

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021-8>

PRÁVNĚ EKONOMICKÉ ASPEKTY KRITÉRIA PRÁVNÍHO STÁTU JAKO PODMÍNKY PRO PŘIDĚLENÍ PROSTŘEDKŮ Z ROZPOČTU EU

Tereza Čejková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Poté, co Evropská komise vyjádřila obavy nad stavem demokracie a dodržování občanských práv v Polsku a Německu v posledních letech, navrhla implementovat tzv. podmínku právního státu do schématu meziročního finančního rámce pro období 2021–2027, na jejímž základě by finanční prostředky z rozpočtu EU nebyly přiděleny těm členským státům, které podmínku nedodrží. Tato práce prozkoumá finančně právní aspekty této podmínky a posoudí dopady její aplikace na ekonomiku Evropské unie.

Keywords in original language

Právní stát; rozpočet EU; kritérium podmíněnosti.

Abstract

After expressing concerns about the state of democracy and civil rights in Poland and Germany in recent years, the European Commission proposed to implement the so-called rule of law condition in the 2021–2027 multiannual financial framework scheme, under which EU budget funding would not be allocated to those Member States which do not comply with the condition. This work will examine the financial and legal aspects of this condition and assess the impact of its application on the economy of the European Union.

Keywords

Rule of Law; EU Budget; Conditionality Criterion.

1 Úvod

V červenci loňského roku bylo dosaženo dohody o podobě dlouhodobého rozpočtu evropské unie zahrnujícího balíček tzv. ozdravných opatření, určený na podporu obnovy ekonomiky po zásahu koronavirových opatření v členských státech. Světová pandemie však není jediná událost, která podobu rozpočtu v posledním roce ovlivnila.

V roce 2017 se Evropská komise začala zabývat porušování zásady právního státu (rule of law) v Polsku ve vztahu ohrožení nezávislost justičního systému, v následujícím roce pak Evropský parlament upozorňoval Evropskou radu, že maďarské autority se dopouští porušování základních hodnot Evropské unie, když omezují justiční nezávislost, svobodu projevu, vykazují vysokou míru korupce, omezování práv menšin, ale také agresivní postoj k problematice uprchlické krize.¹ Obě země jsou v současnosti vyšetřovány pro úpadek demokracie, přičemž vytrvale odmítají vinu a jakákoliv nápravná opatření. I to vedlo k diskuzi o podmíněnosti přidělování finančních prostředků z evropského rozpočtu kritériem dodržování zásady právního státu.

V první řadě se jedná o problém demokratický. Ve společnosti tak momentálně rezonuje především otázka, zda je Evropská unie vůbec oprávněna odepřít přístup státu a jeho občanům k finančním prostředkům, které částečně pochází také z jejich zdrojů. Avšak jde o nakládání s veřejnými prostředky, a tedy především o oblast finančního práva na úrovni Evropské unie. Je tak třeba vyzdvihnout tyto aspekty a zasadit je do kontextu hospodaření s evropským rozpočtem.

Cílem tohoto článku je prozkoumat právní základ ustanovení takové podmínky z finančně právního pohledu, a potvrdit či vyvrátit hypotézu, že taková podmínka je z finančně právního hlediska legitimní. To znamená právní pozadí podmínek pro alokaci částí rozpočtu EU členskými státy a možné dopady na hospodaření členských států, potažmo budoucí ekonomický vývoj. Výkladovou metodou bude vysvětleno schéma přerozdělování prostředků shromážděných do rozpočtu EU včetně právního základu. Dále

¹ Právní stát: Situace v Polsku a Maďarsku zhoršila, upozorňují poslanci. *Evropský parlament* [online]. [cit. 14. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69907/rule-of-law-in-poland-and-hungary-has-worsened>

bude zanalyzováno rozhodnutí o schválení rozpočtu a průvodní dokumenty, i argumenty obou uvedených států, které zvažují uplatnění práva veto. Protože se jedná o nakládání s veřejnými financemi, bude třeba zkoumat relevantní právní předpisy vztahující se k fungování evropského rozpočtu.

Protože se jedná o prakticky bezprecedentní situaci, literatura takové téma prozatím nezpracovává. K dispozici jsou však materiály související s problematikou, která může být použita, a za pomoci analogie podpořit cíl práce. To současně vede k alternativnímu cíli, totiž poskytnout studijní materiál k problematice podmínek pro přidělení financí členským státům z evropského rozpočtu.

Toto téma je o to závažnější, že se ve víceletém finančním rámci pro období 2021–2027 hraje o nástroj Next Generation EU, který má pomoci státům s nápravou ekonomiky po koronakrizi. Ačkoliv to není součástí hlavního tématu práce, autorka by se v závěru ráda vyjádřila k hypotéze také v tomto kontextu.

2 Právní základ dlouhodobého rozpočtu EU a kritérium podmíněnosti

Princip řádného finančního řízení zachycený v článku 310 odst. 5 Smlouvy o fungování EU představuje základ pro vytváření centrálního rozpočtu EU. Zároveň je to jediný princip týkající se rozpočtu ukotvený v primárním právu.

Roční i dlouhodobý (víceletý finanční rámec – dále jen „VFR“) rozpočet EU dodržuje devět obecných zásad: jednotnosti, správnosti rozpočtu, ročního rozpočtu, rovnováhy, zúčtovací jednotky (euro), univerzálnosti, specifikace (každá položka je přidělena na určitý druh výdajů), řádného finančního řízení a transparentnosti podle článků 6 až 35 nařízení o rozpočtových pravidlech použitelných na souhrnný rozpočet Unie (dále jen „rozpočtová pravidla EU“).² Principy rozpočtového práva jsou neoddělitelnou součástí Smlouvy o založení Evropských společenství, najdeme je však rovněž v hlavě II., v části Finanční ustanovení Konsolidovaného znění

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 o rozpočtových pravidlech použitelných na souhrnný rozpočet Unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046>

Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, č. 6655/08 ze dne 15. dubna 2008. Rozpočet EU si ani tak neklade za cíl přerozdělovat bohatství, ale spíše se zaměřuje na potřeby Evropanů jako celku.

Další kapitoly rozpočtových pravidel upravují samotný proces sestavování rozpočtu – od prvních kroků až k předložení finálního návrhu, rezerv a využití prostředků k pokrytí pracovních příležitostí. Je definována rozpočtová kázeň, způsob plnění rozpočtu a jeho účastníci, stejně jako pravidla pro zadávání veřejných zakázek, udělování grantů, celkové správy rozpočtu, a kontroly. Tento předpis je stálý a aplikovatelný na všechny roční rozpočty. Zahrnuje i zvláštní pravidla pro financování Společné zemědělské politiky (Common Agriculture Policy – CAP), která má pro svou historicky problematickou povahu zvláštní místo v rámci hospodaření s rozpočtem.³ Neupravuje však podmínky realokace finančních prostředků členskými státy.

Evropská komise ve finančněprávních vztazích souvisejících s rozpočtem EU figuruje jako hlavní adresát práva. Ačkoliv sama nemá právní osobnost, je oprávněna v těchto vztazích vystupovat jako subjekt práva a jako zástupce Unie. Má postavení schvalovacího (čl. 62), exekutivního (přímo, nepřímo a sdíleně řídicího) i kontrolního orgánu (čl. 73-75). Vedlejšími adresáty jsou skupina subjektů vyjmenovaných v čl. 62 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel EU, které Komisi pověří plněním souvisejících úkolů. Tímto adresátem může být třetí země, mezinárodní organizace, EIB, EIF, veřejnoprávní subjekty, včetně organizací členských zemí, soukromoprávní subjekty pověřené výkonem veřejné služby apod. Za pod-adresáty můžeme považovat členské státy, které s Komisí sdílí řídicí funkci v programech, kde jsou prostředky z rozpočtu přidělovány jednotlivým projektům (příjemci). Je však třeba mít na paměti, že v případě programů financování jde o komplexní systém a konkrétní adresát je definován *ad hoc*.

Povinnost souladu s víceletým finančním rámcem je stanovena v článku 54 rozpočtových pravidel EU. Nařízení o VFR je pak přijímáno zvláště pro každé období na základě tzv. meziinstitucionální dohody mezi Evropskou komisí, Evropským parlamentem a Radou EU. VFR na období 2021–2027 je upraven

³ Víceletý finanční rámec. *Euroskop* [online]. [cit. 15. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8904/sekce/vicelety-financi-ramec/>

Narížením Rady 2020/2093 ze dne 17. prosince 2020.⁴ Úvodní ustanovení neopomínají některé významné události, které podobu rozpočtu ovlivnily a zdůrazňují nutnost na ně při jeho vytváření reagovat. Především jde o pandemii koronaviru a brexit, kdy obě mají silný negativní dopad na ekonomiku v členských státech a příjem rozpočtu z členských příspěvků silné země jako je Velká Británie, ale počítá i s řešením sjednocení Kypru a přistoupením nových států. Kritérium právního zde nefiguruje, avšak oproti VFR pro období 2014–2020⁵ se zde v kapitole o přerozdělení prostředků v rámci politiky soudržnosti objevuje pojem hodnoty – Závazek Soudržnosti, odolnosti a hodnot, specifický závazek „Práva a hodnoty.“⁶

2.1 Režim podmíněnosti

Během jednání o víceletém finančním rámci na období 2021–2027 Evropská komise navrhla nařízení k posílení ochrany rozpočtu EU před finančními riziky spojenými s obecnými nedostatky, pokud jde o právní stát. Pokud tyto nedostatky naruší nebo hrozí narušením řádného finančního řízení nebo ochrany finančních zájmů Unie, musí být možné vyvodit důsledky pro ochranu řádného využívání financování EU. Během jednání Rady bylo hlavním cílem Komise jasná formulace dohody, která by zdůrazňovala, jak potřebu chránit finanční zájmy Unie, tak důležitost právního státu.

Jedná se o nástroj na ochranu rozpočtu EU a zajištění řádného finančního řízení. Je důležité neovlivnit konečné příjemce finančních prostředků EU. Nejsou odpovědní za chování svých vnitrostátních orgánů. Členské státy by byly i nadále vázány stávajícími povinnostmi provádět programy a provádět platby studentům, výzkumným pracovníkům, občanské společnosti nebo jiným konečným příjemcům nebo příjemcům programu Erasmus.⁷

⁴ Nařízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093 ze dne 17. prosince 2020, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32020R2093>

⁵ Nařízení Rady (EU, Euratom) č. 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1311>

⁶ Příloha II Nařízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093 ze dne 17. prosince 2020, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32020R2093>

⁷ Informace poskytnutá Generálním ředitelstvím Komise pro rozpočet prostřednictvím služby Europe Direct na žádost o informace o zvláštích VFR 2021–2027 ve vztahu k ochraně zásady právního státu.

Odstavec 7 úvodních ustanovení Nařízení o VFR 2021–2027 doporučuje přijetí pravidel umožňujících dodatečnou úpravu VFR v reakci na nepředvídané situace v rámci sdíleného řízení. Požadavek je pak specifikován v článku 6: „*Úpravy související s opatřeními spojenými s řádnou správou ekonomických záležitostí nebo s obecným režimem podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie.*“ Ten odkazuje na Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie.⁸

Nástin pozadí rozhodnutí nabízí důvodová zpráva Komise k návrhu nařízení z 2. května 2018.⁹ vysvětluje, že jádro existence EU je v jejích hodnotách, přičemž unie je společenstvím práva. Řádné finanční řízení je s těmito hodnotami úzce spjato. Rozpočet může efektivně sloužit svému účelu „*jedine s odpovídající podporou ekonomického, regulačního a administrativního prostředí v členských státech.*“¹⁰ Dále důvodová zpráva výslovně stanoví, že „*účinné dodržování zásad právního státu je nezbytným předpokladem pro důvěru, že výdaje EU v členských státech jsou dostatečně chráněny.*“ To úzce souvisí s jedním se základních pilířů EU, jímž je solidarita mezi státy a vzájemná podpora na cestě k dosažení cílů prosperující demokracie a je podepřen článkem 2 Smlouvy o Evropské unii. V praxi to znamená, že bude-li na základě šetření v členském státě zjištěno narušení hodnot právního státu v tomto státě, Komise navrhne Radě přijetí vhodných opatření, která o nich rozhodně kvalifikovanou většinou do jednoho měsíce od předložení návrhu. Počítá se s účastí Parlamentu ve všech fázích procesu.

Nařízení o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie (dále jen „nařízení o ochraně rozpočtu“) obsahuje definici právního státu, i jeho

⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX%3A32020R2092>

⁹ Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech. COM (2018) 324 final. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52018PC0324>

¹⁰ Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech. COM (2018) 324 final. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52018PC0324>

„všeobecný nedostatek.“ Ty jsou dále rozvedeny v článku 3 demonstrativním výčtem skutečností, které jsou považovány za znaky porušování zásad právního státu: ohrožení nezávislosti soudnictví, nepřijetí vhodných opatření v případě porušování zákona či jiných důležitých veřejnosprávních hodnot ze strany orgánů veřejné moci, či omezování dostupnosti a účinnosti právních prostředků nápravy, včetně vyšetřování, trestního stíhání osob a trestání.¹¹

Pakliže Rada shledá závažné porušení těchto zásad v členském státě, může jako formu trestu uložit jedno nebo více opatření uvedených v článku 5 nařízení o ochraně rozpočtu. To v závislosti na povaze porušujícího orgánu a variantě finančního řízení (sdílené) znamená například pozastavení plateb danému členskému státu, zákaz vstupu do určitých právních vztahů (pokud v nich figuruje rozpočet EU), pozastavení plateb v závazcích státu, kde je poskytována záruka z rozpočtu EU, snížená předběžného financování, pozastavení schválení některých programů, a další.¹² Tento seznam variant opatření má taxativní povahu, avšak jednotlivé položky nejsou velmi specifické. Následující odstavce jim dodávají jasnější obrysy tím, že stanoví, že jejich uložení musí mít přímý žádoucí vliv na činnost konkrétního orgánu ve vztahu k porušení hodnot, jehož se měl dopustit. Je také stanoven požadavek přiměřenosti opatření a transparency rozhodovacího procesu.

Dotčené finanční prostředky jsou zadrženy Komisí jako správcem rozpočtu. Z ustanovení nařízení o ochraně rozpočtu EU není zcela jasné, jak je s nimi dále naloženo. Autorka se pokusila o výklad příslušných ustanovení (odst. 4 a 5 článku 5 nařízení o ochraně rozpočtu) a z věty „*na základě informací poskytnutých konečnými příjemci nebo příjemci v souladu s odstavcem 4 tohoto článku Komise učiní vše, co je v jejich silách, aby zajistila, že veškeré částky splatné vládními subjekty nebo členskými státy podle odstavce 2 tohoto článku budou skutečně vyplaceny konečným příjemcům nebo příjemcům*“ rozumí, že příslušné částky budou vyplaceny konečným příjemcům na základě schválení Rady poté, co dotčené členské státy učiní potřebné kroky k nápravě vzniklého narušení zásady právního státu, a informují o tom Komisi.

¹¹ Srov. čl. 3 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie.

¹² Srov. čl. 5 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie.

Režim podmíněnosti můžeme považovat za podporu, nebo i alternativu, k mechanismu ochrany právního státu představenému v roce 2014 ve smyslu článku 7 Smlouvy o Evropské unii¹³ a článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie.¹⁴ Ten je založen na tzv. strukturovaném dialogu mezi Komisí a vyšetřovaným členským státem. Pokud členský stát svou situaci nenapraví na základě doporučení Komise, Rada může rozhodnout o uložení sankce, jako je například peněžitá pokuta nebo pozastavení hlasovacích práv.¹⁵ Tato procedura se však zdá být komplikovaná, dlouhá a poměrně přísná, autorka tak nařízení o ochraně rozpočtu EU považuje za nástroj motivace členských států k udržování hodnot. Například podle finského premiéra Rinneho jsou členské státy s takovou podmínkou připraveny pracovat,¹⁶ předpis je vítán i Evropským hospodářským a sociálním výborem.¹⁷

3 Dopady režimu podmíněnosti na právní vztahy členských států

Návrh na nařízení o ochraně rozpočtu byl předložen bez předchozího posouzení dopadů. Komise to odůvodnila tím, že *„dané opatření má jediný cíl, jímž je zabránit tomu, aby byla rozpočtu Unie způsobena újma v situacích, kdy všeobecný nedostatek týkající se právního státu v některém členském státě ovlivňuje nebo může ovlivnit řádné finanční řízení a ochranu finančních zájmů Unie. Možností tedy bylo buď zachovat status quo bez zvláštního finančního postupu v případě problémů týkajících se právního státu a potenciálně ovlivňujících řádné řízení finančních prostředků Unie,*

¹³ Smlouva o Evropské unii. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

¹⁴ Smlouva o fungování Evropské unie. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>

¹⁵ Více k mechanismu ochrany právního státu například z: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law_cs

¹⁶ Právní stát jako podmínka pro čerpání evropských peněz? Podle finského premiéra se k tomu schyluje. *EURACTIV* [online]. [cit. 16. 2. 2021]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/aktualne-v-eu/news/pravni-stat-jako-podminka-pro-cerpani-evropskych-penez-podle-finskeho-premiera-se-k-tomu-schyluje/>

¹⁷ Srov. odstavce 1.1 Stanoviska Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech COM (2018) 324 final ze dne 15. 2. 2019. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52018AE2955>

*nebo takový postup vypracovat.*¹⁸ Komise nicméně předpokládá pozitivní dopad na řádné finanční řízení rozpočtu EU na úrovni členských států, protože to je přímým odrazem úrovně demokracie a právního státu v zemi. Pokud má stát mezery v tomto, je řádné nakládání se svěřenými financemi a schopnost plnit rozpočtové závazky ohrožena.¹⁹ Autorka se domnívá, že pokud je to zasazeno do kontextu článku 3 upravujícího demonstrativní výčet skutečností považovaných za možné porušení zásad právního státu,²⁰ je takové očekávání legitimní.

Jak již bylo zmíněno výše, princip řádného finančního řízení vychází z primárního práva EU.²¹ VFR je pak základem každé výdajové operace z rozpočtu EU. Podmínky pro vznik, změnu a zánik finančněprávních vztahů i v případě sdíleného a nepřímého řízení jsou upraveny rozpočtových pravidlech EU, která dále odkazují na doplňková ustanovení odvětvových pravidel. Na základě těchto předpisů pak funguje i alokace finančních prostředků z rozpočtu EU, které nejsou využity na samotný chod EU, a které jsou prostřednictvím pěti hlavních strukturálních a investičních fondů přiděleny státu buď jako správci v rámci sdíleného řízení, anebo jako příjemci, a v některých případech přímo přijímacím soukromoprávním subjektům.

3.1 Sdílené finanční řízení

Příjemci odlišní od státu (soukromoprávní subjekty) však v naprosté většině případů komunikují s členským státem, který příslušné fondy spravuje. Tato situace je pro účely tohoto článku předmětná, neboť bude případnými opatřeními vyplývajícími z nařízení o ochraně rozpočtu EU dotčena nejvýrazněji.

Přibližně 76 % z rozpočtu EU je vloženo do hlavních strukturálních a investičních fondů (dále jen „fondy EU“). Jsou to Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Fond soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova, a Evropský námořní a rybářský fond. Z nich jsou

¹⁸ Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech. COM (2018) 324 final. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52018PC0324>

¹⁹ Ibid.

²⁰ V českém prostředí nás zaujme především poslední položka odstavce b) „nezajištění vyloučení střetu zájmů“.

²¹ Srov. čl. 310 Smlouvy o fungování EU.

pak financovány projekty v rámci relevantních politik, obvykle na bázi veřejných zakázek, anebo prostřednictvím grantů pro různé instituce (školy, podniky, nevládní organizace, sociálně prospěšné aktivity a další).²² regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu Plus, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a

Opatření se v konečném důsledku dotknou pouze specifických fondů, především Evropském fondu pro rybářském fondu a finanční pravidla pro tyto fondy a Azylový a migrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a nástroj pro správu hranic a víza.²³ Prostředky z těchto fondů jsou pak určeny pro ne příliš specificky vymezené účely jako veřejné výdaje.

V případě sdíleného řízení jsou členské státy adresátem nařízení o rozpočtu EU a jsou pověřeny zprávou rozpočtu EU na národní úrovni. Vzniká jim tak závazek vůči přijímacím subjektům. V rámci finančně právních vztahů se mohou ocitnout v pozici dlužníka nebo ručitele. Pakliže stát neplní své závazky vyplývající ze zásady právního státu, je mu část nebo všechny přidělené prostředky z rozpočtu EU odebrány. Danému veřejnému orgánu je pak znemožněno dostat svým závazkům vůči příjemcům. Je tak otázkou, na koho reálně opatření dopadnou a zda povedou k nápravě jednání vedení země.

Tam, kde je dlužníkem, existuje riziko jednání veřejného orgánu proti právním předpisům souvisejícím se správou rozpočtu a alokací finančních prostředků. To může být například prostřednictvím protiprávního jednání orgánu/představitele podle demonstrativního výčtu článku 3 nařízení o ochraně rozpočtu EU, kdy by takové jednání přímo souviselo s narušováním hodnot právního státu, ale také pochybením či svévolí. Namátkou se nabízí například problém nesjednocených pravidel pro identifikaci adresátů nařízení a příjemců prostředků z rozpočtu v jednotlivých členských státech založené na odlišném hodnocení některých veřejných a kvazi-veřejných institucí²⁴ (např. profesní komory, vzdělávací ústavy, právnické osoby zřízené zákonem za účelem provádění aktivit soukromoprávní povahy a další), což může vést i odlišnému výkladu toho, kdo za dané pochybení nese zodpovědnost.

²² Stručný přehled fondů EU je k dispozici například z: https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_cs

²³ Ibid.

²⁴ KOZIEL, M. Zneužití práva a svévole v právu veřejných financí. In: NECKÁŘ, J. *Zneužití práva a svévole z pohledu finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 35.

To bude samozřejmě předmětem vyšetřování Komisí, avšak z dostupných materiálů není zřejmé, jakým způsobem to bude hodnoceno. Nařízení o ochraně rozpočtu EU obsahuje poměrně hrubou úpravu kontrolních mechanismů s odkazem na pravidelný audit, avšak tyto se týkají spíše faktické stránky věci a pracují s tvrdými čísly. Kritéria pro hodnocení lpění na daních hodnotách a souvislosti s řízením rozpočtu EU jsou vymezena jen velice abstraktně. Nabízí se hypotetická úvaha o tom, že neexistence precizních procesních předpisů vysvětlujících hodnotící kritéria pro samotné vyšetřování, které má být poměrně rychlé, nevyvolává sama o sobě právní nejistotu, a tedy není jedním ze znaků nedostatku právního státu.

4 Stručně k ekonomické analýze práva

Pokud se budeme bavit o ekonomických aspektech kritéria podmíněnosti, nezaměříme se na jeho dopady na ekonomiku dotčených členských států, potažmo EU jako celku, jako spíše na některé prvky ekonomické analýzy práva. Broulík nabízí zajímavý pohled na dichotomii práva a ekonomie, kdy odlišuje právo jako autonomní disciplínu²⁵ kladoucí důraz na doktrinalismus a formalismus, zatímco typický ekonomický přístup spočívá v analýze dopadů práva²⁶ (*legal impact analysis*).²⁷

Současně však ekonomii bývá vytýkáno, že právní normy hodnotí prostřednictvím kritéria efektivity, přičemž cílem právních norem je nalezení spravedlnosti, která z ekonomického pohledu sotva kdy bývá efektivní.²⁸ z pohledu autorky se také o právu dá říci, že oproti poměrně fluidní ekonomii je právo poněkud zkosnatělé, když sebemenší zásah do normy vyžaduje proceduru o několika úrovních. Někteří se autoři se na druhou stranu domnívají, že právo je ve vztahu k ekonomii přeceňováno, a to obzvláště v krizových situacích, kde právo (specifická krizová normotvorba) vstupuje (je nasazeno)

25 PARISI, F. *The Language of Law and Economics: A Dictionary*. Cambridge University Press, 2013, s. 165.

26 BROULÍK, J. Vztah mezi právem a ekonomikou: Rozdíly a shody v uvažování. *Právník*, 2015, č. 6, s. 484–497. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=2616480>

27 CALABRESI, G. An Introduction to Legal Thought: Four Approaches to Law and to the Allocation of Body Parts. *Stanford Law Review*, 2003, č. 55, s. 2115.

28 BECKER, G. S. Crime and Punishment: An Economic Approach. In: BECKER, G. S. a W. M. LANDES (eds.). *Essays in the Economics of Crime and Punishment*. 1974. Dostupné z: <http://www.nber.org/chapters/c3625>

do ekonomických vztahů razantněji, než je tomu jinak.²⁹ Avšak každá krizová situace se projevuje jiným způsobem v závislosti na nekonečném výčtu kritérií, a tento vývoj můžeme charakterizovat či dokonce do budoucna odhadnout díky ekonomii. Právo má pak být odrazem výsledku ekonomického zkoumání, protože pokud reaguje na situaci jako první, hrozí vysoká míra kauzality a nedostatečná efektivita. Tento autorčin názor podporuje i Hayek, který říká, že „*tím nemá být řečeno, že ekonomie sama poskytuje principy, které by měli zákonodárci vést – vezmeme-li však v úvahu vliv, který ekonomická pojetí nevyhnutelně vykonávají, je třeba si jen přát, aby takový vliv přicházel od dobré ekonomie a nikoli od té sbírky mýtů a bajek o ekonomickém vývoji, která dnes právnímu myšlení, ždá se, vládne.*“³⁰

Pakliže podmínku právního státu pojmem jako normu, jejímž cílem je dosažení spravedlnosti (jakkoliv abstraktní tento pojem je – na rozdíl od poměrně dobře vyhraněného pojmu právního státu³¹), je otázkou její ekonomická efektivita. Je zřejmé, že pakliže státům, u nichž bude shledáno, že podmínku nenaplnují, bude znemožněn přístup k fondům, na jejich tvorbě se podílely, bude to mít dopad na jejich hospodaření a povede to ke změně vyváženosti mezi výdaji a příjmy státního rozpočtu. To je obecně ekonomicky nežádoucí situace. Komise o nicméně vnímá jako motivační prvek. Zde opět narážíme na neshodu principů práva a ekonomie – totiž zatímco právo je založeno na negativní motivaci (pokud nedodržíš normu, budeš potrestán), ekonomie vnímá pohnutky lidského jednání více ve shodě s naturálním založením člověka, tedy že jeho motivací je odměna, a pokud možno okamžitá. Stát jako organismus jedná podobným způsobem.

Pokud je tedy členský stát zavázán odvádět část svého národního rozpočtu do rozpočtu EU a k dalším povinnostem, oproti kterým na základě pilířů EU očekává protihodnotu, která mu bude odepřena, tento stát ztrácí

²⁹ SUCHOŽA, J. Vztah práva a ekonomiky v období krizových situací v národním hospodářství (legislativné úvahy a podněty). *Ekonomický časopis*, 2013, roč. 61, č. 5, s. 514–537. Dostupné z: <https://www.sav.sk/journals/uploads/0621142605%2013%20Suchoza-RS.pdf>

³⁰ HAYEK, F. A. *Právo, zákonodárství a svoboda (Nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie)*. Praha: Academia, 1991.

³¹ Evropská komise: Právní stát. *Evropská komise* [online]. [cit. 9. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law_cs

motivaci v systému zůstávat. Je nutno mít na paměti, že nedodržení podmínky právního státu tak, jak ji vymezuje Komise, je spojena s politickými záměry takového charakteru, kdy v důsledku převládá zájem o samostatnost či spojení se s jiným partnerem. To znamená, že stát negativně motivován k dodržování norem demokraticky stanovených nadnárodním celkem složeným převážně z jednotek s odlišným politicko-ekonomickým pozadím, pomalu ztrácí důvod pro setrvání v tomto celku, a nakonec se od něj odpojí. Na Brexitu jsme však mohli pozorovat, že i za předpokladu, že odpojení členského státu probíhá přátelsky a s ochotou vyjednávat, vždy to představuje hospodářskou ztrátu pro obě strany. Navíc v případě, že důvodem k odpojení státu je záměr „dělat si věci po svém,“ jako by tomu mohlo být například v případě Maďarska,³² není zcela možné hladký průběh očekávat. Efektivita režimu podmíněnosti tak není dosažena.

5 Závěr

Hodnoty právního státu jsou základním stavebním kamenem Evropské unie. Snaha motivovat členské státy k jejich dodržování tak dává smysl, nicméně autorka si po provedené analýze stále klade otázku, zda je nařízení o ochraně rozpočtu EU a režim podmíněnosti skutečně vhodným nástrojem. Ačkoliv supranacionální povaha EU umožňuje jejím orgánům do určité míry regulovat aktivity členských států³³ a kontrolovat soulad jejich akcí se společnými hodnotami, otvírá nařízení o ochraně rozpočtu EU jednak prostor pro jistou svévoli na straně Komise, ale také přímo zasahuje do hospodaření státu s prostředky, které jí byly svěřeny za úkolem spravedlivého přerozdělení mezi členské státy na základě kohezního principu tak, aby mohly být efektivně využity na dosahování společných cílů, tím spíše, je-li součástí rozpočtu balíček na podporu obnovy národních ekonomik po úderu koronavirové pandemie.

³² Viz naznačování úmyslu Maďarska vystoupit z EU po referendu o systému automatického přerozdělování migrantů v roce 2018. Srov. např. Maďaři se v referendu vyslovili proti kvótám, dorazilo jich však málo. *iDnes.cz* [online]. [cit. 9. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/maďarsko-referendum-uprchlici-kvoty-eu.A161001_151834_zahranicni_ert

³³ ZAJÍČKOVÁ, M. Základní zásady souhrnného rozpočtu Evropské unie. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* [online]. 2010, č. 4, s. 29–41. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/836/Turid_4_2010_04_zajickova.pdf

Důvodová zpráva k zavedení mechanismu podmíněnosti odkazuje na „nedávné události“.³⁴ Ačkoliv nejsou dále specifikovány, podle průběhu jednání i dalších indicií v médiích nelze pochybovat, že jde především o nedemokratické chování Polska a Maďarska v posledních několika letech. Za vhodný příklad autorka považuje „znárodnění“ soukromých penzijních fondů v Polsku, kdy byla v roce 2014 povinná část aktiv těchto fondů přenesena do veřejného sektoru. Jako takové se finanční prostředky považují za součást veřejných fondů, čímž došlo k umělému snížení státního dluhu.³⁵ Na základě historické zkušenosti skutečně nelze tento krok hodnotit za souladný s hodnotami právního státu a ukazuje na zneužívání pozice umožňující manipulaci s veřejnými rozpočty. Nicméně obecně není kvůli snaze autorů důvodové zprávy nebyt příliš konkrétní zcela jasná vazba mezi děním v těchto (či jiných) zemích a nesprávním nakládáním s prostředky pocházejícími z rozpočtu EU. I toto je lze konečnému textu nařízení vytknout – konstatování, že porušování hodnot právního státu může vést k narušení hospodaření s rozpočtem EU je příliš abstraktní a nedostatečné.

Dále, jak vyplývá z podkapitol II.I a III.I, zatímco mechanismus rozhodování je promyšlen celkem podrobně, zcela chybí jasné vymezení hodnotících kritérií, podle kterých bude Komise v rámci vyšetřování postupovat. Pokud jde o nakládání z finančními prostředky z velké části pocházejících právě z národních rozpočtů členských států, svěřených Komisi ke spravedlivému přerozdělení za účelem financování společných politik, je nezbytné, aby byly případné podmínky pro omezení přístupu členských států k fondům podrobně definovány. Pojem právního státu je značně abstraktní³⁶ a možností jeho potenciálního narušení je nepočítaně. Pokud nejsou jasně daná pravidla, co je považováno za dodržení hodnot a co naopak za jejich porušení, má Komise nepřiměřeně široký prostor pro svévoli v rozhodování a je zde i riziko politické hry.

³⁴ Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech. COM (2018) 324 final. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52018PC0324>

³⁵ KOZIEŁ, M. Zneužití práva a svévole v právu veřejných financí. In: NECKÁŘ, J. *Zneužití práva a svévole z pohledu finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 36.

³⁶ COLOTKA, P. Přípis k historii pojmu „Rechtsstaat“. *Právní obzor*, 1995, roč. 78, č. 5, s. 354–356.

Podle ekonomických teorií, rozhodnutí veřejného orgánu o alokaci prostředků na konkrétní výdaj přímo ovlivňuje vlastní rozpočet, ale ekonomiku země jako takovou.³⁷ Je proto nezbytné, aby byly vynakládány s vynaložením vysoké míry péče řádného hospodáře. Pokud existují odůvodněné obavy o kvalitu demokracie v členských státech, kdy její nedostatek ohrožuje nakládání s veřejnými financemi, je přijetí vhodných opatření na místě. Tato opatření musí být ukládána transparentně a občanům musí být umožněn přístup k rozhodnutím a informacím o rozhodovacím procesu. Vymezení pojmu právního státu v daném kontextu a bližší upřesnění jeho znaků a znaků jeho nedostatku Evropským soudním dvorem by bylo také vhodné. S ohledem na novost institutu však není použitelná judikatura k dispozici.

Autorka je přesvědčena, že společenské opodstatnění pro aplikaci režimu podmíněnosti zde je, avšak na základě provedené analýzy se domnívá, že není nastaven zcela optimálně, a naopak může vést ke složitějším problémům v rámci intra-unijních vztahů. Hypotéza stanovená v úvodu tohoto článku, totiž že režim podmíněnosti pro přidělení finančních prostředků členskému státu z rozpočtu EU je z ekonomicko-právního hlediska legitimní, byla potvrzena jen z části.

Literature

- BECKER, G. S. Crime and Punishment: An Economic Approach. In: BECKER, G. S. a W. M. LANDES (eds.). *Essays in the Economics of Crime and Punishment*. 1974. Dostupné z: <http://www.nber.org/chapters/c3625>
- BROULÍK, J. Vztah mezi právem a ekonomikou: Rozdíly a shody v uvažování. *Právník*, 2015, č. 6, s. 484–497. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=2616480>
- CALABRESI, G. An Introduction to Legal Thought: Four Approaches to Law and to the Allocation of Body Parts. *Stanford Law Review*, 2003, roč. 55.
- COLOTKA, P. Přípis k historii pojmu „Rechtsstaat“. *Právní obzor*, 1995, roč. 78, č. 5, s. 354–356

³⁷ KYNCL, L. Opatření proti zneužívání veřejných výdajů a svévoli v právu veřejných výdajů. In: NECKÁŘ, J. *Zneužití práva a svévole z pohledu finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 49.

- HAYEK, F. A. *Právo, zákonodárství a svoboda (Nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie)*. Praha: Academia 1991.
- KOZIEŁ, M. Zneužití práva a svévole v právu veřejných financí. In: NECKÁŘ, J. *Zneužití práva a svévole z pohledu finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2014.
- KYNCL, L. Opatření proti zneužívání veřejných výdajů a svévoli v právu veřejných výdajů. In: NECKÁŘ, J. *Zneužití práva a svévole z pohledu finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2014.
- PARISI, F. *The Language of Law and Economics: A Dictionary*. Cambridge University Press, 2013, s. 165.
- SUCHOŽA, J. Vztah práva a ekonomiky v období krizových situací v národním hospodářství (legislativné úvahy a podněty). *Ekonomický časopis*, 2013, roč. 61, č. 5, s. 514–537. ISSN 2729-7470. Dostupné z: <https://www.sav.sk/journals/uploads/0621142605%2013%20Suchoza-RS.pdf>
- ZAJÍČKOVÁ, M. Základní zásady souhrnného rozpočtu Evropské unie. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2010, č. 4, s. 29–41. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/836/Iurid_4_2010_04_zajickova.pdf
- Euractiv: Právní stát jako podmínka pro čerpání evropských peněz? Podle finského premiéra se k tomu schyluje. *Euractiv.cz* [online]. [cit. 16. 2. 2021]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/aktualne-v-eu/news/pravni-stat-jako-podminka-pro-cerpani-evropskych-penez-podle-finskeho-premiera-se-k-tomu-schyluje/>
- Finanční prostředky EU. *Evropská komise* [online]. Dostupné z: https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_cs
- Maďaři se v referendu vyslovili proti kvótám, dorazilo jich však málo. *iDnes.cz* [online]. [cit. 9. 4. 2021] Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/madarsko-referendum-uprchlici-kvoty-eu.A161001_151834_zahranicni_ert
- Právní stát. *Evropská komise* [online]. [cit. 9. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law_cs

Právní stát: Situace v Polsku a Maďarsku zhoršila, upozorňují poslanci. *Evropský parlament* [online]. [cit. 14. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69907/rule-of-law-in-poland-and-hungary-has-worsened>

Víceletý finanční rámec. *Euroskop.cz* [online]. [cit. 15. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8904/sekce/vicelety-financni-ramec/>

Právní předpisy

Evropský hospodářský a sociální výbor: Stanovisko k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech COM (2018) 324 final ze dne 15. 2. 2019. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52018AE2955>

Nářízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX%3A32020R2092>

Nářízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 o rozpočtových pravidlech použitelných na souhrnný rozpočet Unie. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046>

Nářízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093 ze dne 17. prosince 2020, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32020R2093>

Nářízení Rady (EU, Euratom) č. 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1311>

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech. COM(2018)324final. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52018PC0324>

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech. COM(2018)324final. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52018PC0324>

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech. COM(2018)324final. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52018PC0324>

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech. COM(2018)324final. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52018PC0324>

Příloha II Nařízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093 ze dne 17. prosince 2020, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32020R2093>

Smlouva o Evropské unii. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

Smlouva o fungování Evropské unie. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>

Contact – e-mail

421880@law.muni.cz