



Případová studie

Téma 04: ESIF legislativa

Německo



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 ESIF specifické směrnice/zákony	7
3.1.2 Zodpovědnost za ESIF legislativu	8
3.1.3 Metodiky a další dokumenty upravující ESIF	9
3.1.4 Provádění ESIF legislativy	10
3.1.5 Tendence sladit národní a ESIF legislativu	10
3.1.6 Dlouhodobá zkušenost s ESIF	10
3.1.7 Zjednodušené metody vykazování	11
3.2 Nesrovnalosti	11
3.2.1 Definice a chápání nesrovnalostí	11
3.2.2 Řešení nesrovnalostí	12
3.3 Stížnosti	14
3.4 Klíčové faktory úspěchu, dobrá praxe & Nedostatky	14
4. Přehled projektových aktivit	16



Seznam zkratk

AO	Auditní orgán
BAFzA	Spolková agentura pro rodinné a občanské záležitosti
BMAS	Spolkové ministerstvo práce a sociálních věcí
BMBF	Spolkové ministerstvo školství a výzkumu
BMF	Spolkové ministerstvo financí
BMWi	Spolkové ministerstvo ekonomických věcí a energetiky
CO	Certifikační orgán
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 fond pro zemědělství a rozvoj venkova
FS	Fond soudržnosti
IT	Informační technologie
NOK	Národní orgán pro koordinaci
NRW	Severní Porýní a Vestfálsko
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
SAB	Saská rozvojová banka
SCO	Zjednodušené metody vykazování
ZS	Zprostředkující subjekt

Německo

Legislativa

Legislativa Německa z převážné míry vychází přímo z Nařízení EK. Kompletní struktura aplikovatelné legislativy je následující, 1) Nařízení EK, 2) Federální zákony, 3) Zákony na úrovni států, 4) ESIF specifická legislativa na úrovni některých států, 5) Metodické prostředí jednotlivých implementačních orgánů, 6) Dílčí administrativní rozhodnutí implementačních orgánů. Nižší stupeň v rámci struktury neubírá na komplexnosti dané legislativy. V případě ESIF specifické Směrnice v Sasku trvala příprava dlouhou dobu a zahrnovala intenzivní diskuze.



Pozitivní aspekty

- ▶ Vlastní obecné legislativy vycházející z federálních zákonů s minimálními rozdíly
- ▶ Jednodušší přímá aplikace EU předpisů
- ▶ Smlouvy mezi institucemi se neliší od Nařízení
- ▶ Malé rozdíly právní úpravy mezi ESIF a národními zdroji
- ▶ Nízký výskyt nesrovnalostí

Negativní aspekty

- ▶ Obtížná implementace zjednodušených metod vykazování

Klíčové aspekty legislativy

1

Přístup k nesrovnalostem

Úprava nesrovnalostí vychází přímo z Nařízení. Obecně respondenti chápali nesrovnalost jako ekvivalent podvodu. Řešení připadá implementujícím subjektům, neoprávněně vyplacené prostředky jsou vymáhány pomocí administrativních rozhodnutí.

2

Metodické prostředí

Německo se snaží metodiky pro ESIF a národní dotace sjednotit. V míře detailu se obvykle neodchylují příliš od Nařízení a řeší spíše procesní ukotvení povinností. Příručky pro realizaci vytváří zpravidla ŘO, nejkonkrétnější metodiku implementující subjekty.

3

Přímá aplikace Nařízení EU

Německo je schopné bez větších obtíží přímo aplikovat Nařízení EU bez nutnosti přijímat národní duplicitní předpisy. Nedochází tak k nesrovnalostem mezi evropskými a národními předpisy; soulad s Nařízením je tím zajištěn.



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)

47 (3/44)

Počet územních jednotek (NUTS1/NUTS2/NUTS3)

16/38/401

Celková plánovaná alokace (dle programovacího období a fondu)

Celková alokace:
(mil. EUR)

14-20: 27 913

07-13: 24 733

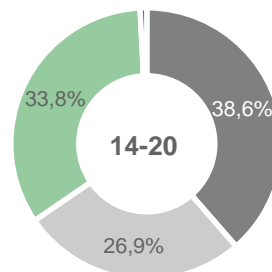
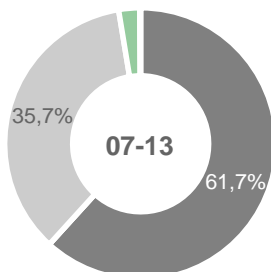
EFRR

FS

ESF

EZFRV

ENRF

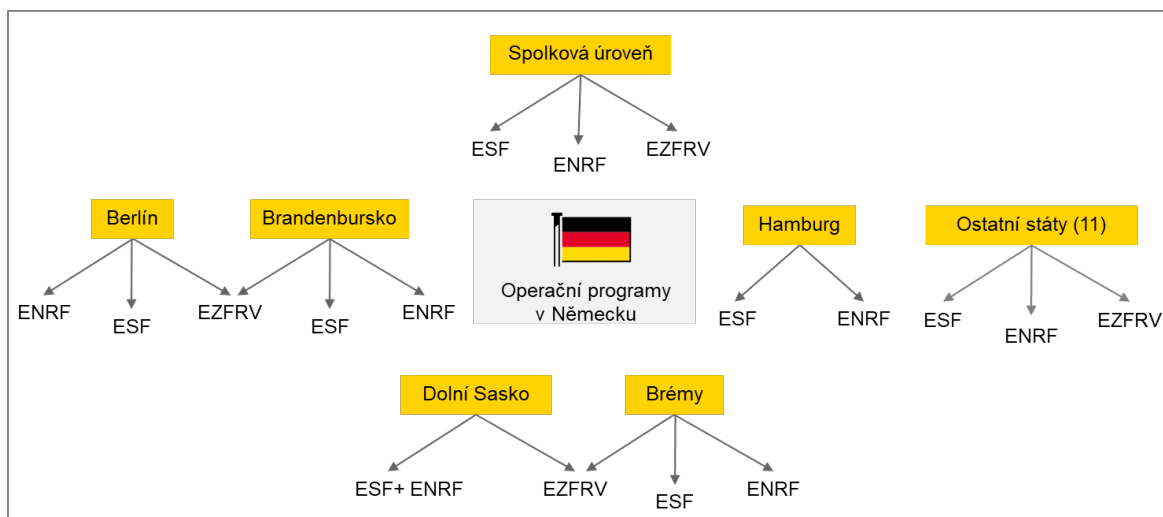


Přehled operačních programů

Implementace ESIF je silně decentralizovaná a skládá se z:

- ▶ 1 spolkového ESF programu;
- ▶ 1 spolkového EZFRV programu;
- ▶ 1 spolkového ENRF programu;
- ▶ 15 zemských EFRR programů;
- ▶ 15 zemských ESF programů;
- ▶ 1 společného zemského ESF/EFRR programu v Dolním Sasku;
- ▶ 13 zemských EZFRV programů.

Následující schéma ilustruje rozdělení operačních programů dle fondů v konkrétních německých spolkových zemích:





2. Úvod

Téma číslo 04 ESIF legislativa v Německu byla připravována spolu s tématy číslo 01 ESIF architektura a 03 Teritoriální dimenze a integrované nástroje. Pro více informací o implementační struktuře, rolích relevantních institucí a vztahů mezi nimi se prosím zaměřte také na tyto případové studie stejně jako na kartu státu – Německo.

Obsah této případové studie je ovlivněn specifickou situací v Německu, tj. silnou nezávislostí jednotlivých zemí a nízkou mírou koordinace ve smyslu, jaký známe z České republiky. Díky tomu se nastavení ESIF může lišit mezi federální a spolkovou úrovní stejně jako mezi jednotlivými spolkovými zeměmi. Za účelem této studie byla popsána situace na federální úrovni a na příkladu dvou konkrétních zemí, v nichž byli respondenti primárně kontaktováni, tj. v Sasku a Bavorsku. Nicméně jisté aspekty zmíněné níže se mohou týkat také právního nastavení v jiných zemích, pokud jsme jejich zmínění považovali pro tuto studii za relevantní.

3. Odpovědi na evaluační otázky

3.1 Popis právního systému souvisejícího s ESIF

Dotační systém v Německu je založen na diverzifikované legislativě, která částečně reguluje jeho implementaci. Německé právo umožňuje přímou a snadnou aplikaci Nařízení pouze skrze odkazy v národním rozpočtovém, dotačním a správním právu a právu veřejných zakázek. Psaná pravidla jsou flexibilní a méně detailní, což umožňuje větší využití volného správního uvážení daných institucí.

Strukturu právního systému souvisejícího s ESIF lze obecně popsat následovně:

- ▶ Evropská nařízení a implementační akty EK,
- ▶ Spolkové rozpočtové, dotační a správní právo a právo veřejných zakázek,
- ▶ Zemské rozpočtové, dotační a správní právo a právo veřejných zakázek,
- ▶ Veřejnoprávní smlouvy ohledně přenosu zodpovědností mezi institucemi implementační struktury,
- ▶ Specifické zákony nebo směrnice pro ESIF (jsou-li k dispozici),
- ▶ Metodiky a manuály ŘO,
- ▶ Metodiky a manuály zprostředkujících subjektů,
- ▶ Metodiky a manuály implementujících subjektů,
- ▶ Individuální správní rozhodnutí o udělení dotace aj. vydávané implementujícím subjektem (tj. Bescheid)¹.

Výše popsaná hierarchie dokumentů je pouze ilustrativní a v některých případech může být odlišná, tj. některý stupeň se nemusí u určitých států/OP aplikovat. Detaily ohledně těchto dokumentů a jejich vztahy jsou popsány níže.

Ustanovení o udělení dotací, jak uvádí § 23 a § 44 spolkového, stejně jako zemských, rozpočtových řádů (obsah těchto zákonů je zcela stejný, rozdílnost se projevuje na úrovni správních aktů nižší právní síly

¹ Bescheid je právním titulem obdobným jako správní rozhodnutí v českém právu. Závazně stanovuje práva a povinnosti subjektům, jimž je určen. Obsahuje stejně jako česká rozhodnutí výrok a odůvodnění s poučením o opravných prostředcích. Tento právní institut je obecně zakotven v § 35 správního řádu spolku i jednotlivých spolkových zemí a jeho využití je dále určeno zvláštními správními předpisy jako např. rozpočtovým řádem, ukončuje se jím správní řízení dle § 9 správního řádu.

V poučení o opravných prostředcích musí být dle § 58 odst. 1 správního řádu uveden:

- ▶ Druh opravného prostředku,
- ▶ Správní orgán nebo soud, kterému se má opravný prostředek podat,
- ▶ Lhůta, ve které je třeba jej podat,
- ▶ Případně další formální podmínky.

Proti každému správnímu rozhodnutí je možné v souladu se správním řádem a soudním řádem správním podat opravný prostředek (viz. část o Complaints). U orgánu, který rozhodnutí vydal či u jeho nadřízeného orgánu, se následně vede tzv. Widerspruchsverfahren dle § 69 soudního řádu správního za účelem opětovného přezkoumání rozhodnutí, které je předstupněm soudního správního řízení dle § 68 soudního řádu správního (je možné zahájit např. řízení o zrušení či nicotnosti správního aktu).



specifikujících tento zákon²), se aplikují pro oba typy fondů – pro národní i pro evropské. Legislativa je podpořena a interpretována specifickými ESIF metodikami a manuály vydávanými institucemi implementační struktury. Navíc jsou klíčové ESIF požadavky na příjemce vyjádřeny v doplňkových ustanoveních individuálních správních rozhodnutí (majících formu správního rozhodnutí – Bescheid) vydávaných implementujícími subjekty.



Dotace regulované ve spolkovém a zemských rozpočtových rádech³

§ 23

Dotace

Právo na výdaje a platby k plnění určitých účelů (dotace) mohou být nevládním subjektům schváleny pouze tehdy, pokud má stát významný zájem na těchto provedení těchto záměrů těmito subjekty, které by nemohly být splněny vůbec nebo v nezbytném rozsahu bez těchto dotací.

§ 44

Granty, řízení finančních prostředků nebo aktiv

(1) Dotace mohou být uděleny pouze za podmínek uvedených v § 23. Musí být stanoveno, jak se prokazuje vhodné využití grantu. Kromě toho musí být zřízeno právo auditu příslušného orgánu nebo jeho zástupce. Správní ustanovení týkající se systému důkazu o fungování a auditu Účetního dvora (§ 91) se přijímají po dohodě s Účetním dvorem.

(2) Pokud mají být finanční prostředky nebo aktiva státu spravovány subjekty mimo veřejnou správu, použije se odstavec 1 přiměřeně.

(3) Právnícké osoby soukromého práva mohou být pověřeny veřejnoprávní smlouvou nebo správním aktem k výkonu správních úkolů pod dohledem státního dozoru v oblasti dotací, a to vlastním jménem ve formě veřejnoprávních úkolů, pokud je na dotaci veřejný zájem a subjekt zaručuje řádné plnění úkolů, které mu byly svěřeny. Udělení a odebrání pravomoci a vedení dozoru patří mezi odpovědnosti příslušného ministerstva, které může pověřit roli technického dozoru podřízené orgány. Grant vyžaduje souhlas ministerstva financí. Pravomoc zvláštních orgánů dohledu je neomezená.

3.1.1 ESIF specifické směrnice/zákony

Nebyly potřebné žádné další právní předpisy ohledně ESIF, s výjimkou spolkových zemí Severního Porýní Westfálska, Brandenburska a Saská. V případě Saská hraje Nařízení hlavní úlohu, ale přísnější a zvláštní evropská pravidla jsou začleněna do saského rozpočtového práva a interpretována směrnicí EFRR/ESF-Rámcová směrnice Saského ministerstva hospodářství, práce a dopravy (ŘO EFRR a ESF). Hlavním hnacím motorem přijetí této specifické legislativy bylo vyhnout se chybám a problémům s implementací ESIF. Sekundární motivace může být spatřována ve skutečnosti, že financování ESIF hraje obecně důležitější roli ve státech bývalého východního bloku než v západní části Německa. Je však pravomocí každého státu se rozhodnout, zda přijme specifické právní předpisy ESIF, nebo ne.

² Vztah mezi spolkovým a zemským právem může být ukázán na příkladu spolkového rozpočtového řádu (<https://www.gesetze-im-internet.de/bho/>) a saského rozpočtového řádu (<https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/1548#p44>). Obsah na úrovni jednotlivých článků je zcela shodný, zatímco doprovodné správní předpisy ("Verwaltungsvorschriften") dávají mnohem větší detail.

³ Vlastní překlad.



EFRR/ESF-Rámcová směrnice ze dne 27. 10. 2017

Saská směrnice ESIF je součástí saského rozpočtového práva a upravuje formu dotací poskytovaných z ESIF, související postup, práva a povinnosti příjemců a upřesňuje úlohu implementujícího orgánu, Rozvojové banky svobodného státu Sasko (SAB); její vztah k ŘO je upraven spíše okrajově. Skládá se z následujících sedmi částí a tří příloh, které obsahují:

- ▶ Účel dotací a jejich právní základ,
- ▶ Objekt financování,
- ▶ Příjemce, předpoklady dotací, oblasti financování,
- ▶ Způsob a rozsah financování,
- ▶ Zvláštní dotační ustanovení,
- ▶ Postupy,
- ▶ Účinnost.

V ostatních státech (jako je Bavorsko) a na federální úrovni jsou evropské fondy poskytovány na základě stejných právních předpisů jako dotace z národní zdrojů při zohlednění specifik ESIF stanovených v Nařízení. Jako důvody respondenti uvádějí, že ESIF nehraje tak významnou roli ve financování při rozvoji Německa (zejména na federální úrovni a v západních státech) jako národní prostředky a instituce implementační struktury jsou schopny aplikovat Nařízení přímo bez nutnosti duplikování témat ve vnitrostátních právních předpisech.

„Není potřeba vytvářet specifickou legislativu pro ESIF, jelikož ESIF financování tvoří pouze malé procento na celkovém financování v Německu.“

Zástupce

Bavorské zemské ministerstvo hospodářských věcí, médií, energetiky a technologie (AO)



Právní předpisy, kterými se řídí národní dotační programy, jsou obecně méně podrobné a otevřené přímé aplikaci evropského práva ve srovnání s Nařízením upravujícím ESIF. Například neexistuje žádná právní úprava finančních nástrojů ve vnitrostátních právních předpisech ve srovnání s velmi podrobnými ustanoveními v Nařízení. Vyšší složitost právních předpisů ESIF v porovnání s vnitrostátní legislativou uváděla většina respondentů. Tato složitost je zvláště vnímána v:

- Množství ustanovení, počet paragrafů a metodik upravujících využívání fondů,
- Požadavcích na ohlašování jak ze strany příjemce, tak zapojených institucí,
- Auditní a kontrolní mechanismus.

„Vnitrostátní legislativa je jednodušší a umožňuje více správního uvážení než Evropské právo.“

Zástupce

Bavorské zemské ministerstvo práce a sociálních věcí, rodiny a integrace (ŘO)



3.1.2 Zodpovědnost za ESIF legislativu

Země (zemské vlády) jsou zodpovědné za vytvoření státního rozpočtového, dotačního a správního práva a práva veřejných zakázek. Stejně tak se na federální úrovni příslušná ministerstva podílejí na přijímání a přizpůsobování obecné legislativy upravující poskytování dotací. Nicméně obsah těchto předpisů je stejný mezi všemi státy a federální úrovní, jelikož schvalovací proces je v rámci Německa koordinován.



„Úroveň institucí zodpovědná za financování je rovněž zodpovědná za dotační právo, což znamená, že spolková vláda odpovídá za spolkové dotace a země za financování v jejich oblasti působnosti.“

Zástupce

Bavorské zemské ministerstvo práce a sociálních věcí, rodiny a integrace (ŘO)



Saská EFRR/ESF rámcová směrnice byla vytvořena Zemským ministerstvem hospodářství, práce a dopravy (ŘO operačního programu EFRR a ESF) po projednání s ostatními zúčastněnými stranami v rámci řádného legislativního postupu.

„Tvorba směrnice trvala pět let, jelikož bylo nezbytné najít shodu saské vlády, ministerstev a účetního dvora.“

Zástupce

Saské zemské ministerstvo ekonomických věcí, práce a dopravy (ŘO)



3.1.3 Metodiky a další dokumenty upravující ESIF

Další metodiky, kterými se řídí ESIF, jsou vytvořeny řídicími orgány (platí také pro státy s ESIF specifickými právními předpisy - viz výše). Tyto metodiky jsou relevantní pro instituce implementační struktury (tj. zprostředkující a/nebo implementující subjekty), odrážejí se od Nařízení a souvisejících prováděcích aktů EK a vysvětlují specifika ESIF. Metodiky na úrovni řídicích orgánů jsou centrálně koordinovány odpovědnými orgány (pro další podrobnosti viz případová studie 01 Architektura) a jejich podoba a obsah jsou mezi státy velmi podobné. Jsou však také velmi obecné (viz níže příklad popisu pokynů pro nesrovnalosti).

„Obsah metodik je ve většině zemí podobný nebo dokonce stejný (např. nesrovnalosti mají zcela stejná pravidla ve všech zemích).“

Zástupce

Bavorské zemské ministerstvo práce a sociálních věcí, rodiny a integrace (ŘO)



Metodiky pro příjemce jsou založeny na metodikách ŘO a jsou obvykle vydávány zprostředkujícím subjektem odpovědným za konkrétní prioritní osu (tj. ministerstvo na federální nebo zemské úrovni) nebo za část země (např. místní samospráva) podle vnitrostátních zákonů o financování. Další metodiky pro příjemce mohou také vydávat implementující subjekty v případě, že nepřebírají metodiky zprostředkujících subjektů. Konkrétní nastavení se výrazně liší mezi jednotlivými zeměmi a dokonce i mezi prioritními osami jediného operačního programu – např. v případě zprostředkujícího subjektu s velmi malou alokací se pro ESIF používají pouze metodiky ŘO.

Zprostředkující subjekty zpravidla vytvářejí společná pravidla pro národní a evropské fondy. Proto je podobné pravidlo většinou aplikováno na národní fondy i ESIF. V některých případech existují také metodiky specifické pro ESIF za účelem sjednocení interpretace a podpory implementující subjektů.

Zodpovědnost za legislativu a pravidla ohledně ESIF je znázorněna na obrázku vpravo.





3.1.4 Provádění ESIF legislativy

Metodiky vydávané ŘO jsou pro zprostředkující a implementující subjekty závazné na základě veřejnoprávních smluv o přenesení pravomocí ŘO. Tyto smlouvy stanoví rozsah delegovaných činností a práva a povinnosti zúčastněných institucí. Neprovádí-li zprostředkující nebo implementující subjekt své činnosti v souladu s pravidly ESIF, což vede k pozastavení financování nebo k finančním opravám ze strany EK, bude za toto selhání zodpovědný a pozastavená částka mu bude vyúčtována.

Soulad činností příjemce s právními předpisy ESIF zajišťují implementující subjekty formou individuálního rozhodnutí o poskytnutí dotace, kde jsou stanovena práva a povinnosti příjemců. V případě, že příjemci poruší své závazky, může implementující subjekt vydat další individuální správní rozhodnutí k odvolání finančních prostředků nebo v krajním případě může soud vydat rozsudek podle vnitrostátního práva (viz stížnosti níže). Příjemci jsou však motivováni k tomu, aby dodržovali pravidla, jelikož obvykle (viz některé výjimky popsané níže) nedostanou žádné zálohové platby z ESIF a prostředky obdrží až poté, co řádně splní všechny podmínky a předloží všechny účty a faktury.

3.1.5 Tendence sladit národní a ESIF legislativu

Tendence sladit legislativu národních a evropských programů poskytování dotací je vnímána jako jeden z klíčových faktorů úspěšné a efektivní implementace ESIF v Německu. Jelikož obvykle neexistují žádné zvláštní zákony týkající se ESIF, hlavní rozdíly jsou stanoveny v samotném Nařízení a jsou aplikovány přímo podle pravidla "lex specialis derogat generali", což znamená, že se musí uplatnit zvláštní nebo přísnější pravidlo. Jak je popsáno výše, specifické úpravy vnitrostátních právních předpisů z důvodu ESIF jsou spíše vzácné.

V případě Saska bylo toto sladění dosaženo v rámci schvalovacího postupu⁴ EFRR/ESF rámcové směrnice a při dlouhých předběžných diskusích, během nichž byla vyřešena většina nedostatků. Pokud by existoval nějaký nesoulad mezi vnitrostátními předpisy a pravidly ESIF, vnitrostátní pravidlo by v takovém případě nebylo použito. Takové řešení nepřináší žádné problémy s implementací a činí pravidla jasnější pro příjemce.

„Bylo dosaženo dobré praxe souladu Evropského nařízení a národní legislativy pro implementaci ESIF.“

Zástupce

Saské zemské ministerstvo ekonomických věcí, práce a dopravy (ŘO)



3.1.6 Dlouhodobá zkušenost s ESIF

Vnitrostátní právo je velmi stabilní. Je tu silná tendence zachovávat stálost a soudržnost pravidel, nikoliv je často měnit, čímž se zachovává vysoká úroveň právní jistoty pro příjemce a instituce implementační struktury. Je možné závazná pravidla dobře znát, spoléhat se na ně a chovat se podle nich, pokud právní předpisy zůstávají beze změn.

Jak bylo uvedeno výše, pravidla specifická pro ESIF jsou většinou prosazována prostřednictvím metodik, které jsou přizpůsobeny novému programovému období nebo změnám v evropských právních

⁴ Schvalovací postup respektoval pravidla postupu pro podzákonnou legislativu. První návrh předneslo Státní ministerstvo hospodářství, práce a dopravy (ŘO Saského ESF a EFRR) a všechny zúčastněné strany, jako jsou zprostředkující subjekty, SAB a také Saský účetní dvůr, předložily své návrhy a protinávrhy. Vzhledem k mnoha zúčastněným stranám postup trval déle, než se očekávalo (téměř pět let), a konečná směrnice vstoupila v platnost krátce před zahájením nového období. Nicméně Německo se zasazuje o stabilitu a kontinuitu práva a většina standardů a pravidel byla již tehdy popsána v metodikách. Respondenti neuvedli žádné významné problémy způsobené schválením směrnice na poslední chvíli.



předpisech. To znamená, že specifika jsou prováděna prostřednictvím pravidel s nižší právní silou a s jednodušším postupem schvalování.

V případě Saska, kde je EFRR/ESF rámcová směrnice, musí být změny Nařízení vždy zohledněny v této směrnici. Ta se v minulosti již několikrát změnila, tudíž dnes již nejsou patrné žádné problémy.

Po shrnutí výše uvedených skutečností lze konstatovat, že se Německo po letech ESIF implementace nepotýká s podstatnými rozdíly v právních předpisech týkajících se ESIF. Není třeba se více zabývat právními nesrovnalostmi, neboť specifika ESIF jsou popsána v Nařízení, které se obvykle aplikuje přímo bez dalších zvláštních vnitrostátních právních předpisů.

„V minulosti byla evropská regulace méně přísná a bylo tu více prostoru k použití vnitrostátních předpisů, než je tomu dnes. Čím méně evropské regulace existuje, tím lepší je implementace.“

Zástupce

Spolkové ministerstvo práce a sociálních věcí (ŘO)



Podle názoru respondentů je příliš brzy přemýšlet o úpravách legislativy plánovaných na nadcházející období. V zásadě bude docházet k dalšímu posilování již fungujícího systému, který zachovává konzistenci ve vnitrostátním právu a dosahuje souladu pouze skrze změny v metodikách.

„Ještě je příliš brzy, bude záležet na obsahu finálního Nařízení, které bude zohledněno v EFRR/ESF rámcové směrnici.“

Zástupce

Saské zemské ministerstvo ekonomických věcí, práce a dopravy (ŘO)



3.1.7 Zjednodušené metody vykazování

Ačkoliv nebyly zjištěny žádné podstatné rozpory mezi předpisy EU a vnitrostátními pravidly, různé instituce implementační struktury (např. ŘO a AO) mohou mít odlišné stanovisko k interpretaci konkrétních pojmů. Častým problémem uváděným orgány zastupujícími federální ESF program (jak řídicím, tak zprostředkujícími subjekty) bylo použití možností zjednodušených metod vykazování (simplified cost options - SCO) tak, jak to umožňuje nařízení. Podle některých interpretací (federálního AO) je použití SCO tak, jak je popsáno v Nařízení, v rozporu s vnitrostátními právními předpisy a tyto formy reportingu nebyly u federálních ESF projektů podpořeny.

„Na začátku se zdálo využívání SCO atraktivní, ale ukázalo se, že nebude vyhovovat programu. Nápad je to dobrý, ale způsob, jakým je implementován, je obtížný, jelikož dochází k rozporu s vnitrostátními pravidly.“

Zástupce

Spolkové ministerstvo životního prostředí, ochrany přírody a jaderné bezpečnosti (ZS)



Na druhou stranu ve spolkových zemích, které byly předmětem této studie, nebylo použití SCO vnímáno jako problém. Tento koncept může růst na důležitosti vzhledem k plánům EK zvýšit využívání SCO tím, že je učiní (částečně) povinné. Zdá se tedy, že celý rozpor je omezen pouze na odlišný výklad jedné instituce.

3.2 Nesrovnalosti

3.2.1 Definice a chápání nesrovnalostí

Podle správního a rozpočtového práva musí být prostředky, které byly nesprávně poskytnuty, navráceny nebo vůbec neproplaceny, když se pochybení odhalí před vyúčtováním akce. Nedochází k žádným rozporům v postupu a důsledcích finančních oprav ve vnitrostátním a ESIF financování. Mohou však



existovat rozdíly v materiálním právním základu, v materiálních podmínkách a v peněžních limitech, které značí nesrovnalost podle Nařízení nebo pochybení při národním financování.

Prostředky jsou vždy automaticky navraceny na účet příslušného platebního orgánu na základě vnitrostátního práva. Ve vnitrostátních právních předpisech existuje pouze více prostoru pro volné uvážení, neboť nejsou tak přísné jako Nařízení. Nesrovnalosti navíc nejsou jen vymáhány, ale jsou také ohlašovány EK (viz níže).

„S nesrovnalostmi je nakládáno stejným způsobem jako s národními chybami (pouze ohlašovací povinnost je navíc).“

Zástupce

Spolková agentura pro rodinné a občanské záležitosti (zprostředkující subjekt)



Nesrovnalost může objevit kterákoliv instituce implementační struktury během auditu nebo kontroly. Jejich četnost je dle názoru většiny respondentů limitovaná, což může být způsobeno skutečností, že příjemci v Německu nedostávají zálohové platby (s několika málo výjimkami, jak je popsáno v případové studii Německo - 01 Architektura). Nesrovnalost se tedy může objevit pouze až po konečné kontrole a certifikaci nákladů po skončení projektu nebo v případě, že auditní orgán provede audit operací. Tato situace ve skutečnosti nenastává příliš často.

V případě, že během realizace projektu byla zjištěna chyba, budoucí platba bývá zpravidla snížena o dříve nesprávně vyplacenou částkou (aniž by to bylo prohlášeno za nesrovnalost). To znamená, že ne každá administrativní chyba musí být nesrovnalostí, zejména je-li zjištěna před uzavřením projektu.

Navíc respondenti obecně vnímali nesrovnalost (jak je definována v Nařízení) jako institut více podobný podvodu, než jakékoli administrativní chybě příjemců nebo orgánů ESIF. Toto vnímání je založeno na vyšším stupni relevance než jednoduchá administrativní chyba, protože související oznamovací povinnost vůči EK je významnější než pouhé navrácení prostředků.

„Nesrovnalosti jsou upraveny pouze v Nařízeních EU (německé právo uznává pouze trestný čin podvodu). Zneužití finančních prostředků je řešeno podle standardních správních nebo trestních zákonů.“

Zástupce

Bavorské zemské ministerstvo práce a sociálních věcí, rodiny a integrace (ŘO)



Analogie s podvodem (vnímána respondenty) vyplývá také z podobného faktického základu nesrovnalosti a podvodu. Podobné pojmy představují každou chybu / každé porušení práva EU podle Nařízení, ale také podvod podle německého trestního zákona, ačkoli evropský výklad je v tomto případě širší.

Podvody v samotném ESIF jsou v Německu velmi vzácné, protože neexistují tak velké projekty, a pokud by existovaly, nebyly by financovány předem, takže by nebyla naplněna skutková podstata podvodu.

3.2.2 Řešení nesrovnalostí

Nesrovnalosti jsou řešeny na základě přímo použitelných pravidel obsažených v Nařízení v kombinaci s vnitrostátními pravidly pro vymáhání prostředků. ŘO vydává specifické metodiky pro řešení nesrovnalostí, které, jak již bylo uvedeno výše, by se neměly výrazně lišit mezi operačními programy v různých zemích. Metodiky nejsou vyčerpávající, většinou pouze opakují a interpretují znění Nařízení a postup při sestavování reportů. Další podrobnosti o obsahu pokynů naleznete v níže uvedeném poli.



Metodika pro nakládání s nesrovnalostmi pro ESF ve Federální republice Německo v programovém období 2014-2020

Tato metodika byla vydána Federálním ministerstvem práce a sociálních věcí, řídicím orgánem pro federální operační program ESF a odpovědným koordinátorem ESF v celém Německu. Tato metodika je velmi stručná (pouze 21 stran včetně příloh) a pokrývá následující témata:

- ▶ **Úvod:** účel metodiky, její autor a použitelnost (tj. Federální program ESF a všechny orgány zapojené do jeho provádění)
- ▶ **Právní základ:** odkaz na právní předpisy EU (pouze EU, nezmiňuje se žádné vnitrostátní právo) relevantní pro nesrovnalosti
- ▶ **Definice:** nesrovnalost (jednotlivá nebo systematická) definovaná dle Nařízení a rovněž interpretace tří hlavních prvků, které ji definují:
 - ▶ **Porušení práva EU:** včetně vnitrostátních ustanovení o finančním řízení a kontrole, která jsou vnímána jako součást práva EU
 - ▶ **Jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu:** hospodářský subjekt, který není členským státem při výkonu své pravomoci
 - ▶ **Finanční škoda na rozpočtu EU:** včetně případných škod, které by mohly nastat, pokud by byla zjištěna nesrovnalost
- ▶ **Ohlašovací postup**
- ▶ **Finanční opravy**

Orgán odpovědný za řešení porušování spolkových/zemských dotačních pravidel a zjištěných nesrovnalostí je implementující subjekt, který vydal správní rozhodnutí o udělení dotace a nyní vydává další správní rozhodnutí založené na:

- ▶ Vnitrostátním správním právu procesním,
- ▶ Vnitrostátním rozpočtovým právu (a související podzákoné regulaci) a
- ▶ Nařízení.

Zneužití finančních prostředků z vnitrostátních zdrojů není řešeno specificky a příslušné finanční prostředky jsou automaticky vymáhány na účet příslušného platebního orgánu podle vnitrostátních právních předpisů, tj. správních a rozpočtových řádů - např. Správního řádu saského ministerstva financí⁵.

Individuální správní rozhodnutí vydávané implementujícím subjektem po zjištění chyby může zrušit předchozí rozhodnutí o poskytnutí dotace (v obvyklém případě, kdy prostředky ještě nebyly příjemci zaslány) nebo vynucovat vymáhání prostředků (ve vzácných případech, kdy byly peníze uděleny předem). Implementující subjekt pouze informuje zprostředkující subjekt a ŘO před tím, než jsou peníze vymáhány, přičemž však nepotřebuje jejich povolení ke své činnosti. ŘO zasahuje pouze v extrémních případech, kdy je třeba prosadit rozhodnutí. CO kontroluje shromažďování finančních prostředků. Je zde univerzální systém správy nesrovnalostí pro ohlašování nesrovnalostí EK, který spravují federální instituce. Kvalifikované nesrovnalosti jsou ohlašovány přes AO vůči federálnímu ministerstvu financí (BMF) a BMF o nich ve své zprávě o nesrovnalostech informuje OLAF. ŘO hlásí všechny nesrovnalosti také CO a CO o tom informuje EK jako součást žádosti o platbu nebo v rámci účetního postupu.

Pokud příjemce neplní povinnosti uložené správním rozhodnutím, jsou tyto povinnosti v souladu se federálním zákonem o výkonu správních rozhodnutí vymoženy orgánem, který správní rozhodnutí vydal (tj. implementujícím subjektem). Při výkonu rozhodnutí se v otázkách faktického výkonu rozhodnutí aplikují ustanovení daňového řádu (tj. je možná exekuce movitého i nemovitého majetku).

⁵ Dostupné na <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/1548#p44> (viz specifikace § 44 rozpočtového řádu, oddíl 8).



Dle § 3 zákona o výkonu správních rozhodnutí je předpokladem výkonu správního rozhodnutí ukládajícího finanční povinnost:

- ▶ Oznámení o dlužném plnění,
- ▶ Splatnost plnění,
- ▶ Uplynutí lhůty jednoho týdne od učinění oznámení o plnění nebo jednoho týdne od splatnosti plnění.

Spolu s dlužnou částkou je vymáhán také úrok ve výši 5% nad základní úrokovou sazbou ročně (§ 49a správního řádu).

3.3 Stížnosti

Formální, kodifikované postupy jsou stanoveny na základě vnitrostátního práva (federální zákony a zákony jednotlivých zemí Německa) a dostupné pro všechny OP v členském státě. Obecný postup pro vyřizování stížností je stejný pro spolkový ESF program i pro zemské programy. Podle vnitrostátních předpisů (ústava, správní řád procesní a správní soudní řád) mohou být stížnosti podány proti jakémukoli správnímu aktu.

Obecně lze na základě dokumentů OP identifikovat dva typy stížností:

- ▶ **Jednoduché stížnosti**, které přímo nesouvisí s konkrétním rozhodnutím dané instituce, ale obecněji se týkají provádění konkrétního OP (např. stížnosti, že postup podávání žádostí je příliš komplikovaný). Obvykle jsou odpovědné ŘO nebo ZS.
- ▶ **Formální opravné prostředky**, které se týkají stížností proti správním úkonům (např. stížnosti proti rozhodnutí implementujícího subjektu o poskytnutí dotace). Zde jsou odpovědné implementující subjekty (případně s pomocí nadřízeného zprostředkujícího subjektu).

„Nejprve je neformální fáze pro podání stížností, kdy příjemce může zavolat nebo zaslat e-mail se svým názorem BAFza (Federální agentura pro rodinné a občanské záležitosti – implementující subjekt federálního ESF programu). Formální řízení o stížnosti probíhá po skončení projektu a jeho závěrečném přezkoumání, kdy příjemce obdrží závěrečnou zprávu. Příjemce může podat stížnost vůči BAFza v kontradiktorním řízení podle vnitrostátních správních předpisů a poté se odvolat k soudu.“

Zástupce

Spolková agentura pro rodinné a občanské záležitosti (zprostředkující subjekt)



Před podáním stížnosti se v předběžném řízení přezkoumá zákonnost a účelnost správního rozhodnutí. Žadatelé/příjemci mohou předložit své argumenty proti rozhodnutí orgánu, který tento správní akt vydal. V některých výjimečných případech se předběžné řízení nevyžaduje a právní ochrana je zajištěna možností přímé soudní žaloby.

Pokud orgán považuje námitku za opodstatněnou, poskytne nápravu a rozhodne o nákladech. Nejčastěji je jedinou nápravou oprava rozhodnutí (a pokud byla předchozí žádost zamítnuta, je umožněno opětovné podání žádosti). Pokud orgán tuto námitku nepřijme, rozhodování může být přeneseno na nadřízený orgán. Tento orgán může zrušit, změnit nebo potvrdit rozporovaný správní akt.

Záležitost stížností může být předkládána soudu v rámci běžné žaloby. Tyto běžné opravné prostředky nejsou klasifikovány jako stížnosti, ale spíše jako odvolání (např. AO v Sasku však nikdy nezažil takový právní postup).

3.4 Klíčové faktory úspěchu, dobrá praxe & nedostatky

Respondenti se shodli na tom, že právní předpisy týkající se ESIF nečiní v Německu problémy. Podle většiny respondentů existuje mnoho klíčových faktorů úspěchu legislativy, jako například:

- ▶ Přímá aplikace Nařízení a jeho zohlednění ve vnitrostátním správním právu,



- ▶ Neexistence formálního spolkového a zemského práva, přičemž implementace je založená na základě relativně pružných mechanismů,
- ▶ Konzistence, stálost a soulad pravidel,
- ▶ Negativní důsledky pro příjemce při porušení pravidel, tj. nevyplacení prostředků z ESIF,
- ▶ Transparentnost při poskytování dotací,
- ▶ Profesionální veřejná správa a dobré plánování.

„Klíčovým faktorem jsou sjednocené, jasné a jednoduché právní předpisy a správní pravidla na všech úrovních (národní a zemská), omezení zbytečných změn a přijetí Nařízení ještě před zahájením programovacího období.“

Zástupce

Spolkové ministerstvo práce a sociálních věcí (ŘO)



Jak již bylo zmíněno výše, instituce implementační struktury v Sasku vidí dobrou praxi ve své směrnici o EFRR/ESF, která je v souladu s Nařízením a usnadňuje provádění a prosazování pravidel příjemci a zúčastněnými institucemi. Toto tvrzení je rovněž podpořeno stanoviskem německých poradenských společností, které uvádějí, že v jiných státech je obvykle poměrně vysoký počet a mnoho úrovní právních předpisů a metodik (i když jsou tyto předpisy obvykle sladěny), kde mohou být pravidla týkající se ESIF nalezena. Tento právní systém nemusí být pro příjemce příliš transparentní.

Nedostatky se mohou vyskytnout při interpretaci pravidel. Spočívají ve změnách ve výkladu Nařízení EK, které musí členské státy přijmout, a také v tom, že význam někdy nemusí zcela odpovídat vnitrostátnímu výkladu pojmů (např. zjednodušené metody vykazování, nesrovnalosti).



4. Přehled projektových aktivit

Celkový počet oslovených institucí

▶ 41

Celkový počet oslovených osob

▶ 59

Celkový počet provedených rozhovorů (dle instituce)

- ▶ Implementační struktura (NOK/ŘO/AO/CO/PO/ZS1/ZS2): 12.
- ▶ Akademici: 0.
- ▶ Poradenské společnosti: 3.
- ▶ Příjemci: 0.
- ▶ Lokální kancelář EY: 1.

Seznam využitých studií, analýz, evaluací a dalších relevantních dokumentů

- ▶ Dohoda o partnerství mezi Německem a EK o implementaci ESI-fondů v programovacím období 2014 – 2020 (https://ec.europa.eu/info/publications/partnership-agreement-germany_en).
- ▶ Příslušné spolkové a zemské operační programy.
- ▶ GEFRA. Zpráva o strategickém pokroku 2017. 31. 8. 2017.
- ▶ BMAS. Zpráva o implementaci 2014/2015. 18. 8. 2016.
- ▶ BMBF. Metodika o dotacích založených na výdajích.
- ▶ SMAS (Bavorsko), BMAS: Metodika o postupu řešení nesrovnalostí u ESF projektů v Bavorsku.
- ▶ SMWi (Sasko): Výroční zpráva o pokroku ohledně EFRR v Sasku 2015 a 2016.
- ▶ Metis. Ex-ante evaluace EFRR programu v Sasku v programovacím období 2014 – 2020.
- ▶ isw. Ex-ante evaluace EFRR programu v Sasku v programovacím období 2014 – 2020.
- ▶ EFRR/ESF rámcová směrnice Zemského ministerstva pro hospodářské záležitosti, práci a dopravu z 27. 10. 2017 <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/17457/33314#vww5>.
- ▶ Spolkový rozpočtový zákon ze dne 19. 8. 1969 <https://www.gesetze-im-internet.de/bho/>.
- ▶ Saský účetní dvůr. Doporučující stanovisko k delegování odpovědností na SAB. 2015.
- ▶ Dotační manuál státu Sasko Anhaltsko k EFRR a ESF. 30.6.2017.
- ▶ Veřejnoprávní smlouvy o delegování odpovědností mezi BMAS, ZS a implementujícími subjekty.