9 bodů 5, 7 a 14;*
- 4) provádění programů financovaných za účasti fondů uvedených v čl. 5 odst. 3 bod 5 písm. c a d;*
- 5) spolufinancování realizace programů financovaných za účasti evropských fondů.*

Odst. 130:

- 1. Subvence jsou prostředky určené pro subvence na konkrétní druhy výrobků nebo služeb vypočtené podle jednotkových sazeb.*
- 2. Subvence specifické pro daný subjekt mohou být poskytovány na základě samostatných právních předpisů Evropské unie:*
 - 1) pro podnikatele, kteří vyrábějí specifické typy výrobků nebo poskytují určité druhy služeb,*
 - 2) pro subjekty, které plní úkoly v oblasti zemědělství*

- v souladu s principem rovnosti.
- 3. Rozpočtový zákon stanoví výši a předmět dotací podle odstavců 1 a 2.*

Regulace národních programů je méně podrobná, protože zde chybí konkrétní pravidla a národní fondy hrají méně důležitou roli v rozvoji Polska. Neexistuje jednotný zákon o financování z národních fondů. Národní programy se řídí odděleně od ESIF na vládní úrovni.

„Je mimo rámec našich kompetencí odpovědět na tuto otázku, protože se nezabýváme dotacemi financovanými z národních fondů. S národním spolufinancováním projektů v rámci politiky soudržnosti je v zásadě zacházeno stejným způsobem jako se spolufinancováním ze strany EU.“

Zástupce

Ministerstvo investic a hospodářského rozvoje (NOK, ŘO)



„Podle mého názoru neexistuje žádný významný rozdíl v polském právním systému mezi právním základem pro financování z ESIF a z národních fondů. Obecně platí, že systém pro dotace



financované z ESIF je mnohem propracovanější a komplikovanější než národní systém, ale je také transparentnější a obsahuje účinnější právní opatření ke kontrole právní správnosti rozhodnutí."

Zástupce

Maršálský úřad Podlaského vojvodství (ŘO)



3.4 Tendence sladit ESIF a vnitrostátní legislativu

Platí zásada přednosti práva EU před vnitrostátním právem a jeho přímá aplikovatelnost, což má být řešením možných protikladů mezi oběma právními řády. Většina procesů vychází z Nařízení, které je na základě výše uvedených dokumentů začleněno do polského právního systému. V zásadě je polská regulace v souladu, po srovnání zákona o ESIF a Obecného nařízení respondent z Malopolska zjistil jen několik rozporů týkající se hlavně procesu výběru projektů, jako například:

- ▶ Žadatel může volně doplnit formální podmínku pro podání žádosti o spolufinancování projektu, čímž hodnocení naplnění dané podmínky proběhne mimo hodnotící kritéria schválená Monitorovacím výborem (srov. s čl. 125 odst. 3 písm. Nařízení).
- ▶ Proti negativnímu vyhodnocení formálních podmínek neexistuje žádný opravný prostředek / stížnost. Řídící orgán má však poskytnout postupy a kritéria, která jsou nediskriminační a transparentní, tudíž nedostatek odvolání je v rozporu s těmito zásadami. V Malopolském vojvodství nebyl dosud nedostatek odvolání vůči nedostatkům formálních podmínek napaden, v ostatních regionech to bylo napadeno bez úspěchu. Všechny stížnosti byly zamítnuty v rámci soudního přezkumu.
- ▶ V souladu s nařízením EU ŘO řídí operační program v souladu se zásadou řádného finančního řízení a místní rozvoj má být veden komunitně. Za těchto předpokladů vnitrostátní právní předpisy oslabují úlohu řídicího orgánu v regionech například zavedením ustanovení v pozměněném zákoně o ESIF o zrušení programovacích pokynů vydaných ŘO.

Dále byl často uváděným problémem při implementaci ESIF problém s úpravou DPH jako způsobilým nebo nezpůsobilým výdajem. Často se o něm diskutovalo i v předchozím programovacím období, kdy Soudní dvůr Evropské unie upozornil na komplexní způsob, jakým je daň z přidané hodnoty (DPH) uznána za způsobilý výdaj. V zásadě je způsobilá pro spolufinancování pouze v případě, že není navratitelná podle vnitrostátních právních předpisů o DPH. To znamená, že pokud mohou příjemci nárokovat odpočet DPH, nejedná se o způsobilý výdaj bez ohledu na to, zda byla DPH skutečně vrácena. V případě příjemců, kteří nejsou plátcí DPH a nemohou žádat o navrácení zaplacených částek, bude DPH způsobilý výdaj. V polském právním systému má daňový plátec za určitých podmínek právo odstoupit od odečtení DPH. Soudní dvůr však uvedl, že formální přezkum daňového statusu příjemce není dostačující a pokud by příjemce měl legální možnost vrácení daně, DPH by měla být považována za nezpůsobilý výdaj.

Polské právní předpisy ohledně ESIF nezůstaly beze změn. ŘO přizpůsobuje legislativu aktuálním potřebám a změnám na evropské úrovni. Zákon o ESIF byl jednou změněn v programovacím období zákonem ze dne 2. září 2017, kdy byl specifikován postup výběru projektů, a byly zrušeny programovací pokyny jednotlivých ŘO, které byly nahrazeny aktualizovanými horizontálními pokyny MIR. Na druhé straně se popisy a další dokumenty ŘO mění častěji, aby odrážely současnou situaci v programování.

„MIR chce vytvořit stabilní systém, přičemž diskuze o změně zákona trvají poměrně dlouho kvůli mnoha setkáním se všemi regiony (naposledy to trvalo více než půl roku, než se změnil zákon).“

Zástupce

Maršálský úřad Malopolského vojvodství (ŘO)



Podle názoru respondentů je příliš brzy přemýšlet o úpravách legislativy plánované na nadcházející období. Polsko se připravuje na nový výhled, nyní probíhají jednání mezi EU a členskými státy. V první



polovině roku 2019 se plánuje připravit návrh dohody o partnerství na období 2021-2027, a proto lze očekávat konkrétní plán změn až ve druhé polovině roku 2020. V podstatě se vnitrostátní právní předpisy (zcela nový prováděcí zákon a pokyny) budou přizpůsobovat na základě pravidel dohodnutých na evropské úrovni.

„Bude záviset na obsahu legislativního balíčku z EU pro nadcházející programovací období.”

Zástupce

Ministerstvo investic a hospodářského rozvoje (NOK, ŘO)



3.5 Nesrovnalosti

3.5.1 Definice a chápání nesrovnalostí

Nesrovnalosti týkající se ESIF a jejich řešení se řídí zákonem o ESIF a jejich definice vycházejí z obecných definic v Nařízení. Pojem individuální nesrovnalost je definován jako nesrovnalost dle čl. 2 bodu 36 Nařízení a systémová nesrovnalost představuje nesrovnalost podle čl. 2 bodu 38 Nařízení. Nesrovnalost je předpokladem pro stanovení finanční opravy a následně pro vydání rozhodnutí žádající vrácení finančních prostředků EU příjemcem.

Právní kvalifikace a analýza faktického základu pochybení je v konkrétním případě v rukou příslušného řídicího orgánu, zprostředkujícího nebo implementujícího subjektu. Ty při tom vychází z vlastních informací nebo z informací od ostatních kontrolních institucí o implementační struktuře vč. Evropského účetního dvora nebo jiných subjektů (např. regionální auditorské komory, daňové kontrolní orgány, policie), které však musí vždy přezkoumat vlastními postupy.

„Výklad nesrovnalostí je velmi přísný, např. mohou se vyskytnout problémy spojené s používáním nesprávné kolonky, s postupy zadávání veřejných zakázek. Celkově využívání evropského práva veřejných zakázek není dokonalé, polský zákon o veřejných zakázkách byl mnohokrát změněn, a stal se tak komplikovaným a matoucím. Mění se tak často, že uživatelé zákona o veřejných zakázkách jsou zmateni (pro ně je obtížné sledovat tyto změny).“

Zástupce

Maršálský úřad Slezského vojvodství (ŘO)



„Podle mého názoru je klíčovou otázkou, která souvisí s používáním obecného Nařízení ve vnitrostátním právním systému, otázka "nesrovnalostí" na základě porušení práva EU z hlediska "porušení procesních pravidel". Problémy se týkají zejména směrnic Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek (2014/24 / EU, 2014/25 / EU)... Mnoho nesrovnalostí na základě použití směrnic o veřejných zakázkách je tak specifických, že finanční důsledky takových nesrovnalostí je velmi obtížné rozpoznat.“

Zástupce

Maršálský úřad Podlaského vojvodství (ŘO)



Jak již respondenti uvedli výše, právo veřejných zakázek přináší nejvíce potíží při implementaci ESIF a také se v této oblasti objevuje nejvíce nesrovnalostí. Jako největší problém se zde jeví prvek definice nesrovnalosti jako "neoprávněné položky výdajů vůči rozpočtu Unie". Porušení procesních pravidel může mít skutečný nebo potenciální účinek na rozpočet Unie, zatímco se ten potenciální může, ale nemusí vyskytnout. V mnoha případech je tato podmínka při porušení procesních pravidel u veřejných zakázek pouze potenciální, a proto je obtížné ji zjistit. Z tohoto důvodu MIR přijalo nařízení o finančních opravách ve veřejných zakázkách. Nové nařízení o finančních opravách v oblasti zadávání veřejných zakázek stanoví konkrétní podmínky a umožňuje snadnější určení nesrovnalostí a finančních oprav. Nařízení bylo vydáno na základě čl. 24 odst. 13 zákona o ESIF a vychází z COCOF pokynu. Ostatní



nesrovnalosti jsou v souladu s uvedeným ustanovením řešeny na bázi proporcionality a analogie vůči nesrovnalostem identifikovaným v nařízení. Správní soudy rozhodují v případě nevyužití principu proporcionality tak, že takový postup může vést až ke zrušení správního rozhodnutí.



Nařízení o finančních opravách a nesprávně vynaložených výdajích v oblasti zadávání veřejných zakázek

Nařízení o finančních opravách a nesprávně vynaložených výdajích u veřejných zakázek vstoupilo v účinnost dne 4. března 2016. Nařízení stanoví podmínky pro snížení hodnoty finančních oprav a snížení hodnoty způsobilých výdajů v případě zjištění individuální nesrovnalosti u smlouvy realizované v rámci projektů spolufinancovaných z evropských fondů. Jeho příloha výslovně obsahuje **tabulku sazeb** finančních oprav, která uvádí 32 kategorií individuálních nesrovnalostí u veřejných zakázek, jejich charakteristiku (právní kvalifikaci) a výpočet finančních dopadů. Uvádí také procentní metodu stanovení finančních oprav v případě "porušení procesních pravidel" v oblasti zadávání veřejných zakázek. Tento dokument je zaměřen na standardizaci a koordinaci postupu v případě zjištění porušení zákona o veřejných zakázkách a porušování požadavků stanovených ve smlouvách o spolufinancování projektů. Dříve nebyla tato pravidla zakotvena prostřednictvím právního dokumentu, ale pouze v pokynech, což vedlo k problémům při určování finančních oprav.

„Tabulka sazeb je přijatelnou metodou u vnitrostátních správních soudů, ale pro příjemce je velmi kontroverzní. Je podnětem mnoha jejich žalob, protože tuto metodu neakceptují, protože podle jejich názoru jsou takové finanční opravy příliš vysoké. V některých specifických případech souhlasím s tímto přístupem. Nařízení MIR nepředpokládá možnost snížit finanční opravy kvůli výrazným rozdílům mezi procentním součtem oprav a vlivem porušení procesních pravidel na výsledek zadávání veřejných zakázek v jednotlivých případech. Vzhledem k tomu, že tabulka sazeb je obecně závazným aktem, instituce nemají možnost snížit součet oprav. Podle mého názoru není tento akt dostatečně flexibilní, neboť právo EU k této otázce výslovně uvádí možnost snížit finanční opravy, které se zdají být příliš vysoké.“

Zástupce

Maršálský úřad Podlaského vojvodství (ŘO)



Chyby v národním financování jsou regulovány pouze obecným zákonem o veřejných financích, a to v čl. 152 odst. 3. Neexistuje sice žádná explicitní právní definice, ale důsledky a účinky jsou stejné jako u nesrovnalosti dle Nařízení EU. Hlavním rozdílem mezi chybou a nesrovnalostí je to, že polské právo nezahrnuje "porušení procesních pravidel" do podstatných předpokladů pro negativní důsledky pro příjemce v národních dotačních schématech. Zatímco nesrovnalost s "jakýmkoli porušením práva EU nebo vnitrostátního práva týkajícího se jeho uplatňování" zahrnuje i procesní pravidla, vnitrostátní režimy poskytování dotací řeší spíše materiální zneužití prostředků.



Článek 152 odstavec 3 zákona o veřejných financích

„Pokud se na základě vypořádání podle odstavce 2 zjistí, že část dotace nebo celá dotace ve svém zamýšleném použití byla užita nesprávně nebo účtována v nadměrné výši, správce části rozpočtu nebo disponent s finančními prostředky uvedenými v čl. 127 odst. 2, stanoví správním rozhodnutím částku, která má být vrácena do státního rozpočtu.“



„Systém je nadměrně regulován a instituce jsou opatrné po zkušenostech z předchozího programovacího období, kdy došlo k mnoha nesrovnalostem (včetně těch systémových). Obecně v tomto programovacím období nebylo zjištěno příliš mnoho nesrovnalostí.“

Zástupce

Maršálský úřad Pomořského vojvodství (ŘO)



3.5.2 Řešení nesrovnalostí

V zásadě neexistují žádné rozpory v postupu řešení nesrovnalostí ve srovnání s řešením chyb ve vnitrostátním financování, s výjimkou zvláštních pravidel vyplývajících z Nařízení a zákona o ESIF (např. materiální právní základ, materiální podmínky a peněžní limity určující nesrovnalost podle Nařízení). Tento postup je regulován v čl. 24 zákona o ESIF, čl. 207 zákona o veřejných financích a v pokynech pro vymáhání a hlášení nesrovnalostí ze dne 20. prosince 2018 (viz jejich překlad na konci tohoto oddílu).

Orgán odpovědný za řešení porušování federálních / státních dotačních pravidel a zjištěných nesrovnalostí je řídicí orgán, který může delegovat své pravomoci na zprostředkující subjekt (který může delegovat své pravomoci na implementující subjekt). ŘO je však vždy v konečném důsledku odpovědný za řešení nesrovnalostí v souladu s postupem uvedeným v Nařízení.

Mohou nastat tři situace, ve kterých může být zjištěna chyba ve financování.

Pokud dojde k chybě před schválením žádosti o platbu (financování ex-post po předložení všech dokumentů), instituce schvalující žádost o platbu přímo sníží hodnotu způsobilých výdajů zahrnutých do žádosti o platbu předložené příjemcem o částku nesprávných výdajů. Nedojde k finanční opravě ani snížení celkového spolufinancování projektu, finanční prostředky mohou být znovu použity v projektu na jiný úkol. Pokud příjemce nemůže předložit jiný způsobilý výdaj na spolufinancování, sníží se spolufinancování projektu. V tomto případě nejde o nesrovnalost ve smyslu Nařízení a není ohlášena EK. Taková situace je typická pro zadávání veřejných zakázek, kdy před podpisem smlouvy s příjemcem probíhá formální rozšířený postup vyhodnocení zakázek, čímž by měly být chyby eliminovány od samého počátku.

„U EFRR Podkarpatském vojvodství nejsme natolik odvážní, abychom používali předběžné platby (ty jsou k dispozici pouze pro veřejné instituce do výše 50% přijatých grantů, neposkytujeme žádné předfinancování pro soukromoprávní subjekty). V ESF je předběžné financování běžnější (např. u některých nevládních organizací).“

Zástupce

Maršálský úřad Podkarpatské vojvodství (ŘO)



V případě zjištění nesrovnalosti institucí odpovědnou za řízení ESIF po schválení žádosti o platbu vydá řídicí orgán / zprostředkující subjekt / implementující subjekt správní rozhodnutí s uvedením částky, která má být navracena, data, od kterého se počítají úroky, a způsobem náhrady, které jsou založené na:

- ▶ Zákoně o ESIF,
- ▶ Zákoně o veřejných financích,
- ▶ Vnitrostátním správním právu procesním,
- ▶ Smlouvě nebo rozhodnutí o spolufinancování projektu.

V takovém případě je předložena žádost příjemce o finanční opravu a v důsledku je také celkové spolufinancování na projektu poníženo o hodnotu finanční opravy. Prostředky ve výši finančních oprav nemohou být znovu použity ve stejném projektu.

Pokud nesrovnalost zjistí auditní orgán, ŘO musí provést vlastní kontrolu a posouzení situace s přihlédnutím k závěrům AO, může zahájit vzájemnou diskusi s AO s cílem nalézt shodu. Někdy je ŘO



přesvědčen AO, v některých případech ne, zatímco stanovisko ŘO je jediným závazným vůči příjemci (zjištění auditu není přímo závazné, slouží pouze jako základ pro rozhodnutí ŘO). Pokud ŘO s AO nadále nesouhlasí, má ŘO právo vznést námitky či podat vysvětlení v kontextu zjištění AO, avšak AO je nemusí vzít v úvahu. Konečný názor AO nemůže být ze strany ŘO zrušen. Řídicí orgán však může převzít riziko a snížit výši platby podle vlastního názoru. V případě, že je zde stále nesouhlas, AO v závěrečné nebo výroční zprávě o auditu uvede částku, na které se neshodli.

„Po zjištění nesrovnalosti je částka zablokována ze strany ŘO a CO (pokud se nejedná o nesrovnalost, peníze jsou uvolněny, aby příjemce mohl znovu částku použít). Nesrovnalost se může objevit vždy až po konečném potvrzení platby a její certifikaci.“

Zástupce

Maršálský úřad Malopolského vojvodství (ŘO)



Řídicí orgán / zprostředkující subjekt / implementující subjekt odpovídá za vymáhání částky spolufinancování EU odpovídající hodnotě finanční opravy (vždy včetně úroků). Náhradu lze provést snížením příští platby příjemci nebo vynucením za použití obecných administrativních postupů. V posledně uvedeném případě je příjemce nejprve požádán o vrácení prostředků na základě rozhodnutí správního orgánu. V případě, že příjemce dobrovolně nevrátí peníze, existuje zvláštní správní soudní řízení související s obecnou exekucí (bez účasti daňového úřadu). Pokud by neoprávněně vyplacené peníze nebyly vráceny zpět po vyzkoušení všech možných opatření, mělo by Polsko jednat s Evropskou komisí, jestli vyplacené prostředky mohou být odpuštěny, nebo musí být vráceny ze státního rozpočtu.

„Když v předchozím programovacím období nebylo možné získat neoprávněně vyplacené prostředky od příjemce zpět, se Polsku podařilo přesvědčit EK, že podniklo veškerá možná opatření k získání prostředků a že se mu to nepodařilo. EK souhlasila s tím, že Polsko nebude muset zaplatit peníze ze státního rozpočtu.“

Zástupce

Maršálský úřad Podkarpatské vojvodství (ŘO)



Nesrovnalosti po překročení určitého finančního limitu (individuálně) jsou každé tři měsíce hlášeny OLAF. Odpovědnost za tato hlášení mají všechny instituce implementační struktury a jde to přes polské Ministerstvo financí (PO) ². Je-li hodnota nižší, informace se pouze shromažďují u ŘO, ale nebudou hlášeny žádné jiné instituci, neboť CO se nachází ve stejné instituci jako ŘO (v předchozím programovacím období bylo vše hlášeno regionální vládní instituci, která dříve byla CO).



Článek 24 zákona o ESIF

„Odstavec 1. Identifikace individuální nesrovnalosti nebo systémové nesrovnalosti (dále jen "nesrovnalosti") vede k povinnosti příslušné instituce přijmout příslušná opatření uvedená v odstavci 9 nebo 11.

Odstavec 2. Neposkytnutí potvrzení o vzniku nesrovnalostí v průběhu předchozí kontroly prováděné příslušnou institucí nepředstavuje předpoklad pro odstoupení od příslušných činností uvedených v odstavci 9 nebo 11 v případě pozdějšího potvrzení jejího výskytu.

Odstavec 3. Zjištění nesrovnalostí a uložení finanční opravy předchází výsvětlující akce provedené příslušnou institucí, během nichž může daná instituce vzít v úvahu výsledky kontrol provedených jinými k tomu oprávněnými subjekty.

² Ministerstvo financí hraje podpůrnou, finanční a účetní úlohu v souvislosti s ESIF (tj. nesrovnalosti jsou hlášeny ministerstvu, které je bere v úvahu a zahrnuje do svých evaluací), nezapojuje se do vývoje programu ani nediskutuje svá zjištění s ostatními institucemi



Odstavec 4. Pro zjištění nesrovnalostí, snížení hodnoty oprávněných výdajů zahrnutých do žádosti o platbu předloženou příjemcem podle odstavce 9 bodu 1, uložení finanční opravy a pro případ uvedený v odstavci 11 se použijí ustanovení Zákona ze dne 14. června 1960 - správní řád.

Odstavec 5. Hodnota finanční opravy vyplývající z individuální nesrovnalosti se rovná částce nesprávně vynaložených výdajů v části odpovídající výši spolufinancování EU.

Odstavec 6. Hodnota finanční opravy uvedené v odstavci 5 nebo hodnota nesprávně vynaložených výdajů, ve smyslu odpočtu uvedeného v odst. 9 bodě 1, může být snížena, pokud Evropská komise určí možnost snížení těchto hodnot.

Odstavec 7. Pokud nelze určit výši nesprávně vynaložených výdajů, hodnota finanční opravy se určí s přihlédnutím k odstavci 6 a předpisům vydaným na základě odstavce 13 v souladu s čl. 143 par. 2 obecného nařízení.

Odstavec 8. Ustanovení odst. 5 neporušuje zásady vymáhání finančních prostředků souvisejících se zjištěnými individuálními nesrovnalostmi pocházejícími z jiných zdrojů.

Odstavec 9. Je-li nesrovnalost zjištěna:

- 1) před schválením žádosti o platbu - instituce schvalující žádost o platbu sníží hodnotu způsobilých výdajů zahrnutých do žádosti o platbu předloženou příjemcem o částku nesprávně vynaložených výdajů;*
- 2) u schválených žádostí o platbu - příslušná instituce učiní finanční opravu a zahájí postup k navrácení částky spolufinancování EU od příjemce v částce odpovídající hodnotě finanční opravy, a to podle čl. 207 zákona ze dne 27. srpna 2009 o veřejných financích, a v případě programu ETC v souladu se smlouvou o spolufinancování projektu nebo rozhodnutím o spolufinancování projektu.*

Odstavec 10. Pokud v případě uvedeném v odstavci 9 bodu 1 příjemce nesouhlasí s prohlášením o individuální nesrovnalosti a odečtu hodnoty způsobilých výdajů zahrnutých do žádosti o platbu, může podat odůvodněné písemné námitky. Ustanovení čl. 25 ust. 2-12 se použije obdobně.

Odstavec 11. Pokud je individuální nesrovnalost přímo důsledkem jednání nebo opomenutí:

- 1) příslušné instituce nebo*
- 2) státních orgánů*

- výdaje se upraví snížením výdajů zahrnutých do výkazu výdajů a žádostí o platbu předaných Evropské komisi o částku odpovídající odhadované hodnotě finanční opravy vyplývající z této nesrovnalosti.

Odstavec 12. Výskyt okolností uvedených v odst. 11 stanoví:

- 1) ministr příslušný pro regionální rozvoj, který plní úkoly členského státu - ve vztahu k řídicímu orgánu a národnímu koordinačnímu orgánu;*
- 2) řídicí orgán - ve vztahu k institucím, kterým jsou svěřeny úkoly podle čl. 10 odst. 1 a 2 a čl. 12 odst. 3.*

Odstavec 12a. Pokud řídicí orgán zjistí okolnosti uvedené v odstavci 11 bod 1, zahájí tato instituce kontrolu uvedenou v čl. 22 par. 2 bod 1.

*Odstavec 13. Ministr příslušný pro regionální rozvoj může **nařízením stanovit podmínky pro snížení hodnoty finančních oprav** uvedených v odstavci 5 a hodnotu nesprávně vynaložených výdajů představujících odpočet uvedený v odst. 9 bodě 1, jakož i jejich procentní sazby, s přihlédnutím k povaze a významu nesrovnalostí, jejich finančních účinků a postoji Evropské komise dle odstavce 6.*



Článek 207 zákona o veřejných financích

“Odstavec 1. Pokud jsou prostředky přidělené na provádění programů financovaných za účasti evropských fondů:

- 1) používány v rozporu se zamýšleným účelem,*
- 2) používány v rozporu s postupy uvedenými v čl. 184,*
- 3) neoprávněně nebo v nadměrné výši,*

- jsou vráceny příjemcem spolu s úrokem ve výši stanovené pro daňové nedoplatky počítané od počátku převodu prostředků do 14 dnů ode dne doručení rozhodnutí uvedeného v odstavci 9 na bankovní účet uvedený v rozhodnutí, s výhradou ustanovení odstavců 8 a 10.

Odstavec 2. Náhrada může být provedena snížením příští platby příjemci o částku, která má být vrácena. Instituce uvedená v čl. 188 odst. 1 zahrnuje tuto částku do platebního příkazu adresovaného bance Gospodarstwa Krajowego. V tomto případě se ust. odst. 4 bodu 3 nepoužije.

Odstavec 3. Ustanovení odst. 2 se použije obdobně na úroky uvedené v odst. 1 a v čl. 189 par. 3.

Odstavec 4. V případě uvedeném v odstavci 1 je příjemce vyloučen z možnosti získat prostředky uvedené v odstavci 1, pokud:

- 1) obdržel platbu na základě nepravých nebo padělaných dokladů nebo dokladů potvrzujících nepravdivost, nebo*
- 2) v důsledku okolností na straně příjemce nedokončil úplný věcný rozsah projektu v případě infrastrukturních projektů nebo nedosáhl cíle projektu, nebo*
- 3) nevrátil prostředky ve lhůtě uvedené v odstavci 1, nebo*
- 4) okolnosti uvedené v odstavci 1 nastaly v důsledku trestného činu spáchaného příjemcem, partnerem, subjektem oprávněným k úhradě nákladů a v případě, že tyto subjekty nejsou fyzickými osobami - osobou oprávněnou k provádění činností v rámci projektu jménem příjemce, tj. bylo platným soudním rozhodnutím zjištěno, že výše uvedené subjekty spáchaly trestný čin.*

Odstavec 5. Doba vyloučení dle odstavce 4 začíná dnem, kdy rozhodnutí uvedené v odst. 9 se stalo konečným a končí tři roky po vrácení těchto prostředků. Pokud nastaly okolnosti uvedené v odstavci 4 body 1 a 4 po dni, kdy bylo rozhodnutí podle odst. 9 finální, začne doba vyloučení od data určení těchto okolností s výhradou odstavce 6.

Odstavec 6. Je-li náhrada příjemce podle odst. 4 bodů 1, 2 a 4 provedena způsobem uvedeným v odstavci 8 nebo před rozhodnutím podle odst. 9, doba vyloučení uvedená v odstavci 4 začíná ode dne, kdy jsou okolnosti dle odstavce 4 body 1, 2 a 4 zjištěny, a končí uplynutím tří let počínaje dnem, kdy příjemce vrátil finanční prostředky.

Odstavec 7. Ustanovení odstavce 4 se nevztahuje na subjekty, které na základě zvláštních ustanovení plní úkoly veřejného zájmu, pokud to vede k neschopnosti realizace akce v rámci programu nebo jeho podstatné části, a na subjekty místní samosprávy.

Odstavec 8. V případě určení okolností uvedených v odstavci 1 instituce, která podepsala smlouvu s příjemcem, ho vyzývá k:

- 1) navrácení prostředků nebo*
- 2) dohodě o nahrazení z následných plateb uvedených v odst. 2, do 14 dnů od doručení usnesení.*

Odstavec 9. Po uplynutí lhůty uvedené v odstavci 8 orgán vykonávající funkci řídicího orgánu nebo zprostředkujícího subjektu ve smyslu zákona o zásadách provádění politiky soudržnosti nebo zákona



ze dne 3. dubna 2009 o podpoře trvale udržitelného rozvoje odvětví rybolovu za účasti Evropského rybářského fondu vydá rozhodnutí, ve kterém stanoví částku, která má být navrácena, datum, od kdy se počítá úroková sazba, a způsob úhrady s přihlédnutím k odstavci 2.

Odstavec 10. Rozhodnutí uvedené v odstavci 9 se nevzdává, pokud byly prostředky vráceny před jeho vydáním.

Odstavec 11. Řídící orgán nebo zprostředkující subjekt může na základě dohody nebo smlouvy uvedené v čl. 27 a čl. 32 zákona o zásadách rozvoje politiky soudržnosti pověřit implementující subjekt, který je útvarem ze sektoru veřejných financí, aby vydal rozhodnutí uvedené v odst. 9.

Odstavec 12. Proti rozhodnutí podle odst. 9 vydané zprostředkujícím subjektem nebo implementujícím subjektem podle odst. 11, se příjemce může odvolat u příslušného řídicího orgánu; v případě původního rozhodnutí řídicího orgánu může příjemce požádat tento orgán, aby přezkoumal jeho případ.

Odstavec 13. Ustanovení odstavců 1 až 9 se nevztahují na jednotky státního rozpočtu."



Pokyn k vymáhání a hlášení nesrovnalostí

Související pokyn je horizontálním dokumentem, v němž se uvádí postup korekce výdajů, zejména včetně stanovení a uložení finančních oprav, jakož i vymáhání nesprávně vynaložených prostředků při realizaci projektů a realizaci spolufinancovaných operačních programů z prostředků fondů Evropské unie pro politiku soudržnosti.

3.6 Stížnosti

Odvolací orgán může vždy opravit správní rozhodnutí po přezkoumání věcných a procesních podmínek, a pokud ne, může být stížnost předána soudu.

Vnitrostátní právní předpisy poskytující obecný rámec vyřizování stížností (proti všem správním rozhodnutím) se vztahují jak na programy ESIF, tak na národní programy. Formální, kodifikované postupy jsou tedy připravené a dostupné pro všechny OP v Polsku.

Polský právní rámec poskytující účinné řešení v oblasti přezkumu stížností týkajících se ESIF je stanoven v následujících vnitrostátních právních předpisech:

- ▶ Zákon o ESIF obsahuje ustanovení týkající se odvolání a kontradiktorních postupů;
- ▶ Zákon o veřejných financích dává příjemci právo podat odvolání nebo požádat o přezkoumání jeho případu, pokud bylo vydáno formální rozhodnutí o vrácení prostředků podle článku 207;
- ▶ Správní řád upravuje řízení před orgány veřejné správy týkající se jednotlivých rozhodnutí, jakož i stížností a podnětů adresovaných státním orgánům, orgánům místní samosprávy a orgánům sociálních organizací;
- ▶ Správní řád soudní upravuje řízení před správním soudem v případech výkonu veřejné správy, a v ostatních případech, kdy jsou jeho ustanovení použitelná na základě zvláštních předpisů (tzv. správní soudní případy).

Stížnosti lze podávat nejméně v následujících fázích:

- ▶ Ve výběrovém řízení: čl. 53 a násl. zákona o ESIF
- ▶ Při zpracování nároků: Čl. 24 a 25 zákona o ESIF



- ▶ Po obdržení výsledků náhodných kontrol: Čl. 25 zákona o ESIF
- ▶ Po obdržení výsledků auditů: Čl. 25 zákona o ESIF

Toto rozlišení je třeba učinit již na začátku kvůli rozdílu v rozsahu právní ochrany a dostupných opatřeních. Obecně platí, že podání stížností je omezeno na žadatele a příjemce, přičemž třetí strana má nárok podat nárok pouze s výslovným zmocněním oprávněného stěžovatele.

3.6.1 Žádost o spolufinancování z evropských fondů - Žadatelé

Zákon o ESIF v kapitole 15 "Odvolací řízení" poskytuje komplexní úpravu právních opatření dostupných pro žadatele s cílem znovu zkontrolovat předloženou žádost, pokud jde o splnění kritérií výběru projektů. Podle těchto ustanovení je rámec právní ochrany použitelný pro všechny operační programy politiky soudržnosti implementované v Polsku, a to jak na národní, tak na regionální úrovni.

Zákon o ESIF stanoví, že žadatel může zahájit odvolací řízení, pokud byl projekt předložen v rámci soutěžního výběrového řízení a byl posouzen negativně. V takovém případě může žadatel podat písemně odvolání (tzv. "Protest") do 14 dnů od obdržení informací o negativním posouzení projektu. Žadatel musí uvést konkrétní nedostatky při posuzování s odkazem na příslušná kritéria.

Zákon o ESIF stanoví, že institucí příslušnou k prošetření odvolání je řídicí orgán, který byl zapojen do původního řízení (ačkoliv v jiném personálním složení pro zajištění nezávislosti přezkumného řízení). Úkoly týkajícími se přezkoumání odvolání však může řídicí orgán pověřit zprostředkující subjekt (na základě dohody).

Informace o odvolání, které má žadatel k dispozici, a o instituci, která je příslušná ke kontrole rozhodnutí, jsou žadateli poskytovány podle pravidel výběrového řízení. To je také vysvětleno v poučení pro žadatele, které je součástí informace o výsledku hodnocení projektu.

Po dokončení přezkoumání odvolání je příslušná instituce povinna písemně informovat žadatele o výsledku přezkumu jeho odvolání. Pokud je odvolání vyhověno, projekt buď postoupí do další fáze hodnocení projektu, nebo je zařazen na seznam projektů vybraných pro spolufinancování.

Projekt lze rovněž předat orgánu, který provádí výběrové řízení k opětovnému přezkoumání. K tomu může dojít, pokud instituce, která posuzuje odvolání, zjistí, že byly porušeny platné postupy a otázky, které mají být objasněny, mají významný dopad na výsledek hodnocení. V rámci přehodnocovacího řízení instituce, která provedla výběrové řízení, ověřuje nejen to, zda projekt splňuje všechna kritéria, ale také veškerá tvrzení žadatele uvedená v odvolání.

Žadatel má právo podat stížnost správnímu soudu, pokud bylo odvolání zamítnuto, nebo pokud byl výsledek přehodnocení projektu negativní. Stížnost se podává spolu s úplnou dokumentací správnímu soudu. Zákon o ESIF stanoví typy rozhodnutí, které mohou být přijaty soudem jako výsledek přezkoumání stížnosti, a také pravidla týkající se podání kasační stížnosti a jejího přezkoumání Nejvyšším správním soudem.

3.6.2 Fáze realizace projektu – Příjemci

Zákon o ESIF v kapitole 7 "Kontrola a audit" upravuje mimo jiné otázky spojené s kontrolou projektů realizovaných příjemci. Pokud příslušný orgán zjistí nesrovnalosti v realizaci projektu nebo pokud byla smlouva příjemcem porušena, příslušný orgán vydá správní rozhodnutí týkající se vymáhání nesprávně vyplacené dotace vůči příjemci. Příjemce má právo předložit odůvodněné písemné námitky týkající se informací po skončení kontroly (čl. 25 odst. 2). Poté, co kontrolní instituce přezkoumá námitky, vypracuje závěrečné stanovisko po skončení kontroly s opravenými kontrolními nálezy nebo vydá písemné stanovisko k námitkám spolu s odůvodněním jejich odmítnutí. Konečné informace po skončení kontroly se poskytnou příjemci.

Po ukončení výše uvedeného kontradiktorního řízení má příjemce právo podat žalobu soudu na základě správního řádu soudního. Tento postup je založen na vnitrostátním správním řádu, který umožňuje straně/účastníkovi účastnit se řízení.



Podobné oprávnění má příjemce, pokud byla zjištěna individuální nesrovnalost před schválením žádosti o platbu a byla snížena výše způsobilých výdajů v žádosti o platbu (čl. 23, bod 10).

Kontrola činnosti institucí účastnících se realizace operačních programů je prováděna také správními soudy na základě čl. 3 odst. 2 správního řádu soudního a zahrnuje rozhodování o stížnostech mimo jiné vůči:

- ▶ správním rozhodnutím,
- ▶ rozhodnutím vydaným ve správním řízení,
- ▶ usnesením vydaným v donucovacích a bezpečnostních řízeních,
- ▶ jiným úkonům nebo činnostem v oblasti veřejné správy kromě těch, které jsou uvedeny výše, týkajícím se práv nebo povinností vyplývajících ze zákona,
- ▶ zákonům nebo místnímu aktům orgánů územních samosprávných celků,
- ▶ nečinnosti nebo zdlouhavému řízení.

V rámci tohoto řízení orgán druhé instance přezkoumá rozhodnutí, vezme v potaz tvrzení příjemce a vydá nové rozhodnutí, v němž potvrdí rozhodnutí prvního stupně nebo jej zruší a vrátí prvnímu stupni k přezkoumání. Podle ŘO je oprava rozhodnutí nejčastějším opravným prostředkem, v některých případech mohou být poskytnuty speciální opravné prostředky, jako například změna obsahu dohody. Pokud orgán druhého stupně usoudí, že nároky příjemce není třeba znovu posoudit, potvrdí rozhodnutí prvního stupně a povinnost vrátit neoprávněně použité prostředky. V této situaci může příjemce podat stížnost správnímu soudu. V případě zamítnutí stížnosti může příjemce podat kasační stížnost Nejvyššímu správnímu soudu. Řídicí orgán může také podat stížnost u Nejvyššího správního soudu, pokud ve svém stanovisku provinční správní soud vyřídil stížnost dle názoru ŘO nesprávně.

3.6.3 Ombudsman pro evropské fondy

Navíc k posílení mechanismů pro provádění ustanovení čl. 74 odst. 3 Nařízení a na základě článku 14a zákona o ESIF jsou řídicí orgán a ostatní instituce implementační struktury povinny jmenovat z řad svých zaměstnanců veřejného ochránce práv pro evropské fondy.

Ombudsman je zodpovědný za monitorování a hlášení návrhů na zlepšení procesu plnění úkolů týkajících se nakládání s prostředky EU institucím implementační struktury. Kompetence veřejného ochránce práv zahrnují přijetí oznámení o potížích a návrhy na zlepšení provádění OP, pravidelné přezkumy postupů v rámci operačních programů, vypracování návrhů pro příslušné instituce aj.

V souladu se zákonem o ESIF nejsou závěry veřejného ochránce práv právně závazné, a proto není nutné je předkládat ani konzultovat s žádnou jinou institucí, pouze se na ně může obrátit s žádostí o vysvětlení. Výměna korespondence/vysvětlení/ informací mezi veřejným ochráncem práv a ŘO se uskutečňuje na obecně uznávaných zásadách. V souladu s Manuálem ŘO je ŘO povinen s veřejným ochráncem práv spolupracovat.

Závěry regionálního veřejného ochránce práv představují pouze určité doporučení či návrh na zlepšení provádění operačního programu pro daný ŘO, který je může nebo nemusí použít. Národní ombudsman pro evropské fondy organizuje schůze ombudsmanů operačních programů. Ombudsmani operačních programů někdy navzájem konzultují návrhy plánovaných zlepšení.

Závěry veřejného ochránce práv jsou veřejně dostupné³. Ombudsman je povinen každoročně podávat zprávy o své činnosti, ŘO zveřejňuje zprávu na svých internetových stránkách.

³ K nahlédnutí zde: <http://www.rpo.malopolska.pl/o-programie/rzecznik-funduszy-europejskich>



„Od začátku prosince 2017 řídící orgán jmenoval veřejného ochránce práv pro evropské fondy, kterému mohou být podány stížnosti. Ombudsman projednává stížnosti ohledně překážek při provádění regionálního operačního programu.“

Zástupce

Maršálský úřad Malopolského vojvodství (ŘO)



3.7 Klíčové faktory, dobrá praxe a nedostatky

Podle respondentů a informací zjištěných během vlastního výzkumu by dobrá praxe implementace ESIF v Polsku měla být viděna v:

- ▶ Dodržování obecných zásad a právních předpisů týkajících se implementace právních předpisů EU, zejména včetně včasného plnění závazků souvisejících s implementací;
- ▶ Trvalé spolupráci mezi MIR a regiony v oblasti sladění evropských a vnitrostátních právních předpisů ohledně ESIF;
- ▶ Komunikaci a úzké spolupráci mezi veřejnými orgány, sociálními partnery a subjekty zastupujícími občanskou společnost na celostátní, regionální i místní úrovni během celého programového cyklu;
- ▶ Pracovních skupinách koordinovaných ministerstvem (např. pro specifické cíle v oblastech politiky zaměstnanosti, vzdělávání, sociálního začlenění a zdraví), na kterých se účastní ŘO z jednotlivých regionů a kde se společně pracuje na detailech konkrétních oblastí implementace programu;
- ▶ Transparentním procesu, kdy MIR umožňuje přímý kontakt mezi Evropskou komisí a regiony o otázkách týkajících se nových směrů nebo konkrétních opatření;
- ▶ Transparentní a snadno dostupné právní úpravě pro žadatele a příjemce.

„Klíčovým faktorem efektivní implementace ESIF s ohledem na národní legislativu a jiný (ne)právní rámec je vnímána kvalita, srozumitelnost, transparentnost, soulad předpisů, možnost stížností, slučitelnost právního základu pro poskytování dotací z ESIF s vnitrostátními prostředky, vyhýbání se administrativnímu břemenu a nadměrné legislativě.“

Zástupce

Maršálský úřad Malopolského vojvodství (ŘO)



Často zmiňovaným aspektem je **transparentnost** právních předpisů vůči žadatelům a příjemcům. Respondenti vidí dobrou praxi v podpůrných neprávních dokumentech, jako jsou příručky a pravidla soutěží, které umožňují plynulejší uplatňování pravidel obsažených v mnoha různých právních předpisech. Kromě toho jsou všechny právní a neprávní dokumenty dobře **viditelné**, protože všechny zákony, nařízení, pokyny a další související dokumenty jsou trvale k dispozici online [na webových stránkách MIR](#). Pravidla soutěží a další regionální podpůrné dokumenty jsou také zveřejněny na internetových stránkách ŘO.

Respondenti rovněž uvedli některé nedostatky týkající se implementace ESIF v Polsku, jako například:

- ▶ Používání neadekvátní formy, metody nebo opatření v procesu implementace práva EU do polského právního řádu (viz citace níže);
- ▶ Příliš mnoho dokumentů a aktů, které musí příjemce sledovat a dodržovat;
- ▶ Dlouhotrvající proces zavádění pravidel EU do polského právního řádu;
- ▶ Nesrovnalosti ohledně DPH v operacích souvisejících s fondem práce a financovaných z ESF (blíže popsané v kapitole 3.7 výše);
- ▶ Restriktivní interpretace a uplatňování evropských pravidel a pojmů v oblasti nesrovnalostí a finančních nástrojů.



„Nedostatek ve stávající implementaci právních předpisů je spatřován v povinnosti dodržovat pokyny, které dle Ústavy nepředstavují obecně závazné právo, avšak podle zákona o ESIF je příslušné instituce musí dodržovat. Problematické je, že některé pokyny obsahují omezení, která nevyplývají z právních ustanovení. Některé aspekty by bylo lepší mít v zákoně, který je všeobecně závazný.“

Zástupce

Maršálský úřad Malopolského vojvodství (ŘO)



Abychom shrnuli výše uvedené skutečnosti, neprávni systém ESIF (nařízení a pokyny pod úrovní zákona o ESIF) je vnímán jako transparentní pro své uživatele i příjemce a pružný, jelikož se snadno mění nebo přizpůsobuje. Na druhou stranu se objevuje názor, že pravidla jsou mnohdy stanovena v nezávazných dokumentech, které jsou obtížněji prosazovány a vymáhány.

Zároveň se v Polsku střetává snaha o centralizaci a sjednocování neprávni dokumentace ze strany MIR, která však činí jednotlivá pravidla hůře uchopitelná pro příjemce/žadatele. Některé řídicí orgány proto vytvářejí vlastní metodiky interpretující pravidla ESIF a prezentující je příjemcům/žadatelům srozumitelnějším jazykem, což však vede k celkové objemnosti a menší přehlednosti psaných pravidel.



4. Přehled projektových aktivit

Celkový počet oslovených institucí

- ▶ 20

Celkový počet oslovených osob

- ▶ 23

Celkový počet provedených rozhovorů (dle instituce)

- ▶ Implementační struktura (NOK/ŘO/AO/CO/PO/ZS1/ZS2): 6.
- ▶ Akademici: 0.
- ▶ Poradenské společnosti: 0.
- ▶ Příjemci: 0.
- ▶ Lokální kancelář EY: 1.

Seznam využitých studií, analýz, evaluací a dalších relevantních dokumentů

- ▶ Dohoda o partnerství mezi Polskem a EK
- ▶ Příslušné národní a regionální operační programy.
- ▶ Zákon ze dne 11. července 2014 o zásadách provádění programů v oblasti politiky soudržnosti financovaných ve finančním výhledu na období 2014-2020,
- ▶ Zákon ze dne 6. prosince 2006 o zásadách provádění rozvojové politiky,
- ▶ Zákon ze dne 27. srpna 2009 o veřejných financích,
- ▶ Horizontální pokyny MIR
- ▶ Podrobný popis prioritních os operačních programů vydávaný ŘO,
- ▶ Popis řídicího a kontrolního systémů a implementační instrukce včetně operačních postupů vydávaný ŘO,
- ▶ Další neprávní dokumenty vydávané příslušnými ŘO (pravidla soutěže, manuály).
- ▶ Evropská komise (2016): "2016 Synthesis of Evaluation Results and Plans under the ESIF Programmes 2014-2020." SWD (2016).
- ▶ Polverari, L. (2015): "The monitoring and evaluation of the 2014-20 EU Cohesion policy programmes." IQ-Net Thematic Paper 36(2).
- ▶ KPMG (2016): "EU Funds in Central and Eastern Europe." Progress Report 2007-2015.
- ▶ Kłos, A. (2017): "Implementing Innovation in Poland with EU Funds: Progress or Hindrance." Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, 15(4).