

Průběžné hodnocení Jednotného národního rámce

Část I. – hodnotící zpráva



Verze č. 2

V Praze, 02. 11. 2021

Kontaktní osoba: jana.stehnova@astracr.cz

Projekt je realizován za finanční podpory Operačního programu Technické pomoci pro programové období 2014–2020.

Registrační číslo projektu: CZ.08.1.125/0.0/0.0/16_004/0000257



Obsah

Manažerské shrnutí.....	3
Hlavní zjištění.....	3
Hlavní doporučení.....	5
Seznam zkratk.....	7
Úvod.....	9
O projektu.....	9
O zprávě	9
Slovníček pojmů	11
Riziko podvodu při čerpání prostředků z fondů ESI/EU.....	13
Zkušenosti z předchozích období.....	13
Protikorupční strategie a odolnost metodického prostředí	16
Analýza metodického prostředí.....	22
Porovnání JMP a JNR	23
Zjednodušování metodik.....	23
Protikorupční odolnost JNR a problematika střetu zájmů.....	28
Dosavadní úroveň zjišťování koncových vlastníků a prevence střetu zájmů.....	28
Zákon o střetu zájmů a jeho problematická aplikace	29
Návrh řešení uvnitř IS	31
Hodnocení metodických pokynů.....	35
1. Výzvy, hodnocení a výběr projektů.....	35
Sledované oblasti – shrnutí předběžných závěrů:.....	36
Doporučení:	37
2. Metodický pokyn pro způsobilost výdajů a jejich vykazování	37
Sledované oblasti – shrnutí předběžných závěrů	38
Doporučení	39
3. Metodický pokyn Veřejné zakázky.....	39
Sledované oblasti – shrnutí předběžných závěrů:.....	39
Doporučení:	40
4. MP Společné procesy.....	40
Část monitorování implementace fondů EU	40



Část Řízení rizik	41
Řídící dokumentace programů	42
Monitorování veřejné podpory	42
Jednací řád, statut a etický kodex monitorovacího výboru	42
5. Metodický pokyn Indikátory, evaluace a publicita	42
Shrnutí (část Evaluace)	42
Sledované oblasti – shrnutí předběžných závěrů:	43
Doporučení	43
6. Metodický pokyn pro výkon kontrol	43
Sledované oblasti – shrnutí předběžných závěrů:	44
Doporučení:	44
<i>Ochrana oznamovatelů</i>	44
7. Metodický pokyn pro finanční toky	45
Sledované oblasti – shrnutí předběžných závěrů	45
Doporučení	46
<i>Nesoulad v právních postupech: nesrovnalost vs. porušení rozpočtové kázně</i>	46
8. MP hlášení nesrovnalostí OLAF	47
Sledované oblasti – shrnutí předběžných závěrů	48
Doporučení	48
9. Metodický pokyn MS 2021+	48
Sledované oblasti – shrnutí předběžných závěrů:	48
Doporučení	49
Seznam zdrojů	50



Manažerské shrnutí

Zpráva s názvem *Průběžné hodnocení Jednotného národního rámce* (dále jen jako Zpráva, či Hodnocení JNR) je výstupem druhé etapy první fáze projektu *Zvyšování protikorupční odolnosti metodik jednotného národního rámce pro programové období 2021–2027* financovaného z prostředků Operačního programu Technická pomoc v programovém období 2014–2020.

Hlavním obsahem této zprávy je komparace připravovaného Jednotného národního rámce s Jednotným metodickým prostředím, posouzení souladu metodik JNR se *Strategií pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR a Akčním plánem* její implementace pro období 2021–2027, posouzení míry transparentnosti a administrativní zátěže a následně pak formulace konkrétních doporučení.

Předkládaná zpráva je zprávou průběžnou, a tedy neúplnou, a to jak z hlediska obsahového, tak časového: Hodnocení a závěry reflektují situaci z června 2021, kdy byla zpráva předložena k připomínkám a byl zahájen proces akceptace. Skutečnosti, ať už do jakékoliv míry relevantní, které se staly po tomto datu, nemohou být a nejsou dostatečně reflektovány v tomto dokumentu. Stejně tak metodické pokyny pro programové období 2021–2027 byly předloženy z velké části v neúplné podobě, tudíž nemohou být hodnoceny finálně. Současně zpráva hodnotí pouze metodické pokyny národního rámce a nezaměřuje se na dokumenty ani praxi řídicích orgánů.¹ Výše zmíněné bude předmětem závěrečné evaluační zprávy, která bude předkládána Zadavateli v prvním kvartálu roku 2022 a která bude současně obnášet revizi závěrů z této průběžné zprávy.

Hlavní zjištění

Z celkového pohledu lze říci, že při tvorbě metodického prostředí pro programové období 2021–2027 jsou ve velké míře využívány zkušenosti zapojených úředníků (gestorů metodických pokynů, členů pracovních skupin, vedoucích pracovníků řídicích orgánů), kteří usilují o zajištění funkčního a efektivního systému. Z výstupů dosavadního výzkumu se domníváme, že přenos informací napříč implementační strukturou je považovaný za podstatný a na podobu metodického pokynu nového programového období měla vliv zpětná vazba ze strany řídicích orgánů.

V mnoha ohledech se projevila skutečnost, že se jedná již o několikáté víceleté období, takže v rámci mnoha MP došlo k vypuštění některých více popisných a návodných částí, neboť již zřejmě ŘO v praxi mají tyto postupy zažité a není proto nutné je v těchto ohledech metodicky vést (např. vypuštění přílohy Vzory z MP Kontrola).²

Dobrou praxí je využití méně formálních nástrojů pro zajištění efektivnějších postupů – žádost o přezkum dle MP Výzvy a hodnocení neběží podle správního řádu, je tedy rychlejší a díky práci právníků nenarušuje práva účastníků (evropské právo nevyžaduje, abychom vše dělali podle správního řádu, chce jenom zajištění práva na obranu, kterého lze dosáhnout i jinak – např. takto).

¹ Touto problematikou se bude zabývat realizační tým v nadcházejících měsících, tj. ve druhé výzkumné fázi projektu.

² Ač je termín „metodický pokyn“ již zažitý a zřejmě má opodstatněnou genezi, jedná se ve skutečnosti o závazná pravidla, název může působit matoucně. Jako dobrá praxe se jeví rozdělení metodiky na část obsahující povinnosti a část obsahující doporučení (MP Kontrola, část Evaluace MP Indikátory, evaluace, publicita doplněná Průvodcem evaluačtora).



Posun mezi Jednotným metodickým prostředím a Jednotným národním rámcem tak nastal v dílčích otázkách. Dařilo se především zjednodušovat metodické pokyny tam, kde již zažitá praxe nevyžaduje metodické vedení ze strany národního koordinátora (například vypuštěním obecného kontrolního listu z Jednotného národního rámce (Metodický pokyn pro výkon kontrol), vypuštěním jednotlivých fází procesu schvalování projektů (Metodický pokyn Výzvy, hodnocení a výběr projektů), zstručněním jednotlivých částí Metodického pokynu Společné procesy. Současně s tím bylo také přesunuto více odpovědnosti na samotné resorty – při porovnání akčních plánů pro implementaci Strategie pro boj s podvody a korupcí je patrné, že se jedná především o oblasti, které byly v programovém období 2014–2020 ošetřeny Metodickým pokynem k rozvoji lidských zdrojů. Vzhledem k tomu, že v nadcházejících měsících bude zavedena ochrana oznamovatelů a příjemcem oznámení budou jednotlivé řídicí orgány nebo zprostředkující subjekty, mělo by se zvážit, jakým způsobem zajistit přísun relevantních informací z oznámení týkajících se fondů EU k příslušným místům.³

Korupční rizika jsou odpovědným osobám známa, a buď se postupným vývojem podařilo dosáhnout jejich omezení, nebo alespoň probíhají diskuze a analýzy usilující o zlepšení. Téměř všechny problematické oblasti jsou v metodickém prostředí Jednotného národního rámce podchyceny, ledaže by jejich řešení nepřiměřeně zkomplikovalo zavedené postupy nebo pokud leží jádro problému v nekvalitní legislativě, jejíž změna není v moci národního koordinátora.

Velkou výjimkou je úprava problematiky prevence střetu zájmů, která je v metodickém prostředí končícího programového období, stejně tak jako v metodickém prostředí období nově zahájeného, podchycena jen minimálně. Jedním z hlavních aspektů této „nepodchycenosti“ je skutečnost, že (k datu předložení této průběžné zprávy, tj. 30. 6. 2021) nebyla stále vyřešena otázka gesční – jedním z důvodů je, že komplexnost problematiky prostupuje jak agendou obou hlavních resortů, které nastavují a garantují metodické prostředí (Ministerstvo pro místní rozvoj i Ministerstvo financí), tak současně je problematika na národní úrovni (tj. i mimo oblast čerpání prostředků z fondů EU) v gesci dalšího resortu (Ministerstvo Spravedlnosti), který naopak není součástí implementační struktury na žádné úrovni. V průběhu akceptačního procesu došlo k posunu v této problematice, a sice k přijetí Pravidel řízení Dohody o partnerství.⁴ Tento dokument, byť v době přípravy této zprávy stále neveřejný, byl s realizačním týmem sdílen v srpnu 2021 a bude brán v potaz v další fázi evaluace.

Absence určení gestora po dlouhou dobu tvořila překážku k efektivnímu řešení problematiky na procesní úrovni, přičemž v kontrastu s uvedeným je přitom závažnost nedostatečného ošetření tohoto jevu, jak ji vnímá sama Evropská komise.⁵ Vedle otázky gesční příslušnosti tématu je třeba ještě připravit se a ve velké šíři reflektovat nově účinnou evidenci skutečných majitelů.

³ Možností jsou například zobecněné reporty (např. kvartální), kdy příjemce oznámení vypracuje popis nedostatků, které považuje za reálné (relevantní) a poskytne je příslušným místům. Mimo to platí, že nedostatky oznámené přes kanály určené whistleblowerům (oznamovatelům) budou interně šetřeny, k čemuž bude nutná spolupráce příslušných útvarů, takže určité penzum informací musí být předáno již v počátku řešení podnětu. Tato problematika bude dále zkoumána v druhé fázi projektu.

⁴ V Pravidlech řízení Dohody o Partnerství (strana 13), které byly schváleny usnesením vlády č. 677/2021 dne 26. 7. 2021 je gesce přiřazena Ministerstvu financí a Ministerstvu spravedlnosti.

⁵ Viz dále v textu zprávy.



Hlavní doporučení

Vzhledem k výše uvedenému je těžiště námi formulovaných doporučení právě v problematice střetu zájmů a dohledávání koncových vlastníků. V následujících doporučeních vycházíme ze zkušenosti jednotlivých členů realizačního týmu, jakožto rovněž z historického vývoje (více viz podkapitola Strategie boje proti podvodům) problematiky, reflektujeme posun v legislativním prostředí a rekapitulujeme některá doporučení, která ze strany Dodavatele zazněla již v minulosti (konkrétně se zde odvoláváme zejména na evaluaci Hodnocení strategie pro boj s podvodem a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020.⁶

Doporučení z výše uvedené evaluace, která doposud nebyla dostatečně zapracována a jsou stále platná:

- Věnovat větší pozornost negativním dopadům střetu zájmů a preventivním nástrojům pro omezení výskytu střetu zájmů (např. zavedení postupů týkajících se prohlášení o neexistenci střetu zájmů, opatření, které je třeba přijmout, je-li zjištěno riziko střetu zájmů nebo je-li střet zájmů oznámen/zjištěn, využití informací od oznamovatelů apod.).
- Pojmenovat rizikové oblasti výskytu střetu zájmů, jejich indikátory a sdílet dobrou praxi na konkrétních případech odhalování střetu zájmů včetně následného postupu při jejich řešení.
- Věnovat pozornost riziku střetu zájmů v oblasti zadávání veřejných zakázek nebo propojení zpracovatele dokumentace a dodavatele či hodnotitele, včetně prověřování skutečné vlastnické struktury uchazečů o veřejné zakázky.
- Důsledně prověřovat skutečné vlastnické struktury žadatelů o dotace a veřejné zakázky s využitím relevantních nástrojů (Arachne, Rejstřík skutečných majitelů právnických osob).
- Využívat co nejširší spektrum nástrojů, včetně elektronických (veřejné rejstříky apod.) pro ověřování (či nahrazení) čestných prohlášení. U identifikovaných rizik využívat doložení dalšími doklady.

Přestože výše uvedená doporučení jsou poměrně obsáhlá a pouhé jejich zapracování by významnou měrou přispělo ke zkvalitnění úpravy prevence střetu zájmů a řešení problematiky rozkrývání vlastnických struktur a ověřování koncových majitelů, formulujeme na základě provedené analýzy ještě další doporučení k této problematice, která reagují na aktuální vývoj v této oblasti. Navrhujeme:

- Zvážit způsob zapracování obsahu metodického stanoviska č. 10 k dřívějšímu Metodickému pokynu pro výzvy, hodnocení a výběr projektů týkajícího se prevence střetu zájmů a vylučování žadatelů o dotaci z důvodu dle § 4c Zákona o střetu zájmů. Konkrétní postup může být zachován, doporučuje se uvedení evidence skutečných majitelů mezi zdroje informací, které lze využít při snaze identifikovat ovládající osobu příjemce dotace.
- Rozvést základní kritéria postupů pro ohlášení podezření na střet zájmů,⁷ aby bylo možné proces ohlašování označit jako transparentní a jednoznačný. Důraz by měl být kladen na nezávislost osoby nebo útvaru přijímajícího oznámení, povinnost informovat o výsledku šetření ohlašující osobu a zajistit ochranu identity této osoby.

⁶ Evaluace byla realizována Dodavatelem, spolkem Asociace pro transparentnost, v roce 2018 v rámci projektu Mapování rizik korupce v regionech financovaného z Operačního programu Technická pomoc v programovém období 2014–2020.

⁷ Dle čl. 8.1 (Přehled subjektů) MP VHVP „Řídicí orgán minimalizuje riziko střetu zájmu, nastaví transparentní a jednoznačný proces pro ohlášení podezření na střet zájmů a bude propagovat ohlašovací povinnost.“



- Pravidlo o zveřejňování seznamu členů hodnotících komisí v zápisech z jejich jednání učinit pro ŘO závazným.
- Aktivně hledat řešení právního sporu o eurokonformnosti ustanovení § 4b Zákona o střetu zájmů a následně bezodkladně doplnit ustanovení týkající se zákazu dle § 4b ZSZ do metodického pokynu, včetně popisu toho, jakým způsobem má zadavatel konkrétně postupovat, tedy jak má v zadávacím řízení rozhodnout o vyloučení účastníka, s jakým právním odůvodněním, a jak má postupovat, aby zachoval možnost obrany vylučovaného účastníka.

Mimo oblast střetu zájmů máme následující doporučení:

- Z hlediska předcházení nadměrné administrativní zátěži doporučujeme interní posouzení toho, zda administrativa spojená s uvedenými kontrolami definovanými v rámci Metodického pokynu Společné procesy, části monitorování implementace fondů EU je adekvátní, a zda nejsou sledovány nadbytečné ukazatele. Dále doporučujeme k internímu posouzení, jaká je kvalita a validita informací na vstupu a jestli je systém vyhodnocování a zpětné vazby nastaven efektivně.
- Doporučujeme věnovat pozornost problematice umožnění zjednodušené metody vykazování a představení financování nesouvisejícího s náklady v rámci vzdělávání pracovníků IS, konkrétně se jedná o administrátory a kontrolory na úrovni ŘO.
- Doporučujeme, aby národní koordinátor kladl důraz na zajištění školení v práci s monitorovacím systémem (MS 2021+).



Seznam zkratk

AFCOS	Anti-fraud coordination service
AO	Auditní orgán
AP	Akční plán (v tomto dokumentu konkrétně Akční plán pro implementaci Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020)
Dodavatel	ASTRA – Asociace pro transparentnost, z.s.
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy (ESI Fondy), souhrnné označení pro Evropský fond regionálního rozvoje, Evropský strukturální fond, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond a Fond soudržnosti (pro programové období 2014+)
EK	Evropská komise
ESM	Evidence skutečných majitelů
EU	Evropská unie
Fondy EU (EU fondy)	Souhrnné označení pro Evropský fond regionálního rozvoje, Evropský strukturální fond, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond a Fond soudržnosti (pro programové období 2021+)
IS	Implementační struktura Fondů EU
JMP	Jednotné metodické prostředí
JNR	Jednotný národní rámec
MF	Ministerstvo financí České republiky
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky
MP	metodický pokyn
MP FT	Metodický pokyn Finanční toky
MP IEP	Metodický pokyn Indikátory, evaluace a publicita
MP Kontroly	Metodický pokyn pro výkon kontrol
MP MS2014+	Metodický pokyn procesů řízení a monitorování v MS2014+
MP N	Metodický pokyn upravující hlášení nesrovnalostí (Metodický pokyn Nesrovnalosti)
MP SP	Metodický pokyn společných procesů (Metodický pokyn Společné procesy)
MP VHVP	Metodický pokyn Výzvy, hodnocení a výběr projektů
MP VZ	Metodický pokyn pro zadávání veřejných zakázek
MP	
Způsobilost výdajů	Metodický pokyn Způsobilost výdajů včetně části podniku v obtížích
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NOK	Národní orgán pro koordinaci
OP	Operační program
OP TP	Operační program Technická pomoc
PM	projektový manažer, projektová manažerka
PO	programové období
Projekt	Zvyšování protikorupční odolnosti metodik jednotného národního rámce pro programové období 2021–2027
ROP	Regionální operační program (vztahuje se k programovému období 2007–2013)
ŘO	řídící orgán, řídicí orgány



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



**MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR**

SŘ	Správní řád
SSR	Společný strategický rámec
Strategie	Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020
VRP	Velká rozpočtová pravidla
VZ	Veřejná zakázka
Zadavatel	Ministerstvo pro místní rozvoj Národní orgán pro koordinaci
ZESM	Zákon o evidenci skutečných majitelů
ZS	Zprostředkující subjekt
ZSS	Zákon o státní službě
ZSZ	Zákon o střetu zájmů
ZZVZ	Zákon o zadávání veřejných zakázek
ŽaP	žadatelé a příjemci



Úvod

Předkládaná zpráva je hodnotící zprávou v rámci první výzkumné fáze projektu *Zvyšování protikorupční odolnosti metodik jednotného národního rámce pro programové období 2021–2027* (dále „Projekt“), která probíhala v prvním pololetí roku 2021.⁸

Projekt je realizován spolkem *Astra – Asociace pro transparentnost* (dále také jako „Dodavatel“) jakožto ex-ante evaluace protikorupční odolnosti Jednotného národního rámce (JNR), který je ustaven Národním orgánem pro koordinaci (dále MMR NOK), jakožto jednotný metodický rámec pro nastavování a realizování procesů uvnitř implementační struktury (IS) pro rozdělování fondů EU v programovém období (PO) 2021–2027 (2021+).

Zadavatelem projektu je MMR NOK (dále také jako „Zadavatel“), realizace projektu je finančně podpořena z Operačního programu Technická pomoc (OP TP) pro PO 2014–2020 (2014+).

O projektu

Záměrem Projektu je posílit protikorupční odolnost nastavených mechanismů v rámci čerpání fondů EU v PO 2021+ a navrhnout možnou úpravu relevantních částí metodických dokumentů.

Hlavním cílem evaluace je zhodnotit protikorupční potenciál prvků, které byly prostřednictvím metodických pokynů (MP) vloženy do JNR za účelem zvyšování míry transparentnosti a protikorupční odolnosti celého prostředí implementace fondů EU pro politiku soudružnosti. Dále je záměrem evaluace vyhodnotit soulad metodického prostředí se Strategií pro boj s podvodů a korupcí v rámci čerpání fondů SSR (Strategie) a Akčním plánem (AP) její implementace pro období 2021+.

Ze strany Zadavatele je vyjádřen zájem o nalezení a popsání prvků, které mohou i přes snahy o zjednodušování metodického prostředí i nadále působit nadbytečnou administrativní zátěž, přičemž nemají dostatečný potenciál být účinné v boji proti korupci, resp. ve snaze o zvyšování transparentnosti prostředí. Vedle toho je rovněž projektovým záměrem (v souladu se zájmem Zadavatele) navržení konkrétních úprav (textace) hodnocených metodických prvků JNR, které zvýší transparentnost a/nebo sníží rizika podvodů a korupce v prostředí čerpání fondů EU.

Projekt je rozdělen na dvě hlavní fáze, a sice (i.) posouzení nastaveného metodického prostředí na centrální úrovni (leden–červenec 2021) a (ii.) posouzení metodického prostředí na úrovni řídicích orgánů (ŘO, červenec 2021–březen 2022).

O zprávě

Zpráva má za cíl shrnout posun v metodickém prostředí PO 2014+ a 2021+, identifikovat slabá místa z hlediska prosazování transparentnosti a snižování administrativní zátěže v metodických pokynech Jednotného národního rámce a formulovat konkrétní doporučení, jejichž inkorporace do stávajících metodických pokynů připravovaného JNR (resp. Strategie a AP její implementace) bude na tato slabá místa cílit a napomůže předcházet rizikům vedoucím k možnému zneužívání fondů EU.

V kapitole Riziko podvodu při čerpání prostředků z fondů ESI/EU jsou shrnuty hlavní rizika z hlediska zneužití těchto fondů, kterým je nutné čelit v ČR. Jsou zohledněny zkušenosti z předchozích období –

⁸ Realizace projektu probíhá v období leden 2021 – březen 2022.



Dodavatel se zde zaměřil především na hodnotící zprávy AFCOS, dále na zprávu NKÚ a využil vlastní znalosti prostředí a zkušeností s řešením některých souvisejících kauz. V této kapitole rovněž shrnujeme základní principy Strategie pro boj s podvodny a korupcí v ESIF (fondech EU) a závěry evaluací, které se věnovaly problému protikorupční robustnosti IS v končícím PO.

Kapitola Analýza metodického prostředí předkládá hlavní závěry a zjištění v rámci uplynulé evaluace z hlediska posunu mezi metodickým prostředím pro PO 2014+ (JMP) a navrhovaným metodickým prostředím pro PO 2021+ (JNR). V této kapitole se rovněž zaměřujeme na otázku střetu zájmů, resp. jeho nedostatečné podchycení v rámci obou metodických prostředí a navrhuje variantní řešení pro lepší metodické uchopení problematiky v rámci metodického rámce.

Kapitola Hodnocení metodických pokynů pak předkládá konkrétní nálezy Dodavatelského týmu pro jednotlivé MP zvláště. Vždy se zaměřujeme na tři aspekty – přispívání ke snižování administrativní zátěže, zvyšování transparentnosti a přispívání k protikorupční robustnosti prostředí.

Předkládaná Zpráva je zprávou průběžnou shrnující dosavadní zjištění v rámci první ze dvou projektových fází. V rámci této Zprávy jsou hodnoceny pouze MP vytvořené na úrovni JNR (v gesci Ministerstva pro místní rozvoj České republiky a Ministerstva financí České republiky) a nejsou tedy nijak hodnoceny dokumenty (ani praxe) řídicích orgánů.⁹

Metodické dokumenty pro období 2021+, které byly předmětem evaluace k datu vydání průběžné zprávy, jsou:

- MP Indikátory, evaluace a publicita (MP IEP)
- MP výzvy, hodnocení a výběr projektů pro PO 2021-2027 (MP VHVP)
- MP Způsobilost výdajů (MP Způsobilost výdajů)
- MP pro zadávání veřejných zakázek (MP VZ)
- MP společných procesů (MP Společné procesy, MP SP)
- MP procesů řízení a monitorování v MS2021+(MP MS2021+)
- MP pro výkon kontrol (MP Kontroly)
- MP finančních toků (MPFT)
- MP upravující hlášení nesrovnalostí (MP Nesrovnalosti, MP N)

Některé z výše uvedených MP pro PO 2021+ byly poskytnuty realizačnímu týmu v neúplné podobě, jelikož finální verze některých MP ještě nebyly v době provádění evaluace hotovy. Průběžné verze výše uvedených MP byly realizačnímu týmu zprostředkovány k posouzení dne 2. 3. 2021 a následně aktualizované „v druhém kole“ dne 12. 5. 2021.

Vedle samotných metodických dokumentů (případně dalších veřejně dostupných podkladů) byly stěžejním zdrojem informací pro Dodavatele vlastní (polo-strukturované) rozhovory s gestory vybraných MP, které probíhaly v červnu 2021. Celkem bylo uskutečněno 6 rozhovorů, dále proběhla jedna výměna korespondenčně.

⁹ Touto problematikou se bude zabývat realizační tým v nadcházejících měsících, tj. ve druhé výzkumné fázi projektu.



Znalost realizačního týmu stran implementační struktury (IS) fondů ESI/EU byla dále posílena díky explorativním rozhovorům (celkem 5 rozhovorů v období březen–květen 2021) se zaměstnanci, resp. bývalými zaměstnanci IS fondů ESI/EU.

Speciální pozornost byla věnována problematice střetu zájmů, resp. jeho (nedostatečnému) ošetření v rámci metodických dokumentů. Mj. za účelem mapování konkrétních bílých míst pro zajištění potřebné úpravy tohoto tématu bylo realizováno tříhodinové kolokvium tuzemských expertů (primárně se jednalo o gestory relevantních legislativních předpisů, gestory metodických dokumentů a relevantní zástupce IS ve vedoucích pozicích). V neposlední řadě byla za účelem identifikace dobré praxe v zmiňované oblasti studována metodická úprava ošetřující střet zájmů v IS fondů ESI/EU na Slovensku. Realizační tým hodlá revidovat závěry z první výzkumné fáze v rámci druhé fáze projektu, přičemž tyto závěry budou souhrnně představeny v závěrečné evaluační zprávě. Současně v ní budou prezentována zjištění z výzkumu na úrovni ŘO.

Slovníček pojmů

V rámci hodnocení zakomponovaných opatření a postupů, které mají bránit podvodnému jednání, budou hodnoceny zejména oblasti identifikace a prevence střetu zájmů, rozkrývání vlastnické struktury a zjišťování skutečných majitelů, transparentnost procesů, opatření proti omezování politických vlivů, preventivní prvky bránící podvodům, prosazování kultury odmítající podvody, sdílení, posilování a nastavování kontrolních mechanismů, napojení na daňové ráje, práce s identifikovanými případy či indikátory podvodu.

- **Transparentnost** označuje požadavek na veřejně přístupné, snadno dohledatelné a srozumitelné informace o jednání ze strany veřejné moci.
- **Korupci** je možno charakterizovat jako zneužití postavení, které je spojeno s porušením principu nestrannosti při rozhodování. Je motivováno snahou po materiálním zisku nebo získání jiných výhod.
- **Správa** (také **administrace**) obecně označuje vedení vlastních nebo i cizích záležitostí. Správa má za úkol určitou formu regulace a řízení v prostředí určeném předem danými vztahy v rámci organizace. Jejím výkonem může být v určité oblasti pověřen zvláštní správce. Synonymum administrativa však může současně označovat i jen pouhý souhrn pomocných a rutinních kancelářských činností, které mají zabezpečit chod určitého správního týmu či úřadu.
- **Střet zájmů** je situace, ve které postavení člověka v rámci jeho pracovní, úřední, smluvní a podobné činnosti umožňuje přijímat rozhodnutí, které má potenciál zvýhodnit ho v jeho soukromé sféře.
- **Řádné rozkrývání vlastnické struktury** znamená, že informace o **skutečném majiteli** nebo osobách s rozhodujícím vlivem v právnické osobě jsou správné, aktuální a přesné. Podmínkou pro to je, že tyto informace je možné doložit údaji z příslušných podkladových dokumentů.
- **Podvod** je jednání, kterého se dopustí ten, kdo zneužije cizí nevědomosti či důvěřivosti k vlastnímu neoprávněnému prospěchu či obohacení, resp. někoho za tímto účelem uvede v omyl.
- **Kontrolní postupy** jsou mechanismy, které stanoví určené osoby (např. vedoucí zaměstnance) k získání přiměřené jistoty, že bude dosaženo stanovených cílů organizace.



- **Indikátory podvodů** jsou skutečnosti, jejichž výskyt může naznačovat, že byl spáchán **podvod**. Samotné skutečnosti mohou, ale nemusí být porušením platných pravidel či legislativy, v každém případě ale vyžadují hlubší prověření s cílem potvrdit či vyvrátit domněnku o výskytu **podvodu**.
- **Daňové ráje** nebo offshore finanční centra jsou obvykle země nebo místa s nízkými nebo žádnými daněmi z příjmu, které umožňují i osobám bez místního občanství v těchto zemích snadno zakládat firmy. Daňové ráje také obvykle striktně omezují zveřejňování informací o společnostech a jejich majitelích, takže velmi často zaručují úplnou anonymitu.



Riziko podvodu při čerpání prostředků z fondů ESI/EU

Četné medializované kauzy, především související s regionálními operačními programy (ROP)¹⁰ v období 2007–2013 dodnes kazí „image“ evropským kohezním fondům v očích Čechů. V druhé polovině onoho PO¹¹ se nastavením IS v ČR začala více zabírat EK,¹² došlo na dočasné pozastavení proplácení žádostí o platbu a ze strany české vlády byly deklarovány plánované kroky pro zlepšení situace. Byť dílčí změny byly přijaty a z krátkodobého hlediska došlo k návratu do běžného fungování, a tedy i k návratu k čerpání, opravdová změna systémového rázu v nastavení implementačního prostředí a procesů pak přišla až s dalším PO (tj. PO 2014+).¹³

Zkušenosti z předchozích období

Nálezy Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) z období mezi lety 2009 a 2014 poukazyvaly především na častá pochybení při administraci fondů, výrazné nedostatky v kontrolní činnosti a obecně nízkou míru transparentnosti procesů.

V obecnější rovině provázely PO 2007+ legislativní nedostatky, nedostatky na úrovních prvoinstanční či externí kontroly, složitá struktura OP, komplikovaná metodika, problematická personální politika a institucionální a personální střety zájmů.¹⁴

¹⁰ Vedle známých kauz ROP Severozápad (srov. např. Transparency International Česká republika. *ROP Severozápad* [online]. 15.7.2018 [cit. 02. 09. 2021]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/kauzu/rop-severozapad/>.) a Čapiho hnízda v rámci ROP Střední Čechy proběhly médií např. také kauzy v případech ROP Severovýchod a ROP Jihozápad (viz např. Pluhař, A. Stát chce po obžalovaných 340 milionů za podvod kolem lázní i hotelu. *iDnes.cz* [online]. 10.10.2019 [cit. 02. 09. 2021]. Dostupné z https://www.idnes.cz/liberec/zpravy/soud-lazne-politici-chrastava-vysina.A191010_150443_liberec-zpravy_jape, či Hrdina, K. Úředníci ROP dostali podmínku za machinace s evropskými dotacemi. *iDnes.cz* [online]. 27.9.2013 [cit. 02. 09. 2021]. Dostupné z https://www.idnes.cz/ceske-budejovice/zpravy/urednici-rop-jihozapad-dostali-podminku-za-machinace-s-evropskymi-dotacemi.A130927_123021_budejovice-zpravy_khr).

¹¹ Podle tzv. pravidla n+3 mohly být prostředky z OP v rámci PO 2007–2013 vypláceny až do roku 2016. Stejně pravidlo zůstalo zachováno v PO 2014–2020 (tedy vyplácení do roku 2023) a podařilo se vyjednat i pro nadcházející PO 2021+.

¹² Viz Vláda ČR. *Třetině operačních programů v celé EU hrozí zastavení* [online]. 19. 3. 2012 [cit. 29. 7. 2021]. Dostupné z <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/tretine-operacnich-programu-v-cele-eu-hrozi-zastaveni-93832/>.

¹³ Proces zavádění aktivního, strukturovaného a cíleného přístupu k řízení rizika podvodu byl iniciován z úrovně Komise směrem ke všem členským státům v rámci nastavování PO 2014+, jako rámcový dokument byl útvaru EK v červnu 2014 vypracován pracovní dokument *Hodnocení rizika podvodu a účinná a přiměřená opatření proti podvodům* dostupný zde: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment_cs.pdf

¹⁴ Viz Dufková, I. – Nováková, M. *Hodnocení rizik podvodů a jejich možná prevence: Se zaměřením na projekty spolufinancované z prostředků Evropské Unie* [online]. Transparency International – Česká republika. 2016 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Hodnocen%C3%AD-rizik-a-podvod%C5%AF-a-jejich-mo%C5%BEn%C3%A1-prevence-2016.pdf>.



Tabulka 1 Souhrn nejčastějších pochybení dle kontrolních závěrů NKÚ v letech 2009-2014, vlastní zpracování.

Pochybení při administraci	<ul style="list-style-type: none">- nedostatečné administrativní kontroly předcházející žádosti o platbu;- neprověření souladu projektových aktivit s právními předpisy;- neověření, zda příjemci nejsou v likvidaci/insolvenčním rejstříku;- prověření připravované operace na základě neúplných podkladů;- neoddělení schvalovací a kontrolní funkce.
Nedostatečná kontrola	<ul style="list-style-type: none">- nedostatečná kvalita kontrolních listů;- delegování výkonu veřejnosprávní kontroly na místě na jiný subjekt;- neprovádění kontroly účetních dokladů;- neprovádění kontrol ex post;- neprovádění následné kontroly provedení náprav.
Nízká míra transparentnosti	<ul style="list-style-type: none">- nedostatek informací o realizaci;- absence auditní stopy.

V následujícím programovém období byla mnohá z výše uvedených úskalí (zejména složitost struktury, komplikovanost metodického prostředí, některé nedostatky v rámci oblasti kontrol a problematická personální politika) řešena systémově v rámci nastavování architektury a metodického prostředí IS – značnou část problémů se tím podařilo podchytit. Jako nejvýznamnější změny spatřujeme výrazné snížení počtu programů (méně tematických OP a integrace sedmi regionálních programů do jednoho), představení koncepce JMP (harmonizace pravidel v rámci celého systému), posílení role centrálního řízení (metodického, administrativního), přechod na jednotný monitorovací systém, plná elektronizace celého procesu (uvnitř IS i vně) a představení protikorupční strategie.

Ze zveřejněných zpráv o činnosti Centrálního kontaktního bodu AFCOS¹⁵ lze vyčíst, že příklady pochybení, nesrovnalostí či podvodů v čerpání se mezi PO 2007+ a PO 2014+ posunuly ve své sofistikovanosti a z převládajících pochybení spíše administrativního rázu v PO 2007+ se v PO 2014+ setkáváme více s promyšlenými a organizovanými pokusy o zneužití evropských fondů.¹⁶

¹⁵ Ministerstvo financí ČR. *Zpráva o činnosti Centrálního kontaktního bodu AFCOS za rok 2018* [online]. Odbor 69 - Analýza a hlášení nesrovnalostí. 3.7.2019 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/ochrana-financnich-zajmu/financni-zajmy-eu/cinnost-ckb-afcos/2018/zprava-o-cinnosti-centralniho-kontaktnih-35604>.

Ministerstvo financí ČR. *Zpráva o činnosti Centrálního kontaktního bodu AFCOS za rok 2019* [online]. Odbor 69 - Analýza a hlášení nesrovnalostí. 22.6.2020 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/ochrana-financnich-zajmu/financni-zajmy-eu/cinnost-ckb-afcos/2019/zprava-o-cinnosti-centralniho-kontaktnih-38738>.

Ministerstvo financí ČR. *Zpráva o činnosti Centrálního kontaktního bodu AFCOS za rok 2020* [online]. Odbor 69 - Analýza a hlášení nesrovnalostí. 16.6.2021 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/ochrana-financnich-zajmu/financni-zajmy-eu/cinnost-ckb-afcos/2020/zprava-o-cinnosti-centralniho-kontaktnih-42132>.

¹⁶ Důvodů pro takovýto posun přirozeně může být několikero. Podvody podobného rázu se mohly odehrávat i v PO 2007+, nicméně kontrolní orgány přehlcené agendou související s administrací nesrovnalostí spíše bagatelního charakteru se ke složitě konstruovaným podvodům dostaly méně často; kontrolní mechanismy,



Tabulka 2 Přehled nejčastějších pochybení v rámci dvou programových období (2007+ a 2014+). Zdroj: Zprávy o činnosti AFCOS za léta 2018–2020, zpracování vlastní.

oblast nejčastějších pochybení	příklad pochybení v dané oblasti
PO 2007–2013	
Neprovedení akce	<ul style="list-style-type: none"> - nedokončená akce; - nedodržení termínů/lhůt zejména v oblasti udržitelnosti projektu a podání monitorovací zprávy; - nedodržení/porušení pravidel ve vztahu k systému spolufinancování; - nesplnění závazného ukazatele.
Nedodržení dotačních podmínek	<ul style="list-style-type: none"> - smlouvy nebo neoprávněné nakládání s majetkem pořízeným z dotace; - zakázaný úkon v průběhu akce; - nedodržení účelu dotace.
Neúplné účetnictví	<ul style="list-style-type: none"> - nesprávné nebo zfalšované účetnictví; - chyby ve výpočtu; - nezpůsobilost výdajů (výdaje na materiál, který nebyl použit při realizaci projektu); - úplná absence vyúčtování.
Chybějící nebo nepředložené dokumenty/doklady	<ul style="list-style-type: none"> - neúplné, nesprávné, chybné, zfalšované nebo pozdě předložené dokumenty/doklady; - porušení podmínky archivace; - nedostatečné vedení dokumentace.
Pochybení v žádosti o podporu	<ul style="list-style-type: none"> - v žádosti o podporu byly uvedeny nepravdivé údaje o obsahu projektu nebo byly nárokovány mylné výdaje v soupisce dokladů.
Veřejné zakázky	<ul style="list-style-type: none"> - pochybení v procesu určení režimu veřejné zakázky (rozdělení zakázky na menší celky dostal subjekt do režimu zadávání zakázek v podlimitním řízení, vykazání nadlimitní zakázky jako podlimitní); - chybný proces posuzování podané žádosti; - soulad rozsahu kvalifikace s předmětem veřejné zakázky, kde došlo k diskriminaci části potenciálních dodavatelů; - nedodržení zásady transparentnosti a rovného zacházení.
PO 2014–2020	
Neprovedení akce	<ul style="list-style-type: none"> - nedokončená akce; - nedodržení termínů/lhůt zejména v oblasti udržitelnosti projektu a podání monitorovací zprávy; - k datu ukončení projektu nebyla naplněna hodnota indikátoru povinného plnění.
Pochybení v žádosti o podporu	<ul style="list-style-type: none"> - nepravdivá nebo padělaná žádost o podporu nebo produkt, druh, projekt a/nebo činnost nezpůsobilé pro podporu; - nesplnění podmínek statutu malého podniku, který byl deklarován v žádosti o dotaci; - chybějící a/nebo nepředložené dokumenty/doklady – např. neúplné, nesprávné, chybné, nebo zfalšované dokumenty/doklady, nepředložení potvrzení o splnění kvalifikačních prostředků; - neuvedení propojeného podniku ve vlastnictví rodiny žádající o dotaci;
Porušení rozpočtových pravidel	<ul style="list-style-type: none"> - nedodržení/porušení pravidel ve vztahu k systému spolufinancování; - příjemce dotace nesmí v období 5 let od poslední přijaté podpory vstoupit do likvidace či konkurzu; - byl prokázán nezpůsobilý výdaj za nákup nemovitostí od osoby blízké;

potażmo i mechanismy pro prevenci a indikaci selhávaly vlivem personálních nedostatků – at' už se jednalo o zamýšlená pochybení či nedostatečnou odbornost pracovníků; a nebo se jen český žadatel, posílen vědomím obtížného dopadení, stal protřeplejším a otrlejším.



	<ul style="list-style-type: none">- využívání výrobků zakoupených z prostředků poskytnuté dotace subjekty, které nebyly zapojeny do realizace projektu;- možné uzavření kartelové dohody mezi účastníky veřejné zakázky.
Chybějící a/nebo nepředložené dokumenty/doklady	<ul style="list-style-type: none">- při kontrole byla zjištěna manipulace s dokumentací v souvislosti s vedením projektu/manipulace s docházkovými listy.
Veřejné zakázky	<ul style="list-style-type: none">- nesplnění povinnosti uveřejnit oznámení ze strany zadavatele;- nesprávné nastavení výběrových či hodnotících kritérií;- účelové dělení zakázek;- nedostatečný popis předmětu veřejné zakázky;- netransparentní nebo nerovné zacházení při výběru/hodnocení dodavatele/uchazeče, neohlášený střet zájmů;- nedostatečná doba pro přípravu nabídek / vyjádření zájmu od uchazečů/kandidátů po obdržení zadávací dokumentace, nedodržení lhůt pro doručení nabídek nebo žádostí o účast ze strany uchazečů,- podstatná změna náležitostí smlouvy odchýlná od oznámení veřejné zakázky.

Protikorupční strategie a odolnost metodického prostředí

S cílem minimalizovat výskyt podvodů při čerpání kohezních fondů vznikla na počátku PO 2014+ na národní úrovni *Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR* (Společného strategického rámce) v období 2014–2020 (Strategie). Tato Strategie je dále využívána i v PO 2021+. Metodické prostředí pro implementaci fondů EU je z hlediska své protikorupční odolnosti orámováno mantinely, které vytyčuje právě protikorupční Strategie.

Ústředním motivem Strategie je podpora a šíření kultury nulové tolerance podvodu, ta by měla směřovat k odrazení potenciálního pachatele od podvodného jednání ještě předtím, než se samotný podvod uskuteční. Stejně tak působí preventivně princip transparentnosti, který může vést k odrazování potenciálního pachatele vlivem zvyšování pravděpodobnosti odhalení podvodu a celkově zprostředkováním větších možností veřejné kontroly. Dostupnost informací a dat je naprosto zásadním momentem pro realizaci veřejné kontroly, je ale potřeba, aby se s těmito podklady dalo pracovat a bylo dále pracováno, a to především uvnitř IS.

Transparentnost však není jen o zveřejňování, resp. dostupnosti informací, ale rovněž o jejich srozumitelnosti a přehlednosti, tj. možnostech jejich dalšího zpracování a šíření. Jasně definovaná pravidla ukotvená v dostupných a srozumitelných manuálech a rovněž jasně stanovené a rozdělené odpovědnosti v rámci IS předcházejí komplikovanosti postupů a podílí se na eliminaci nadbytečné administrativní zátěže. Důsledné vymezení odpovědností a jeho dodržování v praxi pak rovněž přispívá k omezení politických vlivů. Stejně jako je žádoucí, aby vize a program směřování byly v zastupitelské demokracii formulovány politicky, a je také žádoucí, aby dosahování takto stanovených cílů bylo po procesní stránce naopak odděleno od politické moci.

A konečně, sebelepší standardizace a formální ukotvení procesů za účelem omezení výskytu podvodu a zhmotnění korupčních rizik v rámci čerpání fondů EU nemusí nezbytně vést k minimalizaci finančních ztrát, pakliže jsou finanční prostředky rozdělovány čistě formalisticky a není brán dostatečný zřetel na dopad a dosah intervencí financovaných z veřejných rozpočtů. Tomuto úskalí má předcházet dodržování



tzv. „principu 3E“ – tedy hospodárnosti (*economy*),¹⁷ efektivnosti (*efficiency*)¹⁸ a účelnosti (*effectiveness*).¹⁹ Právě proto Strategie stanovuje, že odchýlení se od tohoto principu „je indikátorem podvodu a mělo by být řádně prošetřeno.“²⁰

Tabulka 3 Principy a cíle Strategie, vlastní zpracování.

Strategie pro minimalizaci podvodů v rámci implementace fondů ESI/EU	
Principy minimalizace podvodů při implementaci fondů	Dílčí cíle směřující k minimalizaci podvodů při implementaci fondů
<ol style="list-style-type: none"> 1. nulová tolerance podvodu, 2. transparentnost, 3. snížování administrativní zátěže, jasné a jednoduché postupy, 4. efektivnost, účelnost a hospodárnost („princip 3E“), 5. omezování politických vlivů. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. omezení (prevence) faktorů²¹ vedoucích k vzniku podvodu, 2. úspěšná identifikace indikátorů podvodu, 3. minimalizace ztrát Evropských společenství a státního rozpočtu v důsledku podvodu, 4. minimalizace rizika opakování potvrzeného případu podvodu v budoucnu.

Strategie představuje obecný zastřešující dokument, který označí priority a cíle. Formulace konkrétních nástrojů a opatření, která mají vést k jejich naplnění, pak má být hlavním obsahem Akčního plánu pro implementaci Strategie (dále Akční plán, AP), kde je uveden seznam opatření, k nimž jsou vždy přiřazeny konkrétní metodické dokumenty, v nichž mají být oblasti prioritizované Strategií ošetřeny a jejichž prostřednictvím má být zajištěno dosažení dílčích cílů samotné Strategie.

V praxi je v rámci 4. kapitoly Strategie uveden výčet celkem 35 opatření (v mnohých případech zahrnující i vhodné nástroje, kterými lze dané opatření implementovat), které AP přejímá a přiřazuje jednotlivým oblastem upraveným metodickými dokumenty.²²

¹⁷ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole (Zákon o finanční kontrole) definuje hospodárnost jako „takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů.“ (§ 2, odst. m.)

¹⁸ Efektivností je míněno „takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění.“ (Zákon o finanční kontrole, § 2m odst. n.)

¹⁹ Účelností označuje „takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.“ (Zákon o finanční kontrole, § 2m odst. o.)

²⁰ Ernst & Young. *Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020* [online]. Březen 2013, s. 7 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z https://www.dotaceeu.cz/Dotace/media/SF/FONDY%20EU/2014-2020/Dokumenty/Ostatn%C3%AD/MMR_Strategie-proti-podvodum-SSR_FINAL3.pdf.

²¹ Těmito faktory se rozumí příležitost, motiv a zdůvodnění (dle tzv. „Teorie trojúhelníku podvodu“)

²² AP rovněž pracuje s pěti principy minimalizace podvodů při implementaci fondů, kde je postupováno obdobným způsobem.



Tabulka 4 Souhrnná tabulka s přehledem dílčích cílů Strategie a výčtem navržených opatření k jejich dosahování.

OMEZENÍ FAKTORŮ VEDOUČÍCH K VZNIKU PODVODU (PREVENCE)	
Prosazování kultury odmítající podvodné jednání	<ul style="list-style-type: none"> - Aktivní propagace postoje proti podvodům, zejména vedením všech subjektů odpovědných za implementaci ESI fondů. - Nastavení odpovědnosti za řízení rizika podvodu na úrovni nejvyššího vedení. - Zvyšování povědomí o podvodech mezi zaměstnanci implementační struktury. - Vyhodnocování a posilování kultury subjektů implementační struktury z hlediska rizika selhání pracovního chování a potenciálu podvodu. - Řádná implementace a pravidelná propagace Etického kodexu zaměstnanců implementační struktury. - Prověřování kandidátů na pracovní místa z hlediska jejich morální integrity / poctivosti a případného střetu zájmů. - Prověřování žadatelů o dotace z hlediska poctivosti a dřívějšího zapojení do praktik podvodného jednání. - Předcházení vzniku nežádoucích vazeb.
Posilování kontrolních mechanismů	<ul style="list-style-type: none"> - Jednoznačné stanovení rolí a odpovědností až na úroveň pracovních míst, oddělení funkcí souvisejících s administrací a kontrolou. - Identifikace, aktualizace a pravidelné vyhodnocování rizika podvodu na úrovni každého subjektu a implementace adekvátních opatření ke snížení pravděpodobnosti výskytu či dopadu podvodů. - Ověřování nastavení a účinnosti kontrolních mechanismů u významných rizik podvodu a v případě potřeby zdokonalování těchto mechanismů. - Sdílení identifikovaných rizik podvodu a opatření k jejich omezení napříč implementační strukturou ESI fondů.
ÚSPĚŠNÁ IDENTIFIKACE INDIKÁTORŮ PODVODU	
Využívání dat k identifikaci indikátorů podvodu	<ul style="list-style-type: none"> - Zajištění dostupnosti dat relevantních z hlediska detekce podvodu. - Pravidelná analýza dat s cílem identifikovat transakce, smlouvy, veřejné zakázky apod. se zvýšeným rizikem podvodu. - Sdílení indikátorů podvodu napříč implementační strukturou ESI fondů.
Zahrnutí identifikace indikátorů podvodu do kontrolní činnosti	<ul style="list-style-type: none"> - Aktivní vyhledávání indikátorů podvodu v rámci monitoringu a kontrol projektů. - Realizace auditů a kontrol (na místě) explicitně zaměřených na rizika podvodu. - Pravidelné prověřování existence potenciálních střetů zájmů. - Umožnění kontroly napříč všemi dotačními tituly z ESI fondů u příjemce. - Zvyšování schopnosti osob v kontrolních a monitorovacích funkcích identifikovat indikátory podvodu. - Zajištění nezávislosti a objektivitu monitoringu a kontrol.
Implementace systému pro oznamování podvodů	<ul style="list-style-type: none"> - Nastavení a propagace důvěryhodného systému pro anonymní nahlášení podezření na podvod, nezákonného jednání a jednání v rozporu s nastavenými pravidly. - Pozitivní motivace k oznamování podezření na podvod a poskytování dostatečné ochrany oznamovatelům.
MINIMALIZOVAT ZTRÁTY EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ A STÁTNÍHO ROZPOČTU V DŮSLEDKU MOŽNÉHO PODVODU	
Vytvoření plánu postupu při podezření na podvod	<ul style="list-style-type: none"> - Nastavení odpovědností, postupů a pravidel týkajících se interního vyšetřování podezření. - Zajištění důvěrnosti v průběhu zajišťování podkladů a vyšetřování.



	<ul style="list-style-type: none">- Zajištění nepodjatosti osob odpovědných za vyšetřování podezření na podvod.- Nastavení spravedlivých a transparentních disciplinárních opatření pro případ podvodu.
Bezodkladný a důvěrný postup	<ul style="list-style-type: none">- V případě identifikace indikátoru podvodu zahájit bezodkladně a v souladu s nastavenými pravidly interní vyšetřování a minimalizovat tak možnost ztráty důkazních materiálů, předejít navýšení potenciálních ztrát a zvýšit pravděpodobnost úspěšného vymáhání náhrady škody.- Bezodkladné zajištění dat, dokumentace a dalších materiálů významných z hlediska podezření na podvod.- Postup dle nastavených pravidel týkajících se důvěrnosti s cílem minimalizovat únik informací, který by komplikoval vyšetřování či disciplinární řízení.- Nastavení pravidel pro postoupení výsledků interního vyšetřování orgánům činným v trestním řízení.
MINIMALIZOVAT RIZIKO OPAKOVÁNÍ POTVRZENÉHO PŘÍPADU PODVODU V BUDOUČNU	
Minimalizace rizika opakování potvrzeného podvodu	<ul style="list-style-type: none">- Přijetí disciplinárních opatření vůči osobám odpovědným za podvod.- Přijetí opatření snižujících riziko výskytu stejného podvodu v budoucnu.- Sdílení odhalených případů a scénářů podvodu, vč. souvisejících indikátorů podvodu, s ostatními subjekty implementační struktury s cílem minimalizovat riziko výskytu či neodhalení stejného podvodu u jiného subjektu.

V letech 2017–2018 proběhla dvoufázová evaluace Strategie,²³ která se zaměřovala jak na vyhodnocení relevantnosti Strategie (první část evaluace),²⁴ tak na vnímání konkrétních nástrojů implementovaných do metodického prostředí v PO 2014+ (druhá část evaluace).²⁵

První část evaluace formulovala doporučení vhodná k inkorporaci na úrovni Strategie samotné, na úrovni MP i na úrovni metodických dokumentů ŘO, která by mohla posílit protikorupční robustnost a efektivitu v boji proti korupci. V obecné rovině se jedná o důraz na zveřejňování včasných, otevřených, přehledných a snadno dostupných informací o všech procesech realizovaných jednotlivými subjekty IS (vč. informací o výběru a realizaci projektů); nastavení mechanismů pro sdílení zkušeností s identifikací rizik podvodů, jejich řešením uvnitř IS i navenek; podporu motivace k oznámení podezření na podvodné jednání vč. ustavení mechanismů pro ochranu oznamovatelů.

Evaluační zpráva konstatuje několik doporučení směřujících k oblastem, které na úrovni Strategie jsou tematicky pokryty:

- Zařadit informace o rizicích podvodů do materiálů a školení pro hodnotitele, žadatele a příjemce.

²³ Ministerstvo pro místní rozvoj – Národní orgán pro koordinaci. *Zpráva o pokroku při provádění Dohody o partnerství k 31. 12. 2018* [online]. Praha: červenec 2019. Dostupné z https://www.dotaceeu.cz/getmedia/8ee367ce-eaf9-4366-9453-eb6e69bb2721/ZoP_2019.pdf.aspx?ext=.pdf.

²⁴ ASTRA – Asociace pro transparentnost. *Hodnocení strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020* [online]. 2017 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z https://dotaceeu.cz/getmedia/9bb3b80f-d624-452d-a521-4d9880829d87/Hodnoceni-Strategie-zaverecna-zprava_1.pdf.aspx?ext=.pdf.

²⁵ Deloitte. *Evaluace vnímaného fungování a efektivnosti vybraných nástrojů JMP z hlediska zvyšování transparentnosti v ESIF* [online]. Duben 2018 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/narodni-organ-pro-koordinaci/evaluace/knihovna-evaluaci/evaluace-vnimaneho-fungovani-a-efektivnosti-vybran>.



- Posílit školící a komunikační aktivity směřující na interní i externí hodnotitele projektových záměrů.²⁶
- Vyšší důraz na přístup k informacím o nejčastějších rizicích podvodů ve všech fázích projektového cyklu
- Větší důraz na rizika podvodů ve fázi realizace projektů, především v oblasti veřejných zakázek
- Zavést další opatření ke zvýšení transparentnosti a snížení rizika v případě významných zakázek.

Evaluace dále doporučuje klást větší důraz na rizika podvodu ve fázi realizace projektu,²⁷ důsledné a úplné zveřejňování informací o jednání a rozhodnutí hodnotících a výběrových komisí, o příjemcích dotací (včetně rozsahu podpory, stavu realizace, cílů a výsledků projektu, přínosu projektu, závěrů kontrol apod.), příjemcích veřejných zakázek v rámci projektů atd. ve formátu otevřených dat.²⁸ Identifikovaná rizika i odhalené podvodné scénáře by měly být sdíleny s ostatními subjekty IS a ve vhodném rozsahu i zveřejňovány.

Na několika rovinách se evaluace zabývá neuspokojivě ošetřeným rizikem střetu zájmů, je doporučeno, aby byla komplexně zapracována problematika střetu zájmů a související agenda rozkrývání vlastnických struktur a určení koncového vlastníka.

S tímto souvisí i zjištění úřadu OLAF. Vyšetřování z let 2016–17 zjistilo závažné nesrovnalosti při využívání finančních prostředků EU a související kriminální vyšetřování nadále probíhá na vnitrostátní úrovni. Evropský parlament (usnesení 2019/2987 (RSP))²⁹ „konstatuje, že není prováděna žádná křížová kontrola a že **nesourodé pravomoci vedou ke vzniku neprůhledných struktur bránících účinnému předcházení střetu zájmů a jeho odhalování v České republice**; ... [a] vyzývá české orgány, aby tyto systematické nedostatky bezodkladně vyřešily“.³⁰

²⁶ Toto doporučení souvisí s obsáhlejší problematikou, a sice rizikem střetu zájmů. Skupina hodnotitelů tvoří část IS se zvýšeným rizikem střetu zájmů, který se může v praxi projevat např. snahou o zajištění privilegovaného přístupu k informacím a preferenčnímu zacházení. Rizikové jsou rovněž situace, kdy sami hodnotitelé zpracovávají projekty v rámci dané oblasti podpory, ať již pro svoji organizaci či pro externí subjekty. Specifickou situací je pak riziko podvodu v případě, že se na zadávací dokumentaci VZ podílí zaměstnanec uchazeče nebo existuje-li propojení mezi uchazečem a hodnotitelem (členem výběrové komise). Srov. ASTRA, *Hodnocení Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020*, 2018.

²⁷ Mnohá z opatření se týkají fáze výběru projektu, případně fáze kontroly – po dokončení projektu.

²⁸ Strategie sice hovoří o zveřejňování informací ve formátu, který umožní jejich analýzu, srovnání a agregaci, chybí ovšem důraz na otevřený přístup k informacím, jakožto důležitý prostředek prevence podvodů – opatření související se zajišťováním a využíváním dat jsou podřazena dílčímu cíli úspěšné identifikace indikátorů podvodu, nikoli dílčímu cíli prevence, s čímž v důsledku souvisí i obsah opatření a příklady vhodných nástrojů na jejich implementaci.

²⁹ Evropský parlament. *Usnesení Evropského parlamentu ze dne 19. června 2020 o obnovení vyšetřování předsedy vlády České republiky v souvislosti se zneužitím finančních prostředků EU a potenciálními střety zájmů (2019/2987(RSP))* [online]. Brusel: 19.6.2020 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0164_CS.html.

³⁰ Tamtéž, zvýraznění vlastní.



Následující doporučení, která byla formulována v rámci evaluace, nebyla doposud adekvátně zapracována a jejich inkorporace do metodického prostředí by i dnes mohla významně přispět ke zlepšení situace ohledně střetu zájmů. Z tohoto důvodu zde daná doporučení přejímáme:

- Věnovat větší pozornost negativním dopadům střetu zájmů a preventivním nástrojům pro omezení výskytu střetu zájmů (např. zavedení postupů týkajících se prohlášení o neexistenci střetu zájmů, opatření, které je třeba přijmout, je-li zjištěno riziko střetu zájmů nebo je-li střet zájmů oznámen/zjištěn, využití informací od oznamovatelů apod.).
- Pojmenovat rizikové oblasti výskytu střetu zájmu, jejich indikátory a sdílet dobrou praxi na konkrétních případech odhalování střetu zájmů včetně následného postupu při jejich řešení.
- Věnovat pozornost riziku střetu zájmů v oblasti zadávání veřejných zakázek (propojení zpracovatele dokumentace a dodavatele či hodnotitele), včetně prověřování skutečné vlastnické struktury uchazečů o veřejné zakázky.³¹

Zvláště kriticky posuzovat čestná prohlášení tam, kde má dokazovaná skutečnost zásadní vliv pro rozhodnutí, zda dotaci poskytnout či nikoliv nebo v jaké výši (prohlášení o podporu de minimis, prohlášení o bezdlužnosti a bezúhonnosti apod.), preferovat „řádný důkaz“, je-li to možné a efektivní.

- Snižovat počet čestných prohlášení, pokud jde o vlastnickou strukturu žadatele, ale i neexistenci finančních závazků v daňové oblasti, informace o způsobilosti jako malý a střední podnik atd.
- Důsledně prověřovat skutečné vlastnické struktury žadatelů o dotace a VZ s využitím relevantních nástrojů (Arachne, Rejstřík skutečných majitelů právnických osob).
- Stanovit povinnost ověřování čestných prohlášení v případě výskytu identifikovaných rizik.
- Využívat co nejširší spektrum nástrojů, včetně elektronických, (veřejné rejstříky apod.) pro ověřování (či nahrazení) čestných prohlášení. U identifikovaných rizik využívat doložení dalšími doklady.

³¹ Toto opatření však naráží na neexistenci vhodných a uživatelsky přívětivých (dostupných) nástrojů takových kontrol, případně faktickou nemožnost je provádět s ohledem na počet žádostí a počet pracovníků implementační struktury.



Analýza metodického prostředí

Metodické prostředí pro období 2014+ (JMP) bylo tvořeno s cílem odstranit problematická místa systému implementace, která byla identifikována na základě reflexe předcházejícího programového období (tj. PO 2007–2013). Cílem JMP byla standardizace postupů a pravidel, která zajistí efektivnost a hospodárnost při nakládání s finančními prostředky Evropských strukturálních a investičních fondů (ESI fondů, ESIF), posílení transparentnosti procesů a přehlednost pravidel poskytování podpory, a to vše při co nejnižší administrativní zátěži kladené jak na subjekty implementační struktury (IS), tak především na žadatele a příjemce. Implementace opatření v metodických dokumentech JMP byla významným posunem v rámci řízení, kontroly a auditu čerpání prostředků z kohezních fondů.

Zatímco v rámci přechodu z PO 2007+ na PO 2014+ probíhaly poměrně zásadní změny v nastavování struktury a procesů, přechod na stávající PO (tj. na PO 2021+) je příznačný snahou o zachování kontinuity. Požadavek na kontinuitu a „evoluci“ namísto „revoluce“ přichází už ze strany Evropské komise (EK)³² a je současně akcentován i na národní úrovni.³³

Mimo úroveň architektury metodického prostředí proběhly v průběhu PO 2014+ změny na rovině legislativní. Na evropské úrovni se bavíme především o dvou směrnících proti praní špinavých peněz³⁴ a novém finančním nařízení. Na národní úrovni měly významný vliv na podobu metodického prostředí nový zákon o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ),³⁵ zákon o střetu zájmů (ZSZ)³⁶ a služební zákon.³⁷ Naopak samostatný zákon o fondech ESI/EU doposud nebyl v ČR přijat.

Přes přijetí potřebné legislativy, nastavení klíčových principů pro prevenci rizika podvodu a zavedení kontrolních mechanismů zůstávají v českém implementačním prostředí slabá místa. Komplexnost implementačního systému a s ní související nesrozumitelnost navenek a přetrvávající administrativní

³² European Parliament. *Background note on “Simplification” for the CONT hearing: “Will simplification suggested for the new MFF period bring the necessary balance between more efficient, effective and correct spending of EU funds?”* [online]. Briefing requested by the CONT committee. June 2021 [cit. 29. 7. 2021]. Dostupné z [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694679/IPOL_BRI\(2021\)694679_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694679/IPOL_BRI(2021)694679_EN.pdf).

³³ Viz např. Ministerstvo pro místní rozvoj. *Evropské fondy po roce 2020: Budoucnost politiky soudržnosti v ČR* [online konference]. 8. 12. 2020 [cit. 29. 7. 2021]. Záznam dostupný z [https://www.dotaceu.cz/cs/jak-ziskat-dotaci/akce/2020/evropske-fondy-po-roce-2020-budoucnost-politik-\(1\)](https://www.dotaceu.cz/cs/jak-ziskat-dotaci/akce/2020/evropske-fondy-po-roce-2020-budoucnost-politik-(1)).

³⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/843 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/138/ES a 2013/36/EU. *Úřední věstník Evropské unie* [online]. 19. 6. 2018, L 156, s. 43-74 [cit. 29. 7. 2021]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0843>.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2177 ze dne 18. prosince 2019, kterou se mění směrnice 2009/138/ES o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solventnost II), směrnice 2014/65/EU o trzích finančních nástrojů a směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu. *Úřední věstník Evropské unie* [online]. 27. 12. 2019, L 334, s. 155-163 [cit. 29. 7. 2021]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019L2177>.

³⁵ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 19. 4. 2019. Dostupný také z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-134>.

³⁶ Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 16. 3. 2006. Dostupný také z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-159>.

³⁷ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1. 10. 2014. Dostupný také z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2014-234>.



zátěž nejen pro koncové žadatele, ale i pro samotné členy implementační struktury, je otázkou, jejíž řešení je požadováno na celoevropské úrovni a rozhodně není doménou pouze ČR.³⁸ Naopak poměrně specifickým problematickým bodem se přitom (nejen) Evropské komisi (Komise, EK) jeví nedostatečná úprava související s prevencí zneužívání postavení a rizikem střetu zájmů.³⁹

Porovnání JMP a JNR

Jedním z významných rysů přechodu z PO 2014+ na 2021+ je „zeštíhlování“. Metodická pravidla pro nové programové období (myšleno pro Jednotný národní rámec, JNR) jsou tak rozdělena do menšího množství pokynů, současně by měla být obsažena na menším množství stran textu.

Zjednodušování metodik

Toho bylo dosaženo jednak metodou *slučování*, jednak úplným *vypuštěním některých pasáží* a jednak *přesunem odpovědnosti* za příslušnou oblast na úroveň resortů (tedy ŘO).

Slučování pokynů

Příkladem první ze tří výše uvedených způsobů „zeštíhlování“ je vznik MP Indikátory, evaluace a publicita (MP IEP), který je nástupcem hned tří MP z PO 2014+, a sice MP Indikátory, MP Publicita a komunikace a MP Evaluace.⁴⁰ Dále hned pět MP předešlého PO je sloučeno do MP Společné procesy (jedná se o metodiky pro řídicí dokumentaci, monitorování implementace, monitorování veřejné podpory, řízení rizik a revize programů).

Z hlediska zjednodušování metodik považujeme tyto změny za vydařené. Výhody takového slučování vnímáme primárně ve zvyšování přehlednosti a uživatelské přívětivosti, a to jak pro hlavní „příjemce“ výše zmíněných metodických pravidel (tedy pracovníky IS), tak pro širokou veřejnost.

Zkracování

Na rovině zkracování metodik pozorujeme tendenci vypouštět výkladové části, které nejsou samotnými předpisy a slouží spíše pro dokreslení kontextu, které se přesouvají do samostatných příruček

³⁸ Viz Důvodová zpráva v: Evropská komise. *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu plus, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový a migrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro správu hranic a víza* [online]. Štrasburk: 29.5.2018. Dostupné z https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0019.03/DOC_1&format=PDF.

³⁹ „Na vnitrostátní a evropské úrovni probíhají vyšetřování a kontroly možných střetů zájmů a využívání finančních prostředků EU. Spravování. Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) na základě svého vyšetřování, které prováděl v letech 2016 až 2017, zjistil závažné nesrovnalosti, pokud jde o využívání finančních prostředků EU. V návaznosti na toto vyšetřování probíhá v současné době na vnitrostátní úrovni kriminální vyšetřování významného případu a Komise zahájila další kontroly, jejichž cílem je prošetřit otázky možného střetu zájmů v souvislosti s využíváním fondů EU.“ (Evropská komise. *Zpráva o právním státu 2020: Kapitola o stavu právního státu v Česku* [online]. Průvodní dokument ke Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů Zpráva o právním státu: 2020 Stav právního státu v Evropské unii. Brusel: 30. 9. 2020, s. 8 [cit. 29. 7. 2021]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0302&from=EN>.)

⁴⁰ Tento nový MP má být rozdělen na tři části. Co do obsahového hlediska, nelze v tuto chvíli ještě cele zhodnotit, jelikož realizační tým neměl k dispozici finální podobu celého MP.



a podobných manuálů – příkladem je zkrácení části evaluace pokynu MP IEP vznik příručky Průvodce evaluátora. Obdobně byl významněji zkrácen MP Kontroly.

Z hlediska zjednodušování či zvyšování transparentnosti považujeme v tuto chvíli tento způsob za neutrální, zda budou uživatelé kvitovat vydělení závazných pravidel jako příjemné zestručnění, či zda technicistní pokyn nabude pro uživatele jakési právnícké nesrozumitelnosti a dopad činnosti tak bude kontraproduktivní, nelze v tuto chvíli plně hodnotit. Druhým důvodem pro vynechání určitých pasáží, či snad celého předpisu je vliv změn v legislativním prostředí. S přihlédnutím ke skutečnosti, že programové období trvá sedm let (resp. deset optikou pravidla „n+3“), je logické, že okolní (zde legislativní) prostředí sezná některých změn a s ním se adaptuje i prostředí metodické.

V roce 2016 vstoupil v platnost a v účinnost zákon č. 134/2016 sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (ZZVZ). MP pro zadávání veřejných zakázek (MP Zadávání zakázek, MP VZ) tuto skutečnost reflektoval,⁴¹ nově upravený pokyn přinesl snížení administrativy již v PO 2014+ a z této praxe bylo vycházeno i při tvorbě nového MP.

Přesun odpovědnosti

Úplně byla z JNR vyjmuta samostatná úprava pro rozvoj lidských zdrojů (MP Lidské zdroje), metodika přitom byla dokumentem, do kterého se přímo promítalo množství opatření z AP (pro období 2014+), ať už se jednalo o vzdělávání zaměstnanců (posilování schopností identifikace a řešení podezření na podvod či řízení rizik), transparentnost jejich výběru (především na manažerských postech), stanovení odpovědnosti za řízení rizika nebo prevenci rizika střetu zájmů či porušení etického kodexu. Jedním z důvodů může být již zažitá praxe ŘO, které procházejí již třetím programovým obdobím. Dle provedených rozhovorů byla tato metodika zrušena právě v reakci na žádosti ŘO, a to mimo jiné z důvodu, že v průběhu končícího PO byl přijat tzv. Služební zákon (viz níže v této podkapitole).

Další pravidlo zakotvené v MP Lidské zdroje, které přímo neodráželo žádné z opatření ve Strategii – naopak působilo nad její rámec – je tvorba a pravidelná aktualizace tzv. plánů nástupnictví pro klíčové pozice, resp. klíčová pracovní/služební místa. Toto opatření je v přímém souladu s principem 3E, jelikož fluktuace doprovázená malým předáváním zkušeností vede ke ztrátě tzv. institucionální paměti, která je velmi efektivním prostředkem při identifikaci, aktualizaci rizik podvodů a uplatňování odpovídajících opatření ke snížení pravděpodobnosti jejich výskytu či dopadu jako významného preventivního opatření v boji proti podvodům.

V neposlední řadě MP Lidské zdroje vedl k naplňování pátého z principů Strategie, tj. omezování politických vlivů. Pro PO 2021+ takovýto samostatný pokyn není vytvářen, opatření, která v AP pro PO 2014+ byla přiřazena tomuto pokynu, jsou v AP pro PO 2021+ přenesena do gesce jednotlivých resortů.

V kontextu některých otázek souvisejících s řízením lidských zdrojů mohl mít vliv na tuto změnu zákon přijatý krátce po začátku PO 2014+, o Státní službě (Služební zákon).⁴² Tento zákon měl podpořit nezávislý výkon státní služby, jedním z jeho deklarovaných cílů bylo právě

⁴¹ Oddělení, které má v gesci novelu zákona, má rovněž v gesci samotnou metodiku pro zadávání zakázek v rámci projektů (spolu)financovaných EU.

⁴² Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, byl přijat až po vydání Strategie.



odpolitizování státní správy. Tohoto cíle však spíše nebylo dosaženo.⁴³ Jedním z nejslabších míst Služebního zákona vzhledem k možnosti uplatňovat politický vliv je nastavení nástroje systemizací, které v současném nastavení umožňují následné ukončení služebního poměru po provedení systemizace, jež organizačně zrušila pozici, již „problematický“ státní zaměstnanec zastával. Řešení tohoto nedostatku nespočívá v úpravách JNR, nýbrž v novelizaci služebního zákona, což by mohlo pomoci i v jiných aspektech fungování implementační struktury, neboť přijetím služebního zákona se výrazně snížila efektivita státní správy.⁴⁴

Srovnání mezi akčními plány pro obě PO je k dispozici v níže uvedené tabulce. **Je patrné, že (minimálně na papíře) agenda resortů oproti předcházejícímu období narostla.**

Soulad metodik ŘO se Strategii a AP bude předmětem druhé fáze výzkumu.

Tabulka 5 Komparace MP, v nichž mají být zapracována opatření ze Strategie v rámci PO2014+ a PO 2021+, zdroj: Akční plány pro implementaci Strategie na PO 2014+ a 2021+, zpracování vlastní.

opatření	MP uvedené v AP 2014+	MP uvedené v AP 2021+
Prosazování kultury odmítající podvodné jednání		
Aktivní propagace postoje proti podvodům, zejména vedením všech subjektů odpovědných za implementaci ESI fondů.	<ul style="list-style-type: none"> Resorty MP publicita a komunikace MP lidské zdroje 	<ul style="list-style-type: none"> Resorty
Nastavení odpovědnosti za řízení rizika podvodu na úrovni nejvyššího vedení.	<ul style="list-style-type: none"> Resorty MP řízení rizik 2014–2020 	<ul style="list-style-type: none"> Resorty
Zvyšování povědomí o podvodech mezi zaměstnanci implementační struktury.	<ul style="list-style-type: none"> MP lidské zdroje 	<ul style="list-style-type: none"> Resorty
Vyhodnocování a posilování kultury subjektů implementační struktury z hlediska rizika selhání pracovního chování a potenciálu podvodu.	<ul style="list-style-type: none"> MP lidské zdroje 	<ul style="list-style-type: none"> Resorty
Řádná implementace a pravidelná propagace Etického kodexu zaměstnanců implementační struktury.	<ul style="list-style-type: none"> MP lidské zdroje MP pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů 2014-2020 	<ul style="list-style-type: none"> MP SP – část řídicí dokumentace MP výzvy, hodnocení a výběr projektů pro PO 2021-2027
Prověřování kandidátů na pracovní místa z hlediska jejich morální integrity / poctivosti a případného střetu zájmů.	<ul style="list-style-type: none"> MP lidské zdroje 	<ul style="list-style-type: none"> Resorty
Prověřování žadatelů o dotace z hlediska poctivosti a dřívějšího zapojení do praktik podvodného jednání.	<ul style="list-style-type: none"> MP pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů 2014-2020 MP MS2014+ 	<ul style="list-style-type: none"> MP výzvy, hodnocení a výběr projektů pro PO 2021-2027 MP pro výkon kontrol
Předcházení vzniku nežádoucích vazeb.	<ul style="list-style-type: none"> MP pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů 2014-2020 MP pro přípravu řídicí dokumentace MP lidské zdroje 	<ul style="list-style-type: none"> MP výzvy, hodnocení a výběr projektů pro PO 2021-2027
Posilování kontrolních mechanismů		

⁴³ KPMG Česká republika. Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA) k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů [online]. Praha: 2019, s. 150 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/analyza-ucinnosti-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>.

⁴⁴ Tamtéž.



Jednoznačné stanovení rolí a odpovědností až na úroveň pracovních míst, oddělení funkcí souvisejících s administrací a kontrolou.	<ul style="list-style-type: none"> MP pro přípravu řídicí dokumentace 	<ul style="list-style-type: none"> MP SP – část řídicí dokumentace
Identifikace, aktualizace a pravidelné vyhodnocování rizika podvodu na úrovni každého subjektu a implementace adekvátních opatření ke snížení pravděpodobnosti výskytu či dopadu podvodů.	<ul style="list-style-type: none"> MP řízení rizik 2014–2020 	<ul style="list-style-type: none"> MP SP – část řídicí dokumentace
Ověřování nastavení a účinnosti kontrolních mechanismů u významných rizik podvodu a v případě potřeby zdokonalování těchto mechanismů.	<ul style="list-style-type: none"> MP Audity MP řízení rizik 2014–2020 MP Designace 	<ul style="list-style-type: none"> MP SP – část řídicí dokumentace Gesce auditního orgánu
Sdílení identifikovaných rizik podvodu a opatření k jejich omezení napříč implementační strukturou ESI fondů.	<ul style="list-style-type: none"> MP řízení rizik 2014–2020 MP lidské zdroje 	<ul style="list-style-type: none"> MP SP – část řídicí dokumentace
Využívání dat k identifikaci indikátorů podvodu		
Zajištění dostupnosti dat relevantních z hlediska detekce podvodu.	<ul style="list-style-type: none"> MP MS2014+ MP monitorování 2014–2020 	<ul style="list-style-type: none"> MP MS2021+ MP SP – část monitorování
Pravidelná analýza dat s cílem identifikovat transakce, smlouvy, veřejné zakázky apod. se zvýšeným rizikem podvodu.	<ul style="list-style-type: none"> MP pro provádění kontrol MP MS2014+ 	<ul style="list-style-type: none"> MP pro výkon kontrol
Sdílení indikátorů podvodu napříč implementační strukturou ESI fondů.	<ul style="list-style-type: none"> MP pro provádění kontrol MP lidské zdroje MP řízení rizik 2014–2020 	<ul style="list-style-type: none"> MP pro výkon kontrol
Zahrnutí identifikace indikátorů podvodu do kontrolní činnosti		
Aktivní vyhledávání indikátorů podvodu v rámci monitoringu a kontrol projektů.	<ul style="list-style-type: none"> MP pro provádění kontrol 	<ul style="list-style-type: none"> MP pro výkon kontrol
Realizace auditů a kontrol (na místě) explicitně zaměřených na rizika podvodu.	<ul style="list-style-type: none"> MP pro provádění kontrol 	<ul style="list-style-type: none"> Resorty Gesce auditního orgánu
Pravidelné prověřování existence potenciálních střetů zájmů.	<ul style="list-style-type: none"> MP pro provádění kontrol MP pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů MP pro přípravu řídicí dokumentace MP Finanční toky 	<ul style="list-style-type: none"> MP pro výkon kontrol Resorty Gesce auditního orgánu MP Finanční toky MP výzvy, hodnocení a výběr projektů pro PO 2021-2027
Umožnění kontroly napříč všemi dotačními tituly z ESI fondů u příjemce.	<ul style="list-style-type: none"> MP pro provádění kontrol MP MS2014+ 	<ul style="list-style-type: none"> MP pro výkon kontrol
Zvyšování schopnosti osob v kontrolních a monitorovacích funkcích identifikovat indikátory podvodu.	<ul style="list-style-type: none"> MP lidské zdroje 	<ul style="list-style-type: none"> Resorty
Zajištění nezávislosti a objektivitu monitoringu a kontrol.	<ul style="list-style-type: none"> MP pro provádění kontrol MP monitorování 2014–2020 MP pro přípravu řídicí dokumentace MP MS2014+ 	<ul style="list-style-type: none"> MP pro výkon kontrol MP SP – část monitorování MP SP – řídicí dokumentace MP MS2021+
Implementace systému pro oznamování podvodů		
Nastavení a propagace důvěryhodného systému umožňujícího anonymní nahlášení podezření na podvod, nezákonné jednání a jednání v rozporu s nastavenými pravidly.	<ul style="list-style-type: none"> Resorty 	<ul style="list-style-type: none"> Resorty



Pozitivní motivace k oznamování podezření na podvod a poskytování dostatečné ochrany oznamovatelům.	<ul style="list-style-type: none"> Resorty 	<ul style="list-style-type: none"> Resorty
Vytvoření plánu postupu při podezření na podvod		
Nastavení odpovědností, postupů a pravidel týkajících se interního vyšetřování podezření.	<ul style="list-style-type: none"> Resorty MP pro provádění kontrol MP finanční toky 	<ul style="list-style-type: none"> Resorty MP Finanční toky
Zajištění důvěrnosti v průběhu zajišťování podkladů a vyšetřování.	<ul style="list-style-type: none"> Resorty MP pro provádění kontrol 	<ul style="list-style-type: none"> Resorty MP Nesrovnalosti
Zajištění nepodjatosti osob odpovědných za vyšetřování podezření na podvod.	<ul style="list-style-type: none"> MP pro provádění kontrol 	<ul style="list-style-type: none"> MP Nesrovnalosti
Nastavení spravedlivých a transparentních disciplinárních opatření pro případ podvodu.	<ul style="list-style-type: none"> Resorty 	<ul style="list-style-type: none"> Resorty
Bezodkladný a důvěrný postup		
V případě identifikace indikátoru podvodu zahájit bezodkladně a v souladu s nastavenými pravidly interní vyšetřování a minimalizovat tak možnost ztráty důkazních materiálů, předejít navýšení potenciálních ztrát a zvýšit pravděpodobnost úspěšného vymáhání náhrady škody.	<ul style="list-style-type: none"> MP pro provádění kontrol 	<ul style="list-style-type: none"> Resorty MP Nesrovnalosti
Bezodkladné zajištění dat, dokumentace a dalších materiálů významných z hlediska podezření na podvod.	<ul style="list-style-type: none"> MP pro provádění kontrol 	<ul style="list-style-type: none"> Resorty MP Nesrovnalosti
Postup dle nastavených pravidel týkajících se důvěrnosti s cílem minimalizovat únik informací, který by komplikoval vyšetřování či disciplinární řízení.	<ul style="list-style-type: none"> MP pro provádění kontrol 	<ul style="list-style-type: none"> MP Nesrovnalosti
Nastavení pravidel pro postoupení výsledků interního vyšetřování orgánům činným v trestním řízení.	<ul style="list-style-type: none"> MP finanční toky 	<ul style="list-style-type: none"> MP finanční toky
Minimalizace rizika opakování potvrzeného podvodu		
Přijetí disciplinárních opatření vůči osobám odpovědným za podvod.	<ul style="list-style-type: none"> Resorty MP lidské zdroje 	<ul style="list-style-type: none"> Resorty
Přijetí opatření snižujících riziko výskytu stejného podvodu v budoucnu.	<ul style="list-style-type: none"> MP pro provádění kontrol MP řízení rizik 2014–2020 MP lidské zdroje 	<ul style="list-style-type: none"> MP pro provádění kontrol MP Nesrovnalosti MP SP – část řízení rizik
Sdílení odhalených případů a scénářů podvodu, vč. souvisejících indikátorů podvodu, s ostatními subjekty implementační struktury s cílem minimalizovat riziko výskytu či neodhalení stejného podvodu u jiného subjektu.	<ul style="list-style-type: none"> MP pro provádění kontrol MP lidské zdroje MP řízení rizik 2014–2020 	<ul style="list-style-type: none"> MP Nesrovnalosti MP SP – část řízení rizik



Protikorupční odolnost JNR a problematika střetu zájmů

Z provedené analýzy vyplývá, že 5 klíčových principů Strategie je v rámci JNR podchyceno do takové míry, že rizika podvodů jsou významným způsobem snížena. Korupční rizika jsou odpovědným osobám známa, a buď se postupným vývojem podařilo dosáhnout jejich omezení, nebo alespoň probíhají diskuze a analýzy usilující o zlepšení. Téměř všechny problematické oblasti jsou v JNR podchyceny, ledaže by jejich řešení nepřiměřeně zkomplikovalo zavedené postupy nebo spočívá-li jádro problému v nekvalitní legislativě, jejíž změna není v moci NOK.

Zásadní výjimkou je úprava problematiky prevence střetu zájmů, která je v metodickém prostředí podchycena jen částečně, takže není systém distribuce finančních prostředků z fondů EU dostatečně chráněn před zneužitím střetu zájmů.

Střet zájmů je významným korupčním rizikem ve více situacích. Jedná se typově o dvě roviny:

- a) Střet zájmů při hodnocení či výběru projektů či ovlivnění průběhu veřejných zakázek tím způsobem, že osoba podílející se na hodnocení či rozhodování má určitý zájem na podpoře konkrétního subjektu.
- b) Střet zájmů spočívající v možnosti uplatňovat politický vliv na osoby rozhodující o poskytnutí veřejných prostředků přímo dané osobě uplatňující tento vliv nebo případně osobě jí spřízněné.

Aby bylo možné správně posoudit existenci (potenciálního) střetu zájmů, je nutné znát skutečného majitele nebo ovládající osoby příjemce dotace či dodavatele veřejné zakázky. Pro zjištění skutečného majitele nebo ovládající osoby je nezbytné rozkrýt majetkovou strukturu anebo ověřit, zda ji příjemce rozkrýl správně. Jakmile nejsou známi všichni skuteční majitelé nebo ovládající osoby, existuje hrozba nedetekovaného střetu zájmů, který mohl způsobit distribuci veřejných prostředků ovlivnit.

Dosavadní úroveň zjišťování koncových vlastníků a prevence střetu zájmů

V JMP je problematika rozkrývání vlastnické struktury přímo řešena pouze v MP Finanční toky, na 4 dalších místech se potom objevuje v rámci řešení střetu zájmů (MP kontroly, MP řízení výzev, MP VZ, MP MS2014+). S účinností od 1. února 2021 bylo vydáno Metodické stanovisko ministryně pro místní rozvoj č. 10 (dále jako MS č. 10) k Metodickému pokynu řízení výzev, hodnocení a výběr projektů (MP VHVP, JMP), kterým byla doplněna nová povinnost spočívající v posouzení osoby žadatele z hlediska § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (ZSZ), před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace. Výslovně má být zvláštní pozornost věnována žadatelům, jejichž podíly a akcie byly vloženy do svěřenských fondů. Mezi zdroji informací není, zřejmě vzhledem k dřívějšímu datu vydání metodického stanoviska, obsažena evidence skutečných majitelů (ESM). Ta byla ve veřejné verzi spuštěna od 1. 6. 2021 na základě zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů (ZESM).⁴⁵

Dle doposud uskutečněných rozhovorů ověřování majetkových struktur probíhá. Po ŘO je vyžadováno, aby za využití jim dostupných analytických nástrojů a personálních kapacit zjišťovaly skutečné majitele či ovládající osoby žadatelů o dotaci. Zjišťování majetkových vazeb zvyšuje podstatným způsobem nároky na analytické kapacity, přitom porušení ZSZ připadá v úvahu jen zřídka, neboť okruh dotčených veřejných funkcionářů není široký. Podle ZSZ se zákazy vztahují jen na členy vlády a vedoucí jiných ústředních správních orgánů, takže se jedná jen o nízké desítky lidí, kvůli kterým by mělo probíhat

⁴⁵ Zároveň byla s účinností od 1. 6. 2021 doplněna rozpočtová pravidla o ustanovení § 14 odst. 3 písm. e) bod 2, které vyžaduje, aby součástí žádosti o dotace byl údaj o skutečném majiteli.



ověřování ovládajících osob na všech úrovních. Dle účastníků expertního panelu (kolokvia) se z důvodu zjišťování majetkových vazeb zvyšuje pracnost auditu přibližně o 20 %. Sporným se ve vztahu k ZSZ přitom stává pouze případ společností z holdingu AGROFERT, u nichž ŘO neidentifikují veřejného funkcionáře jako ovládající osobu, případně pouze neučiní kroky směřující k poskytnutí dotace.

Zákon o střetu zájmů a jeho problematická aplikace

Ustanovení § 4b – 4c ZSZ⁴⁶ obsahují mezery a výkladové nejasnosti, které znemožňují jejich bezproblémovou aplikaci. Přestože všechna ustanovení prošla testem ústavnosti před Ústavním soudem, který potvrdil jejich obecnost,⁴⁷ zmíněná ustanovení dohání okolnosti jejich přijetí, jež bezprostředně souviselo s motivací poslanců řešit střet zájmů konkrétního funkcionáře. Legislativní revize těchto ustanovení ZSZ i dalších souvisejících ustanovení je proto nezbytná. Přijetí legislativních změn do konce volebního období Poslanecké sněmovny v říjnu 2021 je velice nepravděpodobné nejen z důvodu nedostatku času, ale také vzhledem k obavám, aby nebyla ustanovení § 4a – 4c, pozměněna takovým způsobem, aby byla ještě méně vymahatelná.

Nesoulad mezi ZSZ a ZZVZ

Mezi ZSZ a ZZVZ vznikl nesoulad spočívající v tom, že ZZVZ umožňuje v návaznosti na evropské zadávací směrnice vyloučení pouze z důvodů uvedených přímo v ZZVZ. Mezi těmito důvody⁴⁸ ale není uveden důvod popsáný v § 4b ZSZ, tedy ovládání dodavatele veřejné zakázky veřejným funkcionářem dle § 2 odst. 1 písm. c) ZSZ.⁴⁹ Dosud nebyla uspokojivě vyřešena otázka, zda je případné vyloučení ze zadávacího řízení pouze s odkazem na ZSZ přípustné.

Obě předmětná ustanovení nabyla platnosti i účinnosti v obdobném čase. Nový ZZVZ jako celek nabyl účinnosti dne 1. 10. 2016, ustanovení § 4b ZSZ pak 9. 2. 2017. Z věcného pohledu nelze jednoznačně určit, která z norem má povahu speciální, tedy přednostně použitelné. Dle kolizního pravidla *lex posteriori derogat legi priori*⁵⁰ by měl být použitelný práve zákaz dle § 4b ZSZ.

⁴⁶ § 4b: *Obchodní společnost, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti, se nesmí účastnit zadávacích řízení podle zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek jako účastník nebo poddodavatel, prostřednictvím kterého dodavatel prokazuje kvalifikaci. Zadavatel je povinen takovou obchodní společnost vyloučit ze zadávacího řízení. Zadavatel nesmí obchodní společnosti uvedené ve větě první zadat veřejnou zakázku malého rozsahu, takové jednání je neplatné.*

⁴⁷ § 4c: *Je zakázáno poskytnout dotaci podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla¹⁴ nebo investiční pobídku podle právního předpisu upravujícího investiční pobídky¹⁵ obchodní společnosti, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti.*

⁴⁸ Viz bod č. 97 v: Ústavní soud České republiky. *Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020* [online]. 11.2.2020 [cit. 29. 7. 2021]. Dostupný z https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-4-17_2.

⁴⁹ § 48 ZZVZ. Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 19. 4. 2019. Dostupný také z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-134>.

⁵⁰ Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 dovodil v bodě č. 209, že vyloučení účastníka z důvodu střetu zájmů v souladu se zadávacími směrnici je.

⁵¹ Neboli: Později stanovená právní norma ruší právní normu stanovenou dříve.



Nemožnost vyloučit účastníka zadávacího řízení z důvodu porušení § 4b ZSZ však výslovně zpochybnila ministryně pro místní rozvoj Klára Dostálová v dopise ze dne 17. 9. 2019 adresovaném poslanci Ivanu Bartošovi, č.j. MMR 35458/2019–33.

MMR požádalo Evropskou komisi o vyjádření k tématu, za jakých podmínek lze rozšířit vylučovací důvody podle zadávacích směrnic. Odpověď Evropské komise⁵¹ potvrzuje, že rozšíření důvodů pro vyloučení je možné v případě, kdy je cílem zajištění zásad rovného zacházení a transparentnosti, jestliže zároveň ctí zásadu přiměřenosti. Ta spočívá mj. v tom, že uchazeč musí mít odpovídající prostředky obrany a také mít možnost tzv. self-cleaningu, tedy obnovení způsobilosti účastníka zadávacího řízení.

Legislativním řešením tohoto rozporu by mohlo být přesunutí současného pravidla z § 4b ZSZ do § 48 ZZVZ,⁵² čímž by byl překlenut výkladový problém způsobený nepropojením dvou na sobě nezávislých právních norem.

Rozsah zákazu podle § 4b – 4c ZSZ

Zákaz uvedený v § 4b a 4c ZSZ se vztahuje na ovládání předmětné osoby, což lze ale ověřovat pouze v každém jednotlivém případě, neboť není možné sestavit oficiální centrální seznam právnických osob ovládaných veřejnými funkcionáři. Hlavními důvody je to, že ovládání má materiální charakter a zároveň se může často měnit, aniž by to bylo snadno a jednoznačně zjistitelné z veřejných zdrojů.

Vytvoření oficiálního centrálního seznamu osob ovládaných veřejnými funkcionáři ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) ZSZ není možné také z důvodu, že správní úřady nemají takovouto obecnou pravomoc autoritativně vytvořit jakousi černou listinu osob, které by byly automaticky vylučovány z žádostí o dotace nebo ze zadávacích řízení. V praxi může docházet pouze k sestavování indikativního seznamu právnických osob, u nichž hrozí riziko ovládání veřejným funkcionářem a tuto skutečnost následně ověřovat ve správním řízení, které lze doplnit o znalecké zkoumání (doprovázené stavěním lhůt pro vydání rozhodnutí).

Legislativním řešením uvedeného problému by mohlo být nahrazení principu ovládání v ustanoveních § 4b a 4c ZSZ odkazem na skutečné majitele dané právní osoby, což je údaj formálně zjistitelný z nově spuštěné veřejné evidence skutečných majitelů.⁵³ V rámci ZESM by mělo zároveň dojít k doplnění ustanovení, které jej s nově vytvořeným zákazem propojí. Správnost údajů v evidenci skutečných majitelů lze ověřit podklady a také může k nápravě sáhnout soud nástroji podle § 42 an. ZESM.

Navázání dosavadního zákazu dle ZSZ na skutečné majitele by však významně rozšířilo množství subjektů, na které zákaz dopadne. Pojem „skutečný majitel“ je totiž širší než „ovládající osoba“, takže by

⁵¹ Dopis od DG GROW ze dne 9. 3. 2021, č.j. grow.ddg.2.g.4(2021)1789406.

⁵² Ustanovení § 48 odst. 1 ZZVZ totiž stanoví, že „zadavatel může vyloučit účastníka zadávacího řízení pouze z důvodů stanovených tímto zákonem, a to kdykoliv v průběhu zadávacího řízení.“ Proto je sporné, zda lze vyloučit účastníka zadávacího řízení z důvodů stanovených v ZSZ, tedy jiném zákoně. Byl-li by obsah ustanovení § 4b ZSZ přenesen do ZZVZ, tento rozpor by zanikl. Předpokladem je zajištění funkčního zapracování takové legislativní změny, nikoliv pouhé přenesení textu.

⁵³ Takovýto legislativní návrh již byl předložen v Poslanecké sněmovně jako pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka č. 8156 ke sněmovnímu tisku č. 956 (současného 8. období Poslanecké sněmovny), viz Michálek, J. Pozměňovací návrh (č. 8156) k návrhu poslanců Petra Sadovského, Věry Kovářové, Jana Chvojky, Taťány Malé a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk č. 956 (současného 8. období Poslanecké sněmovny) [online]. 14.4.2021, 18 s. [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=956>.



zákaz mohl dopadnout i na právnické osoby, v nichž nemá veřejný funkcionář žádný vliv ani majetkový prospěch a odpadá tedy faktický důvod pro jejich vyloučení. V úvahu proto připadá zmírnění zákazu ve vyjmenovaných situacích, kdy je veřejný funkcionář skutečným majitelem z formálního postavení, které však nemá potenciál vést ke střetu zájmů (například u osob nepodílejících se na řízení v nadacích).

V současnosti není k dispozici žádné rozhodnutí soudu, které by aplikovalo § 4b nebo § 4c ZSZ. Neexistuje tedy judikatura, kterou by uvítali i odpovědní úředníci v rámci implementační struktury. **Rozhodnutí soudu však nepadlo také z toho důvodu, že ŘO zřejmě nikdy nepřistoupily k vyloučení žadatele o dotaci podle § 4c ZSZ.**

Neudržitelný je však současný stav, kdy je dotčenými institucemi buď odmítán výklad Evropské komise k problematice střetu zájmů, nebo není přijat žádný konkrétní postoj.

Správní úřady v jiných situacích běžně zákony vykládají a nesou odpovědnost nejen za to jakou interpretaci zvolí, ale také zda vůbec konají.

Návrh řešení uvnitř IS

K nápravě nedostatků současného znění ZSZ prostřednictvím novelizace nebylo přistoupeno do značné míry vlivem vyhocené politické debaty týkající se právě dotčených ustanovení ZSZ dopadajících na čelní veřejné funkcionáře, jimiž ovládané společnosti zároveň čerpají prostředky z ESIF. S blížícími se podzimními volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR lze jen těžko očekávat, že by se mohlo podařit sjednat nápravu neadekvátního ošetření dané problematiky na legislativní úrovni do konce roku 2021, tedy právě v době, kdy vrcholí příprava JNR. Současně je ale situace, kdy dosavadní úprava prevence střetu zájmů v JMP nedokáže mnoha případům střetu zájmů zabránit, především pak zakázanému střetu zájmů ve smyslu § 4c ZSZ, v tomto ohledu neudržitelná, přičemž nedostatečná úprava pravidel a řešení situací souvisejících se zneužíváním střetu zájmů mohou významně ohrozit čerpání (ať už v dobíhajícím PO či v tom připravovaném).⁵⁴ Je tedy nutné přistoupit k řešení problému na úrovni metodického prostředí, bez ohledu na zásadní legislativní mezery.

V zásadě lze uvažovat tři varianty řešení, a sice:

- doplnění dílčích ustanovení v jednotlivých MP, které v odpovídajících situacích střet zájmů mají řešit.*
- komplexní pojetí problematiky v některém ze stávajících MP, či*
- vytvoření samostatného MP.⁵⁵*

⁵⁴ Evropská komise přímo požaduje ve finální auditní zprávě z 5. 2. 2020 na str. 23 v bodě c) (česká verze), aby ŘO „v souladu s povinností podle čl. 36 odst. 3 nařízení (EU, Euratom) 2018/1046 zlepšily zavedené řídicí a kontrolní systémy, aby identifikovaly všechny případy nesouladu s § 4 odst. 1 a § 4c zákona o střetu zájmů nebo s článkem 61 finančního nařízení z roku 2018 s cílem zajistit, aby už nedocházelo k poskytování dotací v rozporu s pravidly o střetu zájmů.“

Pro další jednoznačné poznatky srov. Evropský parlament. *Zpráva o vyšetřovací misi Výboru pro rozpočtovou politiku (CONT) do České republiky* [online]. 26.-28.2.2020 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.pirati.cz/assets/pdf/zprava-cont-2020.pdf>.

⁵⁵ Samostatný pokyn k dané problematice, který tým Dodavatele považuje za zdařilý, mají v tuto chvíli na Slovensku.



Na základě realizovaných rozhovorů v rámci dosavadního výzkumu konstatujeme, že vedle nevyhovující zákonné úpravy problematiky byl rovněž řešený nedostatek zapříčiněn absencí metodického gestora, který by danou problematiku „vzal za svou“. Předem je tedy třeba vyřešit, kdo bude za komplexní řešení tohoto tématu odpovědný, přičemž jako relevantní se jeví resorty Ministerstvo pro místní rozvoj (jakožto národní koordinátor metodického prostředí pro implementaci), Ministerstvo financí (jakožto věcný garant oblasti kontroly a auditu a rovněž garant a interpret ustanovení souvisejících s tzv. AML legislativou – tedy zákonnými předpisy upravujícími prevenci a potírání praní špinavých peněz) a Ministerstvo spravedlnosti. První dva zmíněné jsou přitom orgány uvnitř implementační struktury odpovědné za nastavování metodického prostředí, poslední zmíněný orgán je naopak vně IS, oproti tomu ovšem gesčně nejvíce relevantní z pohledu řešené materie.⁵⁶

Ad a) Dílčí doplnění dotčených MP

První zmiňovaná varianta se jeví jako schůdné řešení v kontextu situace, kdy není jednoznačná shoda na gesční odpovědnosti za řešenou problematiku. Zachování současného rozvržení JNR a doplnění jednotlivých ustanovení v metodických pokynech, které v odpovídajících situacích střet zájmů mají řešit, by mohlo přispět k včasnému podchycení možných negativních důsledků, které se mohou objevit ve chvíli, kdy budou vyhlašovány první výzvy a schvalovány první projektové žádosti, přičemž na manažerské úrovni nebudou stále jasně definovány povinnosti a odpovědnosti. V minulosti (JMP, PO 2014+) k některým takovýmto změnám již došlo, např. čl. 6.5.4 MP Veřejné zakázky, verze březen 2020 či přijetí MS č. 10 k MP VHVP.

Proti této variantě jde stávající praxe, kdy výše jmenované zásahy do JMP ve prospěch řešení oblasti střetu zájmů (které považujeme za zdařilé) nebyly převzaty při tvorbě MP pro nové PO.

Úskalím by v tomto případě mohly být vysoké nároky na koordinaci ve snaze zajistit funkční aplikaci a provázanost ustanovení týkajících se prevence střetu zájmů napříč JNR.

Ad b) Komplexní pojetí v některém ze stávajících MP

Vzhledem k zaměření jednotlivých MP a naproti tomu ke skutečnosti, že problematika prevence střetu zájmů prostupuje více oblastmi zároveň, je otázka výběru vhodného MP jako nosiče komplikovaná a lze předpokládat, že i tak bude nutné některá ustanovení promítnout do jiných MP.

Jako nejpříhodnější se v rámci této varianty řešení jeví dva konkrétní metodické pokyny – MP Výzvy, hodnocení a výběr projektů (MP VHVP) a MP Kontroly.

⁵⁶ V průběhu připomínkovacího procesu předkládané zprávy byla finalizována Pravidla pro řízení Dohody o partnerství (stále neveřejná verze byla Dodavateli poskytnuta dne 11. 8. 2021). Na základě tohoto dokumentu je gesce nad problematikou střetu zájmů přiřazena MF–CHJ: „Ministerstvo financí CHJ spolupracuje s Ministerstvem spravedlnosti v oblasti předcházení či identifikaci střetu zájmu při nakládání s finančními prostředky z fondů EU. Ministerstvo spravedlnosti je gestorem ZSZ a také správcem rejstříku Evidence skutečných majitelů. Z této pozice vykonává zejména následující činnosti: vede a aktualizuje seznam veřejných funkcionářů a jejich firem dle § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů ve znění pozdějších předpisů; metodicky nastavuje oblast střetu zájmů.“ (Ministerstvo pro místní rozvoj – Národní orgán pro koordinaci. *Pravidla řízení a koordinace Dohody o partnerství v programovém období 2021-2027. Verze 2.0.*)



Dříve zmíněný lze uvažovat především ve vztahu k prevenci vzniku zakázaných střetů zájmů v procesu výběru konkrétních projektů. V rámci distribuce prostředků z fondů EU může zneužití střetu zájmů směřovat především k tomu, aby byl vybrán projekt, který by jinak podpořen být nemohl. Právě proces výběru projektu spadá do rozsahu tohoto MP.

MP VHVP se navíc již nyní do značné míry zabývá problematikou střetu zájmů na úrovni prevence střetu zájmů při hodnocení a výběru projektů. Zároveň byl jeho předchůdce v rámci JMP doplněn o řešení otázky zákazu dle § 4c ZSZ (metodické stanovisko č. 10).

Dále lze uvažovat o komplexním zpracování v rámci MP Kontrola nebo jiném metodickém pokynu v gesci Centrální harmonizační jednotky (MF–CHJ).

Jako ústřední v tomto případě vnímáme otázku toho, zda upřednostnit přístup „gesční“ či „tematický“. Obecně jsou MP JNR koncipovány jako celky upravující *tematicky* související oblasti implementace fondů. Zachování tomuto přístupu by pak vyhovovalo zvolení MP VHVP. Na druhou stranu logikou *gesční*, tedy při pohledu na to, kdo by měl metodicky a obsahově zaštitovat a garantovat úpravu dané oblasti, bychom měli spíše upřednostnit MP Kontroly, jelikož se jedná o MP v gesci MF–CHJ. Úskalí související s volbou později zmiňovaného MP jsou podrobněji rozebírány níže v podkapitole, která se věnuje samotnému MP.

Ad c) samostatný MP

Výkladové problémy je nutné překlenout buď ve spolupráci s věcným gestorem tématu střetu zájmů, tj. Ministerstvem spravedlnosti, případně musí konkrétní a ucelený postoj zaujmout NOK nebo Ministerstvo financí jako instituce odpovědná za provádění evropského finančního nařízení.⁵⁷ V průběhu připomínkovacího/schvalovacího procesu předkládané zprávy došlo ke schválení dokumentu Pravidla pro řízení a koordinaci Dohody o partnerství pro programové období 2021–2027 (Pravidla řízení DoP). Z dokumentu poskytnutého Dodavatelí dne 19. 8. 2021 plyne, že měla být dosažena shoda ve smyslu ustavení gesční odpovědnosti za ošetření problematiky SZ v metodickém prostředí JNR, kdy tato kompetence/povinnost byla přiřazena MF CHJ. S touto informací bude v následujících měsících aktivně pracováno.

Byla rovněž určena povinnost součinnosti v rámci metodického řízení problematiky Ministerstvu spravedlnosti. Zapojení MSp se z hlediska výkladu pravidel a poskytování metodických stanovisek jeví jako nezbytné, vzhledem k tomu, že tento orgán není součástí IS, je úzká spolupráce a koordinace s jedním ze zastřešujících resortů (dle výše zmíněných Pravidel řízení DoP se bude jednat o MF) jednoznačně nevyhnutelná.⁵⁸

⁵⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012. *Úřední věstník Evropské unie* [online]. 30.7.2018, L 193, s. 1–222 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046>.

⁵⁸ V průběhu připomínkovacího/schvalovacího procesu předkládané zprávy došlo ke schválení dokumentu Pravidla pro řízení a koordinaci Dohody o partnerství pro programové období 2021–2027. Byť doposud neveřejný, dokument byl poskytnut dne 19. 8. 2021 zástupcům Dodavatele. Z dokumentu plyne, že měla být dosažena shoda ve smyslu ustavení gesční odpovědnosti za ošetření problematiky SZ v metodickém prostředí JNR, kdy tato kompetence/povinnost byla přiřazena MF CHJ. S touto informací bude v následujících měsících aktivně pracováno.



Bez ohledu na výběr konkrétní z variant doporučujeme následující:

Zavést v daném (novém/existujícím) MP základní definice a koncepci prevence střetu zájmů, na níž by mohly další relevantní MP odkazovat.

Do metodického prostředí (tj. do vybraného metodického předpisu) zahrnout/zpracovat znění MS č. 10 k MP ŘVHP,⁵⁹ kterým byla doplněna nová povinnost spočívající v posouzení osoby žadatele z hlediska § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (ZSZ), před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace. Výslovně má být zvláštní pozornost věnována žadatelům, jejichž podíly a akcie byly vloženy do svěřenských fondů.

Doporučujeme, aby mezi zdroje informací byla přidána evidence skutečných majitelů (spuštěna ve veřejné verzi od 1. 6. 2021 na základě zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů (ZESM)).⁶⁰

Bylo by vhodné rizikové oblasti výskytu střetu zájmů a jeho indikátory pojmenovat a také vytvořit prostor pro sdílení dobré praxe.⁶¹

⁵⁹ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Metodické stanovisko ministryně pro místní rozvoj č. 10 k Metodickému pokynu řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014–2020, který je přílohou č. 14 Metodiky řízení programů v programovém období 2014–2020* [online]. 22. 12. 2020 [cit. 29. 7. 2021]. Dostupné z https://www.dotaceeu.cz/getmedia/5a06d5fa-24ff-475c-92f8-0d0a8333ce43/Metodicke-stanovisko-c-10-k-MP-RVHP_1.pdf.aspx?ext=.pdf.

⁶⁰ Zákon č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 19.1.2021. Dostupný také z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2021-37>.

Zároveň byla s účinností od 1. 6. 2021 doplněna rozpočtová pravidla o ustanovení § 14 odst. 3 písm. e) bod 2, které vyžaduje, aby součástí žádosti o dotace byl údaj o skutečném majiteli (Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 27. 6. 2000. Dostupný také z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-218>.

⁶¹ Srov. ASTRA, *Hodnocení Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020*, 2018, s. 8.



Hodnocení metodických pokynů

V následující části zprávy jsou představeny hlavní nálezy k jednotlivým metodickým pokynům, resp. jejich kapitolám. U každé z metodik sledujeme změny v definovaných metodických postupech z hlediska

- administrativní zátěže;
- zvyšování transparentnosti procesů řízení, administrace a čerpání evropských fondů;
- vlivu nastavených pravidel a zvolených nástrojů na protikorupční robustnost implementačního prostředí.

1. Výzvy, hodnocení a výběr projektů

Podle informací gestora byl při tvorbě JNR všeobecný souhlas zúčastněných stran, že část MP zabývající se přípravou výzev má zůstat zachován v dosavadní podobě. Tento požadavek byl ve velké míře vyslyšen. Část týkající se schvalování projektů byla oproti JMP zjednodušena – jednotlivé fáze procesu schvalování projektů byly nahrazeny pouze obecnými zásadami pro hodnocení projektů. V praxi budou postupy ŘO zřejmě zachovány, avšak zrušení omezení vyplývajícího z MP může přinést užitečnou flexibilitu ve schvalovacím procesu.

Za přínosnou považujeme možnost využití žádosti o přezkum, kterou prostřednictvím elektronického systému MS2014+/MS2021+ mohou podávat žadatelé po doručení oznámení o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí nebo usnesení o zamítnutí žádosti o podporu. Tento nástroj je podrobně upraven přímo v MP a nejedná se o postup podle správního řádu. MP upravuje konkrétní aspekty podávání a vypořádání žádosti o přezkum dostatečně podrobně, takže jsou zajištěna dostatečná pravidla pro zajištění funkční obrany žadatele, kterou vyžaduje evropské nařízení. Jedná se o dobrou praxi, která by mohla být rozšířena i dále, neboť využívání obdobných méně formálních nástrojů mimo správní řízení má potenciál procesy nejen zrychlit, ale rovněž zefektivnit.

V reakci na doporučení auditu Evropské komise č. REGC414CZ0133 (ke zjištění č. 1) bylo s účinností od 1. února 2021 vydáno metodické stanovisko č. 10 k Metodickému pokynu řízení výzev hodnocení a výběr projektů (JMP), které doplnilo povinnost posoudit žadatele z hlediska zákazu podle § 4c ZSZ. ŘO využije veřejně dostupné i jiné zdroje pro zjištění, zda může být relevantní omezení platící pro veřejné funkcionáře, přičemž má být zvláštní pozornost věnována žadatelům, jejichž podíly či akcie byly vloženy do svěrenských fondů. V případě zjištění nepřipustnosti ve smyslu § 4c ZSZ, musí být žádost vyloučena z dalšího schvalovacího procesu.

Metodické stanovisko zavádělo novou povinnost v rámci základních pravidel pro výběr projektů, která byla v JMP velice konkrétní. Nový MP tato konkrétní pravidla opouští a obsahuje pouze obecnější hlavní zásady pro výběr projektů. Je tedy otázkou, zda v rámci takto obecných pravidel zavádět velice konkrétně popsanou povinnost ve vztahu k § 4c ZSZ, či zda tuto povinnost promítnout jinde.

Doporučujeme znění metodického stanoviska zahrnout přímo do MP pro PO 2021+.⁶²

⁶² Ve verzi dostupné zpracovateli projektu (prosinec 2020) nebyl ještě tento nový prvek z metodického stanoviska č. 10 zpracován. Jak je podrobněji zpracováno v části zabývající se problematikou střetu zájmů, není nezbytné, aby byl tento požadavek zpracován do MP Výzvy, hodnocení a výběr projektů, nýbrž lze uvažovat také o vytvoření samostatné části tohoto MP zvláštním MP nebo také zakomponování do jiného již existujícího MP.



Zpracování zjištění z uvedeného evropského auditu je na úrovni JNR podchyceno odpovídajícím způsobem. Je však otázkou, jak k němu přistupují jednotlivé ŘO, které v konkrétním případě veřejného funkcionáře, jehož se přímo audit Evropské komise týká a který v některých případech (jsa veřejný funkcionář) získává dotace prostřednictvím svěřenských fondů v rozporu s § 4c ZSZ dosud neidentifikovaly.⁶³

Sledované oblasti – shrnutí předběžných závěrů:

Administrativní náročnost

Gestora MP jsme se dotazovali na možnost spojení hodnocení a výběru projektů do jednoho procesu. Tento postup byl při přípravě JNR zvažován, avšak oddělení procesů bylo ponecháno především z těch důvodů, že každý ŘO má jinou strukturu a na ní navázané postupy, takže by spojení bylo příliš komplikované.

Transparentnost

Akční plán požaduje za účelem naplnění principu transparentnosti, aby (a) byla hodnotící kritéria výzev projednávána a schvalována monitorovacím výborem, (b) byly harmonogramy výzev včas zveřejňovány a jejich případné aktualizace odůvodňovány, (c) byly stanoveny minimální lhůty pro začátek a konec výzvy, (d) byly znemožněny některé změny u již vyhlášených výzev a (e) byl zaveden metodický „odvolací“ nástroj ve formě žádosti o přezkum. Tato opatření jsou v JNR zpracována odpovídajícím způsobem a v praxi posilují transparentnost metodického prostředí.

JMP i JNR požadují, aby byl ze strany ŘO zveřejňován harmonogram výzev. Nový MP nově výslovně stanoví, že zveřejněna musí být jen aktuálně platná verze harmonogramu.

Vysokou úroveň transparentnosti by zajistilo povinné zveřejnění i již neaktuálních harmonogramů, které technicky není složité.⁶⁴

Byť dle gestora k plnění této povinnosti dochází i bez metodické úpravy u většiny OP, dle doposud získaných informací by současně některé ŘO uvítaly, kdyby harmonogram výzev nemusel být zveřejňován vůbec, tento požadavek by však úroveň transparentnosti snížil, navíc by byl v rozporu s čl. 49 odst. 2 Obecného nařízení, které vyžaduje aktualizaci harmonogramu alespoň třikrát ročně.

Informace o jednání hodnotících komisí jsou zveřejňovány ve formě zápisu ve lhůtě 15 dní od uskutečnění jednání. Součástí tohoto zápisu je i jmenný seznam účastníků jednání, který však nemusí být zveřejněn. Výslovně je v návrhu MP uvedeno, že je na zvážení ŘO, zda jmenný seznam účastníků, tedy i členů hodnotící komise, zveřejní či nikoliv. Pro výběrové komise se tato výjimka z povinnosti zveřejňovat

⁶³ Pergler, T. Jak se hlídají dotace pro Agrofert? U ministrů za ANO platí měkčí pravidla. *Seznamzpravy.cz* [online]. 10.5.2021 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/jak-se-hlidaji-dotace-pro-agrofert-u-ministru-za-ano-plati-mekci-pravidla-153260>.

⁶⁴ Srov. Ministerstvo průmyslu a obchodu. *Harmonogram výzev OP PIK pro rok 2021* [webová stránka]. [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/dotace-a-podpora-podnikani/oppik-2014-2020/vyzvy-op-pik-2021/harmonogram-vyzev-op-pik-pro-rok-2021--260223/>.



informace neuplatní.⁶⁵ Bylo by vhodné zajistit, aby byly zápisy z jednání hodnotících komisí zveřejňovány včetně seznamu účastníků.⁶⁶

Protikorupční robustnost

Za účelem omezování politických vlivů požaduje Akční plán přijetí několika konkrétních opatření: (a) projednání a schvalování hodnotících kritérií na monitorovacím výboru, (b) odůvodňování zacílení výzev na konkrétního žadatele nebo aktivitu, (c) znemožnění některých změn výzev, (d) stanovení pravidel pro nezávislé hodnocení, omezení pravomoci výběrové komise, aby nemohla měnit hodnocení projektů a (e) možnost podání žádosti o přezkum rozhodnutí ŘO. Tato opatření jsou v JNR zapracována odpovídajícím způsobem a v praxi posilují transparentnost metodického prostředí.

Rizikovým okamžikem je především výběr hodnotitelů a arbitrů. Tzv. ruční přiřazení konkrétního hodnotitele je omezeno pouze na přesně vymezené případy, ve kterých lze takový postup odůvodnit, jinak se přistupuje k losování hodnotitelů. Důvody pro ruční přiřazení jsou odpovídající, vždy je třeba v rámci kontroly a auditu zjišťovat, zda nedochází k manipulaci výběru v jednotlivých rizikových případech. Byl-li hodnotiteli nebo členovi výběrové komise prokázán nenahlášený střet zájmů, vyřadí jej ŘO z daného procesu. Za účelem předcházení vzniku nežádoucích vazeb musí ŘO dle MP v souladu s Akčním plánem nastavit transparentní a jednoznačný proces pro ohlášení na podezření střetu zájmů a má propagovat ohlašovací povinnost. Do čl. 8.1 návrhu nového MP (verze prosinec 2020) byla převzata formulace přesně tak, jak je uvedena v Akčním plánu, aniž by byla blíže specifikována. Proto bude v dalších etapách projektu potřebné zaměřit se na to, jak ŘO požadavek MP v praxi naplňují.

Doporučení:

- Zvážit způsob zapracování obsahu metodického stanoviska č. 10 k dřívějšímu MP týkajícího se prevence střetu zájmů a vylučování žadatelů o dotaci z důvodu dle § 4c ZSZ. Konkrétní postup může být zachován, doporučuje se uvedení evidence skutečných majitelů mezi zdroje informací, které lze využít při snaze identifikovat ovládající osobu příjemce dotace.
- Rozvést základní kritéria postupů pro ohlášení podezření na střet zájmů, aby bylo možné proces ohlašování označit jako transparentní a jednoznačný. Důraz by měl být kladen na nezávislost osoby nebo útvaru přijímajícího oznámení, povinnost informovat o výsledku šetření ohlašující osobu a zajistit ochranu identity této osoby.
- Pravidlo o zveřejňování seznamu členů hodnotících komisí v zápisech z jejich jednání učinit pro ŘO závazným.

2. Metodický pokyn pro způsobilost výdajů a jejich vykazování

Ani jeden z akčních plánů nepočítá, že by tento MP měl v sobě obsahovat opatření navržená Strategii. Samotný MP je poměrně technicistního charakteru a bez dalšího zkoumání na úrovni ŘO jej lze jen obtížně hodnotit.

Ve chvíli hodnocení nebyla k dispozici finální verze MP, většina nejpodstatnějších věcí již však měla být (dle tvrzení gestorek) v pokynu zapracována. Verzi, s kterou jsme pracovali, považujeme za kvalitně zpracovanou a přehlednou.

⁶⁵ Čl. 8.2 „Základní pravidla pro subjekty“ návrhu MP (prosinec 2020).

⁶⁶ Srov. ASTRA, *Hodnocení Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020*, 2018, s. 10.



MP shrnuje povinnosti, které vyplývají z obecných předpisů a ze závěrů auditních orgánů. Stanovuje určité minimum, které si ŘO mohou dále konkretizovat. Z rozhovoru s gestorkami vyplynulo, že nastávaly situace, kdy stejné mechanismy na straně ŘO byly auditními orgány posouzeny různě. To pak v důsledku může vést k tomu, že auditní zjištění způsobí vytvoření odlišné praxe ŘO a tím vede k neopodstatněným rozdílům v typově stejných případech. Jako příklad lze uvést dokladování osobních údajů. Dle auditního zjištění EK je u jednoho ŘO potřeba úhradu výdaje prokázat pouze výpisy z bankovního účtu či výdajovými pokladními doklady, zatímco u jiných ŘO stačí čestné prohlášení.

Oproti PO 2014+ přibily dva prvky – v určitých případech povinná aplikace zjednodušených metod vykazování⁶⁷ a úprava koupi nemovitosti od propojených osob.⁶⁸ Jako vhodné by se jevila i komplexní úvaha o budoucí úpravě financování nesouvisejícího s náklady, se kterým sice metodika počítá, ale v praxi pravděpodobně využíváno nebude.⁶⁹

Sledované oblasti – shrnutí předběžných závěrů

Administrativní náročnost

Jako prvek s potenciálem snižování administrativní zátěže – a to jak pro příjemce, tak pro administrátory – vnímáme zjednodušené metody vykazování. Zjednodušené metody vykazování i přes svůj pozitivní přínos z pohledu administrativy mohou představovat problém při přecházení na jiný systém. Vyžaduje to schopnost zobecnění, stanovení spravedlivých odhadů sazeb a částek a v důsledku komplexnější přemýšlení o problematice vykazování.

Metodika pracuje s pojmem „financování nesouvisející s náklady“. V zásadě se jedná o umožnění toho, aby kontrola obnášela posouzení, že za přidělené peníze byl realizován projekt (produkt, investice, ...), na nějž byly prostředky zamýšleny. Je zde patrné zaměření na výsledek oproti zaměření na proces. V případě, kdy by se ŘO adaptovaly na tento nový mechanismus, by mělo dojít i k výraznému omezení administrativy, což by pro prostředí JNR bylo prospěšné.

Transparentnost

Z hlediska transparentnosti považujeme metodickou úpravu za bezproblémovou.

Protikorupční robustnost

Kvitujeme úpravu při koupi nemovitosti od propojených osob, která cílí na předcházení podvodů identifikovaných v předchozím PO. Úpravu považujeme za dostatečně zpracovanou. Jakým způsobem je problematika zapracována na úrovni ŘO a jaký postup zvolí pro faktickou realizaci ustanovení, bude předmětem dalšího prověřování v následující fázi projektu.

⁶⁷ Tato úprava je zahrnuta na základě požadavku Komise v rámci příprav nového PO. Úkol zahrnout zjednodušené metody vykazování platí i pro ostatní členské státy.

⁶⁸ Nově je mimo jiné upraveno, za jakých podmínek může dojít k výjimce z obecného pravidla, které jako nezpůsobilé výdaje označuje ty výdaje, které souvisejí s převody nemovitostí mezi osobami blízkými a osobami majetkově či personálně propojenými. Zároveň úprava definuje, o jaké osoby jde.

⁶⁹ Dle gestorek využíváno pouze v Rakousku a v úvaze je využití v Estonsku a Portugalsku. Právě tato metoda by však mohla být cestou, jak přemýšlet o problematice nově a jak významně snížit administrativní náklady a zaměřit se na materiální stránku věci.



Doporučení

- Aby mohl plně vyniknout potenciál nově vložených prvků, především umožnění zjednodušené metody vykazování a představení financování nesouvisejícího s náklady, doporučujeme věnovat této problematice pozornost v rámci vzdělávání pracovníků IS, konkrétně se jedná o administrátory a kontrolory na úrovni ŘO.

3. Metodický pokyn Veřejné zakázky

MP dopadá pouze na úzkou skupinu veřejných zakázek (VZ), které nemusí být zadávány v režimu zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (ZZVZ). Dle Akčního plánu by měl být zajištěn především „princip 3E“ při procesu zadávání veřejné zakázky a zavedení standardizovaných pravidel vedoucích k dodržování zásad transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Tyto cíle akčního plánu byly splněny.

MP usiluje o vyvážení toho, aby vyžadované kroky při zadávání VZ dokázaly zajistit férové zadávání zakázek ve výběrovém řízení a zároveň nepřinášely nepřiměřenou zátěž na zadavatele zakázky spadající do rozsahu MP. Vzhledem k tomu, že samotný pokyn seznal významných změn již v průběhu PO 2014+ vlivem nově přijatého ZZVZ (více viz výše), změny mezi aktuálním MP pro PO 2014+ a novým MP pro PO 2021+ jsou minimální.

Nejčastějšími podněty ze strany ŘO k tomuto MP je dle gestora MP snaha o přidání výjimek z nutnosti použít MP, konkrétní věcné připomínky pak směřují spíše k podobě ZZVZ. Žádostem o rozšíření výjimek však nebývá vyhověno. V principu tuto praxi vnímáme spíše pozitivně, z pohledu transparentnosti velké množství výjimek vede k jejímu snižování.

Z komunikace s gestorem MP je také zřejmý velký důraz, který je kladen na vzdělávání zaměstnanců IS ohledně procesu zadávání VZ.

Sledované oblasti – shrnutí předběžných závěrů:

Administrativní náročnost

Bez připomínek

Transparentnost

Bez připomínek

Protikorupční robustnost

Bylo doplněno a následně odstraněno ustanovení čl. 6.5.4, které informovalo o zákazu střetu zájmů dle § 4b ZSZ. Ke konečnému odstranění tohoto ustanovení došlo z důvodu sporu o to, jestli je předmětné ustanovení ZSZ v souladu s evropskými zadávacími směrnicemi či nikoliv.⁷⁰ Nehledě na jejich výsledek by měla být problematika střetu zájmů v MP ošetřena a ŘO by mělo být poskytnuto metodické vedení, jak ustanovení § 4b ZSZ v praxi aplikovat.

V původní pracovní verzi MP nebylo blíže specifikováno, jakým způsobem má zadavatel postupovat v případě, kdy takový střet zájmů, tedy ovládnutí dodavatele veřejným funkcionářem dle § 2 písm. c) ZSZ,

⁷⁰ Nyní se vedou na toto téma debaty mezi Odborem práva veřejných zakázek MMR a Ministerstvem spravedlnosti jako gestorem ZSZ.



v praxi nastane a je zjištěn. Optimální postup není známý z důvodu právní nejistoty blíže popsané výše v části zabývající se problematikou střetu zájmů, zadavatel tak nemá jasná pravidla nebo alespoň načrtnuté varianty,⁷¹ jakým způsobem se má při zjištění střetu zájmů zachovat. Zřejmě až vyřešení otázky a změny legislativy popsané výše (např. přenesení zakazu zadat veřejnou zakázku veřejnému funkcionáři ze ZSZ do ZZVZ) umožní komplexní řešení problému s mezerovitou úpravou předcházení střetu zájmů u členů vlády a předsedů jiných ústředních orgánů státní správy.

Doporučení:

- Aktivně hledat řešení právního sporu o eurokonformnosti ustanovení čl. 4b ZSZ a následně bezodkladně doplnit ustanovení týkající se zákazu dle § 4b ZSZ do metodického pokynu, včetně popisu toho, jakým způsobem má zadavatel konkrétně postupovat, tedy jak má v zadávacím řízení rozhodnout o vyloučení účastníka, s jakým právním odůvodněním a jak má postupovat, aby zachoval možnost obrany vylučovaného účastníka.

4. MP Společné procesy

MP vznikl sloučením pěti samostatných metodik pro PO 2014+. Pozitivním důsledkem je v tomto případě skutečnost, že tematicky související oblasti jsou metodicky upravovány v jednom dokumentu, na druhou stranu při bližším zkoumání pokynu vnímáme jistou formálnost tohoto sloučení, části nové metodiky odpovídají metodikám starým a „uvnitř pokynu“ jsou to de facto stále samostatné metodiky bez jakékoliv hlubší provázanosti s ostatními částmi dokumentu. Tento pocit umocňuje i fakt, že každá z oblastí má vlastního gestora/gestorku, kteří ovšem na venek vystupují jako „kolektiv autorů“ a je tedy o to obtížnější zjistit, na koho se obracet s konkrétními dotazy.

Část monitorování implementace fondů EU

Shrnutí

Hodnocení probíhalo na základě porovnání starého metodického pokynu a jeho ekvivalentu pro nastávající projektové období – v tuto chvíli části MP ke Společným procesům. Nová verze, kterou jsme měli k dispozici, měla 56 stránek (oproti starému MP, který měl 411 stránek). Zároveň v ní byla řada schémat, která byla pouze načrtnutá ručně, z celku bylo patrné, že do finální verze se počítá ještě s řadou úprav.

Došlo k předělání struktury, ale v rámci soustředění se na funkční jádro staré a nové metodiky zůstaly základní mechanismy zachovány. To, zda vynechaný obsah bude součástí materiálů mimo samotnou metodiku, se nepodařilo zjistit. S ohledem na funkčnost práce s novými podklady předpokládáme, že budou mimo metodiku ještě rozsáhlé podkladové materiály (příručka/manuál).

Metodika sama o sobě dává smysl jak z pohledu protikorupční robustnosti, tak z pohledu transparentnosti. Poskytuje možnost kontroly a přehledu jak nad procesem přidělování, tak nad průběhem čerpání dotací.

Z hlediska předcházení nadměrné administrativní zátěži doporučujeme interní posouzení toho, zda administrativa spojená s uvedenými kontrolami je adekvátní a zda nejsou sledovány nadbytečné ukazatele.

⁷¹ V závislosti na tom, jak by měl být vykládán vztah mezi ZZVZ a ZSZ, který ovlivňuje možnost a povinnost vyloučit účastníka zadávacího řízení podle § 4b ZSZ.



Dále doporučujeme k internímu posouzení, jaká je kvalita a validita informací na vstupu a jestli je systém vyhodnocování a zpětné vazby nastaven efektivně.

S ohledem na absenci rozhovoru s gestorem metodiky a verzi, se kterou jsme pracovali, již k metodice nemáme další připomínky.

Část Řízení rizik⁷²

MP pro řízení rizik vznikl v reakci na požadavek EK směrem ke všem členským státům na počátku PO 2014+ a v AP pro ono období mu je přiřazeno celkem sedm opatření. Stejně tak se část Řízení rizik MP Společné procesy objevuje hojně v AP pro nové PO.

Dle plánů by měl metodický předpis řešit identifikaci, aktualizaci (vč. ověřování nastavení a účinnosti kontrolních mechanismů a jejich zdokonalování u významných rizik) a pravidelné vyhodnocování rizik, nastavení manažerské odpovědnosti za jejich řízení a opatření pro opakování stejných rizik v budoucnu. Dále je v pokynu objasněna oblast sdílení odhalených rizik, definovaných indikátorů a scénářů podvodu.

Hodnocení probíhalo na základě porovnání původního MP a nefinální kapitoly Řízení rizik EU fondů a na základě rozhovoru s gestorem dané oblasti. Ve verzi pro PO 2021+ došlo k vypuštění některých kapitol a de facto k očištění metodiky primárně na procesní postup věnující se systému řízení rizik. V samotné procesní části pak k zásadnější změně nedochází. Možné dílčí úpravy jsou odrazem a přenosem zkušeností agregovaných ŘO a gestorem v minulém projektovém období, případně důsledkem změn předpisu a systému, který upravují. Metodika se jeví jako funkčně plně způsobilá. Otázkou, kterou bude možné zodpovědět až po jednání s řídicími orgány je, zdali administrativní náročnost s ní spojená je vždy adekvátní ke sledovanému účelu a zda řízení rizik funguje adekvátně ne pouze z formálního, ale i materiálního hlediska.⁷³ Předpoklad je, že možné překážky týkající se administrativní náročnosti, či transparentnosti (ve smyslu porozumění systému) mohou pramenit z rozdílných přístupů při jejím výkladu, ale nemusí jít o nedostatek metodiky z hlediska její textace.

V souhrnu by administrace s riziky spojená měla zůstat srovnatelná s předchozím obdobím. V otázce možného zjednodušení administrativní zátěže bude předmětem dalšího prověřování.

Metodika se jeví dostatečně srozumitelnou a uživatelsky funkční. Ze současného porozumění systému se nejeví jako možné, aby došlo z dlouhodobého hlediska k zakrytí nějakého problému či rizikové oblasti. Krátkodobé zakrytí či zpomalení přenosu informací např. z politických důvodů (informace až po volbách) se vyloučit nedá, ale to vnímáme jako imanentní součást systému, která sice není žádoucí, ale systémově se nedá příliš podchytit. Respektive je třeba respektovat, že v jádru každého systému je člověk.

Metodika splňuje požadavky na řízení možných korupčních rizik, a to včetně existence platformy, která umožňuje jejich projednání v případě, že by se ukázalo, že může jít v určitém programu o systémový problém.

⁷² PO 2014–2020: Metodický pokyn pro řízení rizik ESI fondů.

PO 2021–2027: Metodický pokyn Společné procesy, část Řízení rizik EU fondů.

⁷³ Metodika klade na subjekty relativně velké požadavky - čtyři hlavní rizikové oblasti, v každé 2–3 povinná rizika, pravidelný reporting, řada položek, které se k jednotlivým rizikům vyplňují.



Řídící dokumentace programů

Hodnocení probíhalo na základě porovnání starého MP a nefinální verze kapitoly Řídící dokumentace programů v rámci EU fondů v programovém období 2021-2027. Verze, kterou jsme měli k dispozici, ze starého MP zachovala pouze nejtěžnější část, která je věnovaná přípravě řídicí dokumentace. Tomu odpovídá i redukce nových materiálů na patnáct stránek oproti třiceti sedmi starého MP. Informaci, jestli budou vynechané části obsaženy v jiném dokumentu, v tuto chvíli nemáme. Zároveň je zřejmé, že některé části budou do finální verze ještě doplněny (např. sekce „specifické principy a pravidla...“).

Porovnání částí věnované řídicí dokumentaci ukazuje, že velká většina textu zůstala beze změny s tím, že nová metodika je oproti staré v některých oblastech kratší. Např. u pravidel a principů došlo k vymazání některých obecných pravidel a principů, které však měly pouze doporučující charakter, z našeho pohledu již jsou obsaženy jinde a celkově spíše oslabovaly celkové vyznění metodiky (např. „*Procesy se doporučuje nastavit transparentně/srozumitelně...*“). K úpravě nebo odstranění částí, které měly doporučující charakter, došlo i v jiných částech a tyto změny celkově vítáme, úpravu ve staré metodice nepovažujeme za šťastnou.

Celkově lze shrnout, že z pohledu korupčních rizik zajišťují poskytnuté podklady obdobnou úroveň ochrany jako jejich ekvivalent v minulém projektovém období.

Monitorování veřejné podpory

Verze kapitoly Monitorování veřejné podpory při implementaci fondů EU v programovém období 2021–2027, kterou jsme měli k dispozici, nebyla ve finální podobě. Opět proběhlo značné zkrácení oproti „starému“ MP a došlo k určité změně ve struktuře. Z obsahového hlediska však nejdůležitější části zůstaly zachovány. Z pohledu transparentnosti a korupčních rizik působí oblast řešená dostatečně a kvitujeme existenci Metodiky pro plnění povinnosti transparentnosti. Absence rozhovoru s autory však znamenala ochuzení o cenný vhled a tím i menší možnost správného zarámování a pochopení komplexní problematiky v dokumentu řešené.

Jednací řád, statut a etický kodex monitorovacího výboru

Oceňujeme úpravu ke střetu zájmů v JŘ i v etickém kodexu. Verze, kterou jsme měli k dispozici, byla v pracovní verzi, ke zbytku textu nemáme připomínky.

5. Metodický pokyn Indikátory, evaluace a publicita

V době hodnocení jsme měli k dispozici nejprve pracovní verzi části, která se věnuje evaluacím a následně jsme obdrželi i pracovní verzi části věnované indikátorům. K porovnání jsme tak měli rozpracované verze oproti verzi původní.

Shrnutí (část Evaluace)

Část věnovaná evaluacím doznala značného zkrácení, kdy byly vypuštěny teoretičtější pasáže věnující se např. rozdílu mezi monitoringem a evaluací a pasáže zabývající se typy evaluací. Na to však navázal vznik samostatného dokumentu Průvodce evaluátora (Sbírka evaluačních tipů a doporučení), která představuje příklady dobré praxe a doporučení pro realizaci evaluací. Tento postup lze hodnotit výrazně pozitivně. Má opodstatnění, aby v metodice zůstaly primárně části věnované samotnému procesu, ale zároveň je významná i existence dokumentu, který poskytuje i teoretické části a komplexnější podklady k pochopení problematiky.



Oblast, která by mohla být více rozpracována je nakládání se závěry evaluací a pasáž zabývající se tím, jak zajistit, aby docházelo k co nejefektivnějšímu využití dat z monitoringu pro potřeby evaluací.

Sledované oblasti – shrnutí předběžných závěrů:

Administrativní náročnost

Důraz na to, aby se závěry evaluací podařilo projednat se všemi relevantními účastníky a aby docházelo k přenosu poznatků do praxe.

Transparentnost

Bez připomínek

Protikorupční robustnost

Bez připomínek

Doporučení

- Není zde zvláště významná problematická oblast

6. Metodický pokyn pro výkon kontrol

Metodický pokyn Kontrola finančních prostředků poskytovaných z EU fondů byl již vydán s účinností od 1. 1. 2021. Pro JNR byl podstatným způsobem upraven dřívější Metodický pokyn pro výkon kontrol v odpovědnosti řídicích orgánů při implementaci Evropských strukturálních a investičních fondů pro období 2014+.

Nový MP byl významným způsobem zkrácen tím způsobem, že byl běžný text převeden do podoby právního předpisu děleného na články a jednotlivé odstavce. MP obsahuje pouze povinnosti a veškerá doporučení jsou obsažena pouze v Příručce dobré praxe k MP. Tento přístup lze považovat za účinný způsob, jakým je možné dosáhnout významného zkrácení, tudíž i zpřehlednění metodického prostředí. Lze uvažovat o přenesení tohoto přístupu i do dalších oblastí, jestliže by se to na základě podrobného zhodnocení zdálo být proveditelné a účelné.

Některé prvky obsažené v JMP byly z MP pro JNR vypuštěny. Jedná se například o obecné kontrolní listy, které sice nadále budou ŘO využívat, avšak nebude v rámci JNR k dispozici souhrnný kontrolní list, ze kterého by ŘO musely povinně čerpat. Vypuštěna byla rovněž příloha Vzory a indikátory podvodů,⁷⁴ které by měly být předmětem MP týkajících se analýzy rizik.

Akční plán v rámci dílčího cíle „Úspěšná identifikace indikátorů podvodu“ vyžaduje v souladu s požadavky Strategie umožnění kontroly napříč všemi dotačními tituly z fondů EU u jednoho příjemce, čímž se má předcházet především dvojímu financování. V čl. 9.1 nového MP je jasně stanovena povinnost ŘO vykonávat kontrolu právě se zaměřením na riziko dvojího financování. Toto opatření je tedy zavedeno odpovídajícím způsobem.

⁷⁴ Nastavení kontrolních mechanismů včetně indikátorů podvodu a nastavení pravidel pro sdílení a předávání identifikovaných indikátorů podvodu je přitom v Akčním plánu vymezeno jako součást MP Kontrola v rámci dílčího cíle Strategie „Úspěšná identifikace indikátorů podvodu“. Přenesení indikátorů do analýzy rizik by však v praxi nemělo přinášet problémy a může zajistit účinnější odhalování podvodů.



Kontroly jsou postaveny na postupech podle kontrolních listů, které byly zavedeny v roce 2015. Na základě tehdejších kompromisních řešení postihují celý zadávací proces, s odkazy na konkrétní ustanovení (do úrovně odstavců, případně písmen), na druhou stranu neobsahují výklad, o což usilovali gestoři MP.

Probíhá snaha o začlenění plánů kontrol do evidence v rámci monitorovacího systému (modul „koordinace plánování“), aby se zamezilo duplicitám při provádění kontrol. Nadále mohou probíhat duplicitní kontroly, jsou-li zdůvodnitelné (např. v případě financování různých projektů jednoho žadatele ze státního rozpočtu a z EU fondů).

Sledované oblasti – shrnutí předběžných závěrů:

Administrativní náročnost

Kontrolní listy k jednotlivým způsobům zadání veřejné zakázky se oproti JMP příliš nezměnily, a to jak rozsahem, tak obsahem. Pouze došlo ke zpřesnění textace a doplnění otázek směřujících na sociálně odpovědné zadávání. Gestoři MP vyhodnocují jednotlivé otázky, diskutují jejich znění s ŘO a přizpůsobují je vývoji legislativy.

Dotazovali jsme se na možnosti elektronizace vyplňování kontrolních listů, například u jednodušších otázek, tj. kontroly dodržení lhůt apod. V tuto chvíli neprobíhají žádné takové snahy, gestoři si to však umí představit u některých otázek, jinak je takové řešení poměrně komplikované z důvodu, že data o veřejných zakázkách nejsou strukturována jednotně (portály zadavatele mohou být provozovány na různých platformách).

Transparentnost

Bez připomínek.

Protikorupční robustnost

Bez připomínek.

Doporučení:

- Není zde zvlášť významná problémová oblast.

Ochrana oznamovatelů

Strategie uvádí jako nástroj v rámci strategie naplnění dílčího cíle „Úspěšná identifikace indikátorů podvodu“ mimo jiné implementaci systému pro oznamování podvodů, tedy tzv. whistleblowerský systém. Strategie požaduje nastavení a propagaci důvěryhodného systému umožňující anonymní nahlášení podezření na podvod, nezákonné jednání a jednání v rozporu s nastavenými pravidly. Oznamovatelé jsou totiž v mnoha případech neocenitelným zdrojem informací o tom, že k porušování předpisů nebo dokonce podvodům dochází.

V současnosti je účinné nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu, které dopadá také na ŘO. Zároveň uplyne dne 17. 12. 2021 transpoziční lhůta pro implementaci směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2019/1937, o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, na jejímž základě by měl být přijat zákon



o ochraně oznamovatelů. Návrh tohoto a doprovodného zákona⁷⁵ jsou nyní ve 2. čtení v Poslanecké sněmovně, avšak není pravděpodobné, že by byly přijaty ještě v tomto volebním období končícím v říjnu tohoto roku.

Zavádění samostatných oznamovacích systémů v rámci JNR by nebylo efektivní, neboť ŘO jsou již nyní povinny mít určeného prošetřovatele oznámení, případně lze ještě během PO 2021-2027 očekávat přijetí komplexního zákona vyžadující po všech ŘO a zprostředkujících subjektech zavedení oznamovacích mechanismů. Jelikož není v JMP a JNR obsažena oblast ochrany oznamovatelů a současné whistleblowerské mechanismy jsou na metodickém prostředí nezávislé, může docházet k opomíjení tohoto dílčího cíle. Především by mohl být kladen důraz na motivaci k podávání oznámení, k čemuž mohou přispět i samy ŘO, aniž by jim to bylo v metodickém prostředí přikazováno.

7. Metodický pokyn pro finanční toky

Hodnocení probíhalo na základě porovnání původního a nového MP, doplněno o písemné vyjádření gesčně příslušných osob z MF. Samotnou metodiku vnímáme jako specifický odborný text, z jehož komplexity má pouze malá část vztah ke sledovanému účelu a cíli projektu. Z pohledu sledovaných prvků považujeme za zásadní, že obsahuje ustanovení, která se věnují zjišťování skutečného majitele žadatele. To bude předmětem dalšího posuzování v navazující fázi projektu. Dále jsme se zabývali ustanoveními, která se týkají zásad a postupu při řešení nesrovnalostí. Zvolenou úpravu považujeme za adekvátně zpracovanou a dostatečnou.

Sledované oblasti – shrnutí předběžných závěrů

Administrativní náročnost

Vzhledem k vysoce odbornému zaměření metodiky, která do velké míry stojí na zapracování platné legislativy na úrovni národní, i na úrovni EU, nemáme v tuto chvíli připomínky. Otázka, zda některá ustanovení nejsou příliš svazující a zda požadavky na ŘO nejdou nad rámec nezbytné úpravy, může být předmětem prověření v další fázi projektu.

Transparentnost

Úpravu zavazující k zjišťování skutečných majitelů, která je součástí úpravy od roku 2016 je možné z hlediska transparentnosti hodnotit pozitivně. Faktické fungování i možné komplikace při implementaci do praxe ŘO budou předmětem prověření v další fázi projektu. Z pohledu textace v rámci MP se úprava jeví jako dostatečná.

Protikorupční robustnost

⁷⁵ Sněmovní tisky č. 1150 a 1151 (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 1150 (současného 8. období Poslanecké sněmovny) Vl. n. z. o ochraně oznamovatelů* [online]. 9. 2. 2021 [cit. 29. 7. 2021]. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1150>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 1151 (současného 8. období Poslanecké sněmovny) Vl. n. z. o ochraně oznamovatelů – související* [online]. 9. 2. 2021 [cit. 29. 7. 2021]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1151>.)



Úprava má přímý vztah k této oblasti primárně v oblasti skutečných majitelů. Zprostředkovaně pak v ustanoveních, která se týkají zásad a postupu při řešení nesrovnalostí.

Doporučení

- Není zde zvlášť významná problémová oblast.

Nesoulad v právních postupech: nesrovnalost vs. porušení rozpočtové kázně

V českém právním řádu není zajištěn soulad mezi pojmy „nesrovnalost“ vycházející z evropského práva a „porušení rozpočtové kázně“ podle rozpočtových pravidel. Nejednotné postupy mohou způsobit problémy v praxi.

Nesrovnalost je pojmem evropského práva. Nesrovnalost, a povinnosti s ní spojené, se týká vztahu Evropské unie a členských států. Shledání nesrovnalosti tak nemůže přímo zasáhnout do právní sféry žadatele o dotaci či příjemce dotace.⁷⁶ Přesná definice nesrovnalosti se může mírně lišit podle programového období a konkrétního fondu.⁷⁷ Všechna vymezení nicméně vycházejí z čl. 1 odst. 2 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

Obecné nařízení⁷⁸ definuje ve svém čl. 2 odst. 36 nesrovnalost jako „jakékoli porušení ustanovení unijního nebo vnitrostátního právního předpisu týkajícího se jeho uplatňování, které vyplývá z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu zapojeného do provádění fondů ESI, a v důsledku jehož je nebo by mohl být poškozen rozpočet Unie tím, že by byl z rozpočtu Unie uhrazen neoprávněný výdaj“.

V českém právním systému není pojem nesrovnalost zakotven.⁷⁹ Pro účely jednotného metodického prostředí pro Evropské strukturální a investiční fondy se užívá následující definice nesrovnalosti: „porušení právních předpisů EU nebo ČR v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu EU nebo ve veřejném rozpočtu ČR, a to započtením neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu EU nebo do veřejného rozpočtu ČR“.⁸⁰

⁷⁶ Veřejný ochránce práv ČR. Stanovisko ombudsmana sp. zn. 5483/2015/VOP [online]. 15.7.2016 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4226>.

⁷⁷ Ministerstvo financí ČR. Metodický pokyn upravující hlášení nesrovnalostí Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) – platný od 1. 7. 2021 [online]. 31.5.2021 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/ochrana-financnich-zajmu/financni-zajmy-eu/hlaseni-nesrovnalosti-na-vnejsi-urovni/metodicky-pokyn-upravujici-hlaseni-nesro-42013>.

⁷⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006. Úřední věstník Evropské unie [online]. 20.12.2013, L 347, s. 320-469 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>.

⁷⁹ Strnadová, Z. Co by měl vědět příjemce dotace. Praha: Grada, 2019, s. 51. ISBN 978-80-247-3076-9.

⁸⁰ Ministerstvo pro místní rozvoj. Slovník pojmů: Nesrovnalosti. DotaceEU.cz [webová stránka]. [cit. 29. 7. 2021]. Dostupné z <https://dotaceeu.cz/cs/ostatni/dulezite/slovník-pojmu/n/nesrovnalosti>.



Porušení rozpočtové kázně je pojmem českého práva a je definováno v § 44 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, resp. § 22 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále „rozpočtová pravidla“). Do právní sféry příjemců dotací lze zasahovat pouze na základě rozpočtových pravidel.⁸¹ Zatímco porušení rozpočtové kázně je zpravidla zároveň nesrovnalostí,⁸² je nesrovnalost širším pojmem a nelze je proto ztotožňovat.⁸³

Členské státy mají na základě čl. 122 odst. 2 Obecného nařízení stanovenou povinnost předcházet nesrovnalostem, odhalovat je a zajišťovat jejich nápravu a vymáhat neoprávněně vyplacené částky spolu s případnými úroky z prodlení. Jako nástroj k naplňování těchto povinností slouží právě ustanovení rozpočtových pravidel.

Vzhledem k rozdílnému obsahu pojmů nesrovnalost a porušení rozpočtové kázně však dochází v praxi k situacím, které je nutné posoudit jako nesrovnalost, ale které zároveň nelze podřadit pod pojem porušení rozpočtové kázně. V těchto případech tak vnitrostátní orgány nemají dostatečné nástroje k zajištění nápravy. Na tuto skutečnost upozorňoval NKÚ ve své zprávě EU Report za rok 2009⁸⁴ a téhož problému se dotýká případ, který je předmětem stanoviska ombudsmana sp. zn. 5483/2015/VOP.

Uvedený nesoulad by bylo nutné vyřešit změnami legislativy. Ve většině dalších členských zemích EU přistoupivších od roku 2004 existuje specifický právní předpis upravující implementaci ESIF (nyní fondy EU). Samostatná právní úprava pomáhá k jednoznačnému vymezení kompetencí klíčových implementačních subjektů a pomáhá vymahatelnosti pravidel. Příprava takovéto specifické právní úpravy však bude vyžadovat několikaleté úsilí.⁸⁵

8. MP hlášení nesrovnalostí OLAF

Metodický pokyn spadající do gesce Ministerstva financí byl pro nové programové období již vydán s účinností od 1. července 2021. MP definuje nesrovnalost dle evropských předpisů a upravuje pravidla pro jejich hlášení Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF). MP se zabývá administrativními postupy při hlášení nesrovnalostí, a kromě vymezení rozsahu hlášených nesrovnalostí neobsahuje další pravidla, která by měla být hodnocena z hledisek spadajících do zkoumání v rámci tohoto projektu.

Akční plán předpokládá, že za účelem minimalizace rizika opakovaného potvrzeného případu podvodu v budoucnu mají být přijata opatření snižující riziko výskytu stejného podvodu v budoucnu a sdíleny odhalené případy a scénáře podvodu. Dle Akčního plánu má být toto zajištěno i prostřednictvím tohoto MP, avšak v Akčním plánu není tento úkol označen jako splněný a ani z textu MP přímo nevyplývá, že by

⁸¹ Veřejný ochránce práv ČR. Stanovisko ombudsmana sp. zn. 5483/2015/VOP [online]. 15. 7. 2016 [cit. 29. 7. 2021]. Dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4226>.

⁸² Ministerstvo pro místní rozvoj. Slovník pojmů: Nesrovnalosti. DotaceEU.cz [webová stránka]. [cit. 29. 7. 2021]. Dostupné z <https://dotaceeu.cz/cs/ostatni/dulezite/slovník-pojmu/n/nesrovnalosti>.

⁸³ Strnadová, Z. Co by měl vědět příjemce dotace. Praha: Grada, 2019, s. 51. ISBN 978-80-247-3076-9.

⁸⁴ Nejvyšší kontrolní úřad ČR. Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR (EU report 2009) [online]. 2009, s. 49-50 [cit. 29. 7. 2021]. Dostupné z <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/eu-report/zprava-o-financnim-řízení-prostředku-evropske-unie-v-cr-eu-report-2009-id6131/>.

⁸⁵ Ernst & Young. Podkladová studie pro přípravu systému implementace období 2021+: Závěrečná zpráva [online]. 26. 2. 2019, s. 10 [cit. 29. 7. 2021]. Dostupné z https://www.dotaceeu.cz/getmedia/a5563cdc-9a0c-49f0-bbea-cd3502c634fb/2021-Zaverecna_zprava.pdf.aspx?ext=.pdf.



byla takováto opatření zavedena, přestože lze předpokládat, že minimálně do určité míry v rámci institucionální paměti k předávání poznatků o hlášených podvodech dochází.

Samotný nový MP uvádí přehled specifik hlášení nesrovnalostí v jednotlivých programových obdobích. Tento přehled ulehčuje pochopení změn provedených oproti minulému programovému období.

Sledované oblasti – shrnutí předběžných závěrů

Administrativní náročnost

Bez připomínek.

Transparentnost

Bez připomínek.

Protikorupční robustnost

Podstatné změny MP spočívají v upřesnění výjimek z ohlašovací povinnosti úřadu OLAF. Jedná se o doplnění případu, kdy nesrovnalost spočívá pouze v úplném nebo částečném neprovedení operace v souvislosti s úpadkem příjemce. Nově je výjimka zúžena na případy nepodvodného úpadku příjemci. Úřadu OLAF se tudíž nebudou hlásit případy běžného úpadku, ale pouze úpadku podvodného. MP nijak nespecifikuje, jak se má určit, který úpadek se považuje za podvodný. Typicky k prohlášení úpadku za podvodný bude moci přistoupit insolvenční soud, avšak k tomu bude docházet po uplynutí delšího času. Proto bychom doporučili v MP rozvést, který úpadek lze považovat za podvodný, případně doplnit povinnost hlásit nesrovnalost úřadu OLAF i v případě pouhého podezření na podvodný úpadek.

Druhé doplnění se týká rozšíření povinnosti ohlašovat i takové nesrovnalosti, které sice jednotlivě nepřesahují stanovenou hranici 10 000 €, avšak v propojení s jinými nesrovnalostmi by k tomu již dojít mohlo. Doplnění institutu vzájemně propojených nesrovnalostí hodnotíme proto kladně.

Doporučení

- Ověřit, zda jsou nastaveny mechanismy pro minimalizaci rizika opakování potvrzeného případu podvodu v budoucnu dle Akčního plánu.

9. Metodický pokyn MS 2021+

Ve chvíli hodnocení byla k dispozici pouze verze MS2014+ s odůvodněním, že příprava nového pokynu je vázána na přípravu ostatních metodik. Níže uvedený komentář k zamýšleným změnám v rámci nové metodiky tedy vychází čistě z rozhovorů s gestorkami dané metodiky.

Máme za to, že fungování systému naplňuje požadavky, které jsou na něj kladeny, a že v kontextu administrativní náročnosti není žádoucí přidávání dalších prvků, které by rozšiřovaly množství sledovaných ukazatelů u korupčních rizik. To s výjimkou budoucího propojení s databázemi, které budou sledovat střet zájmů, respektive skutečné vlastníky společností.

Sledované oblasti – shrnutí předběžných závěrů:

Administrativní náročnost

Úkolem MS pro dané programové období je zprocesování požadavků na funkcionality systému. Bylo by vhodné, aby při jejich přidávání měl větší roli názor osob odpovídajících za jeho fungování.



Transparentnost

Riziko z pohledu transparentnosti může ležet v obtížné srozumitelnosti komplexity systému pro jeho uživatele. Bude předmětem dalšího prověření.

Protikorupční robustnost

Obecně lze říci, že systém je dostatečně robustní. V oblasti kontrol může již administrativní náročnost převažovat nad přínosem z ní. Bude předmětem dalšího prověření na úrovni ŘO a žadatelů a příjemců.

Konkrétně jsme pak zjišťovali stav u několika prvků, které byly v minulosti kritizovány:⁸⁶

- Losování při výběru hodnotitelů projektů – problémem je obrovské množství podmínek, které je třeba do systému zadat. V praxi se tak při omezeném množství hodnotitelů a potřebě rovnoměrné distribuce práce mezi ně ukazuje, že losování v rámci MS2014+ není efektivní způsob přidělování. Bude předmětem dalšího prověření.
- Sledování změn při odstraňování vad nebo doplňování žádosti – systém v současné chvíli umí otevřít pro editaci pouze konkrétní listy a ostatní nechat zamčené. S čím se v budoucnu počítá je umožnění porovnání variant textu v polích typu formulářů. S porovnáním souvisejších variant textu se zatím nepočítá. Ideální by však bylo, aby osoby, které potřebují porovnávat dvě textové verze, měly k tomu účelu uzpůsobený software. Předělo by se tím možné chybovosti a snaze pokoutně obcházet pravidla pro úpravu žádostí.

Doporučení:

- Vytvořit podmínky pro dostatečné porozumění komplexitě systému ze strany uživatelů. Systém je robustní, obsahuje velké množství funkcionalit a vlivem předpisů a žádostí ze strany ŘO je stále rozvíjen a roste. Lze tak předjímat, že pro fungování systému je primární kvalitní proškolení a vzdělávání.⁸⁷
- Posílit kompetenci koordinačního orgánu při jednání s ŘO. Lze očekávat velké množství požadavků ze strany ŘO na vkládání nových funkcionalit do systému. S ohledem na veliké rozdíly mezi jednotlivými programy a i vzhledem k faktu, že MS2014+ nahradil tři rozdílné systémy, které existovaly v období 2007-2013 je koordinační orgán vystavován žádostem na úpravy, které ne vždy hodnotí pozitivně, ale které v rámci zadání musí plnit. Často není dostatečně vyslyšeno negativní stanovisko koordinačního orgánu ke sledovaným změnám, a tím se do systému mohou dostávat funkcionality, které zvyšují zátěž, ale nepřinášejí benefit.⁸⁸

⁸⁶ Deloitte. *Evaluace vnímaného fungování a efektivnosti vybraných nástrojů JMP z hlediska zvyšování transparentnosti v ESIF* [online]. Duben 2018 [cit. 29. 7. 2021]. Dostupné z <https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/narodni-organ-pro-koordinaci/evaluace/knihovna-evaluaci/evaluace-vnimaneho-fungovani-a-efektivnosti-vybran>.

⁸⁷ V rámci druhé fáze projektu bude blíže zkoumáno, jakým způsobem.

⁸⁸ Takovým příkladem byla dle vyjádření gestorek např. cost/benefit analýza.



Seznam zdrojů

- ASTRA – Asociace pro transparentnost. *Hodnocení strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020* [online]. 2017 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z https://dotaceeu.cz/getmedia/9bb3b80f-d624-452d-a521-4d9880829d87/Hodnoceni-Strategie-zaverecna-zprava_1.pdf.aspx?ext=.pdf.
- Deloitte. *Evaluace vnímaného fungování a efektivnosti vybraných nástrojů JMP z hlediska zvyšování transparentnosti v ESIF* [online]. Duben 2018 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/narodni-organ-pro-koordinaci/evaluace/knihovna-evaluaci/evaluace-vnimaneho-fungovani-a-efektivnosti-vybran>.
- Dufková, I. – Nováková, M. *Hodnocení rizik podvodů a jejich možná prevence: Se zaměřením na projekty spolufinancované z prostředků Evropské Unie* [online]. Transparency International – Česká republika. 2016 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Hodnocen%C3%AD-rizik-a-podvodů-a-jejich-možná-prevence-2016.pdf>.
- Ernst & Young. *Podkladová studie pro přípravu systému implementace období 2021+ : Závěrečná zpráva* [online]. 26.2.2019 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.dotaceeu.cz/getmedia/a5563cdc-9a0c-49f0-bbea-cd3502c634fb/2021-Zaverecna-zprava.pdf.aspx?ext=.pdf>.
- Ernst & Young. *Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014 – 2020* [online]. Březen 2013 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.dotaceeu.cz/Dotace/media/SF/FONDY%20EU/2014-2020/Dokumenty/Ostatn%C3%AD/MMR-Strategie-proti-podvodum-SSR-FINAL3.pdf>.
- Evropská komise. *Audit fungování řídicích a kontrolních systémů zavedených s cílem zamezit střetům zájmů, jak to vyžadují články 72 až 75 a 125 nařízení (EU) č. 1303/2013 a články 60 a 72 nařízení (ES) č. 1083/2006* [online]. Brusel: 5.2.2020 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cz_functioning_report/cz_functioning_report_cs.pdf.
- Evropská komise. *Hodnocení rizika podvodu a účinná a přiměřená opatření proti podvodům* [online]. Evropské strukturální a investiční fondy: Pokyny pro členské státy a orgány odpovědné za programy. Červen 2014 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment_cs.pdf.
- Evropská komise. *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu plus, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový a migrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro správu hranic a víza* [online]. Štrasburk: 29.5.2018 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0019.03/DOC_1&format=PDF.
- Evropská komise. *Zpráva o právním státu 2020: Kapitola o stavu právního státu v Česku* [online]. Průvodní dokument ke Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů Zpráva o právním státu: 2020 Stav



právního státu v Evropské unii. Brusel: 30.9.2020 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0302&from=EN>.

European Parliament. *Background note on "Simplification" for the CONT hearing: "Will simplification suggested for the new MFF period bring the necessary balance between more efficient, effective and correct spending of EU funds?"* [online]. Briefing requested by the CONT committee. June 2021 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694679/IPOL_BRI\(2021\)694679_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694679/IPOL_BRI(2021)694679_EN.pdf).

Evropský parlament. *Usnesení Evropského parlamentu ze dne 19. června 2020 o obnovení vyšetřování předsedy vlády České republiky v souvislosti se zneužitím finančních prostředků EU a potenciálními střety zájmů (2019/2987(RSP))* [online]. Brusel: 19.6.2020 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0164_CS.html.

Evropský parlament. *Zpráva o vyšetřovací misi Výboru pro rozpočtovou politiku (CONT) do České republiky* [online]. 26.-28.2.2020 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.pirati.cz/assets/pdf/zprava-cont-2020.pdf>.

Hrdina, K. Úředníci ROP dostali podmínku za machinace s evropskými dotacemi. *iDnes.cz* [online]. 27.9.2013 [cit. 02. 09. 2021]. Dostupné z https://www.idnes.cz/ceske-budejovice/zpravy/urednici-rop-jihozapad-dostali-podminku-za-machinace-s-evropskymi-dotacemi.A130927_123021_budejovice-zpravy_khr.

KPMG Česká republika. *Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA) k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů* [online]. Praha: 2019 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/analyza-ucinnosti-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>.

Michálek, J. Pozměňovací návrh (č. 8156) k návrhu poslanců Petra Sadovského, Věry Kovářové, Jana Chvojky, Taťány Malé a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. *Sněmovní tisk č. 956 (současného 8. období Poslanecké sněmovny)* [online]. 14.4.2021 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=956>.

Ministerstvo financí ČR. *Metodický pokyn upravující hlášení nesrovnalostí Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) – platný od 1. 7. 2021* [online]. 31.5.2021 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/ochrana-financnich-zajmu/financni-zajmy-eu/hlaseni-nesrovnalosti-na-vnejsi-urovni/metodicky-pokyn-upravujici-hlaseni-nesro-42013>.

Ministerstvo financí ČR. *Zpráva o činnosti Centrálního kontaktního bodu AFCOS za rok 2018* [online]. Odbor 69 - Analýza a hlášení nesrovnalostí. 3.7.2019 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/ochrana-financnich-zajmu/financni-zajmy-eu/cinnost-ckb-afcoss/2018/zprava-o-cinnosti-centralniho-kontaktnih-35604>.

Ministerstvo financí ČR. *Zpráva o činnosti Centrálního kontaktního bodu AFCOS za rok 2019* [online]. Odbor 69 - Analýza a hlášení nesrovnalostí. 22.6.2020 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/ochrana-financnich-zajmu/financni-zajmy-eu/cinnost-ckb-afcoss/2019/zprava-o-cinnosti-centralniho-kontaktnih-38738>.



Ministerstvo financí ČR. *Zpráva o činnosti Centrálního kontaktního bodu AFCOS za rok 2020* [online]. Odbor 69 - Analýza a hlášení nesrovnalostí. 16.6.2021 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/ochrana-financnich-zajmu/financni-zajmy-eu/cinnost-ckb-afcoss/2020/zprava-o-cinnosti-centralniho-kontaktnih-42132>.

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Evropské fondy po roce 2020: Budoucnost politiky soudržnosti v ČR* [online konference]. 8. 12. 2020 [cit. 29.7.2021]. Záznam dostupný z [https://www.dotaceeu.cz/cs/jak-ziskat-dotaci/akce/2020/evropske-fondy-po-roce-2020-budoucnost-politik-\(1\)](https://www.dotaceeu.cz/cs/jak-ziskat-dotaci/akce/2020/evropske-fondy-po-roce-2020-budoucnost-politik-(1)).

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Metodické stanovisko ministryně pro místní rozvoj č. 10 k Metodickému pokynu řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014–2020, který je přílohou č. 14 Metodiky řízení programů v programovém období 2014–2020* [online]. 22.12.2020 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z https://www.dotaceeu.cz/getmedia/5a06d5fa-24ff-475c-92f8-0d0a8333ce43/Metodicke-stanovisko-c-10-k-MP-RVHP_1.pdf.aspx?ext=.pdf.

Ministerstvo pro místní rozvoj. Slovník pojmů: Nesrovnalosti. *DotaceEU.cz* [webová stránka]. [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://dotaceeu.cz/cs/ostatni/dulezite/slovník-pojmu/n/nesrovnalosti>.

Ministerstvo pro místní rozvoj – Národní orgán pro koordinaci. *Pravidla řízení a koordinace Dohody o partnerství v programovém období 2021-2027*. Verze 2.0.

Ministerstvo pro místní rozvoj – Národní orgán pro koordinaci. *Zpráva o pokroku při provádění Dohody o partnerství k 31. 12. 2018* [online]. Praha: červenec 2019 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z https://www.dotaceeu.cz/getmedia/8ee367ce-eaf9-4366-9453-eb6e69bb2721/ZoP_2019.pdf.aspx?ext=.pdf.

Ministerstvo průmyslu a obchodu. *Harmonogram výzev OP PIK pro rok 2021* [webová stránka]. [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/dotace-a-podpora-podnikani/oppik-2014-2020/vyzvy-op-pik-2021/harmonogram-vyzev-op-pik-pro-rok-2021--260223/>.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012. *Úřední věstník Evropské unie* [online]. 30.7.2018, L 193, s. 1-222 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046>.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006. *Úřední věstník Evropské unie* [online]. 20.12.2013, L 347, s. 320-469 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>.

Nejvyšší kontrolní úřad ČR. *Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR (EU report 2009)* [online]. 2009 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.nku.cz/assets/publikace/eu-report-2009-cz.pdf>.



Pergler, T. Jak se hlídají dotace pro Agrofert? U ministrů za ANO platí měkčí pravidla. *Seznamzpravy.cz* [online]. 10.5.2021 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/jak-se-hlidaji-dotace-pro-agrofert-u-ministru-za-ano-plati-mekci-pravidla-153260>.

Pluhař, A. Stát chce po obžalovaných 340 milionů za podvod kolem lázní i hotelu. *iDnes.cz* [online]. 10.10.2019 [cit. 02. 09. 2021]. Dostupné z https://www.idnes.cz/liberec/zpravy/soud-lazne-politici-chrastava-vysina.A191010_150443_liberec-zpravy_jape.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 1150 (současného 8. období Poslanecké sněmovny) Vl. n. z. o ochraně oznamovatelů* [online]. 9.2.2021 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1150>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 1151 (současného 8. období Poslanecké sněmovny) Vl. n. z. o ochraně oznamovatelů – související* [online]. 9.2.2021 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1151>.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/843 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/138/ES a 2013/36/EU. *Úřední věstník Evropské unie* [online]. 19.6.2018, L 156, s. 43-74 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0843>.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2177 ze dne 18. prosince 2019, kterou se mění směrnice 2009/138/ES o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solventnost II), směrnice 2014/65/EU o trzích finančních nástrojů a směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu. *Úřední věstník Evropské unie* [online]. 27.12.2019, L 334, s. 155-163 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019L2177>.

Strnadová, Z. *Co by měl vědět příjemce dotace*. Praha: Grada, 2019. ISBN 978-80-247-3076-9

Transparency International Česká republika. *ROP Severozápad* [online]. 15.7.2018 [cit. 02. 09. 2021]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/kauzy/rop-severozapad/>.

Ústavní soud České republiky. *Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020* [online]. 11.2.2020 [cit. 29. 7. 2021]. Dostupný z https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-4-17_2.

Veřejný ochránce práv ČR. *Stanovisko ombudsmána sp. zn. 5483/2015/VOP* [online]. 15.7.2016 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4226>.

Vláda ČR. *Akční plán boje s korupcí na rok 2020* [online]. Listopad 2019 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2018-az-2022/>.

Vláda ČR. *Akční plán boje proti korupci na roky 2021 a 2022*. Listopad 2020 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2018-az-2022/>.

Vláda ČR. *Třetina operačních programů v celé EU hrozí zastavení* [online]. 19.3.2012 [cit. 29.7.2021]. Dostupné z <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/tretine-operacnich-programu-v-cele-eu-hrozi-zastaveni-93832/>.



Zákon č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 19.1.2021. Dostupný také z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2021-37>.

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 19.4.2019. Dostupný také z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-134>.

Zákon č. 159/2006 Sb, o střetu zájmů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 16.3.2006. Dostupný také z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-159>.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 27.6.2000. Dostupný také z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-218>.

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1.10.2014. Dostupný také z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2014-234>.

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 9.8.2001. Dostupný také z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-320>.