

STANOVISKO 09/2026

(podle čl. 322 odst. 1
Smlouvy o fungování EU)

**k návrhu nařízení
Evropského parlamentu
a Rady 2025/0240 (COD),
kterým se zřizuje Evropský
fond pro hospodářskou,
sociální a územní
soudržnost, zemědělství
a venkovské oblasti,
rybolov a námořní
záležitosti, prosperitu
a bezpečnost na období
2028–2034 a mění
nařízení (EU) 2023/955
a nařízení
(EU, Euratom) 2024/2509**

(COM(2025) 565 final/2)

CS



Rozpočet EU
2028–2034



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

Body

01–10 | **Úvod**

01–10 | **Proč vydáváme toto stanovisko**

01–02 | Právní základ

03–10 | Souvislosti

11–49 | **Hlavní sdělení**

11–12 | **Přidaná hodnota EU**

13–17 | **Sladění cílů v oblasti výdajů s celoevropskými politickými prioritami**

18–19 | **Rozpočtová flexibilita**

20–24 | **Zjednodušení**

25–27 | **Tempo čerpání prostředků EU**

28–29 | **Výkonnostní rámec**

30–39 | **Plány NRP a platby EU členským státům**

40–47 | **Dodržování předpisů a vyvozování odpovědnosti v souvislosti s vynaloženými finančními prostředky**

48–49 | **Auditní mandát EÚD**

50–142 | **Konkrétní připomínky**

50–56 | **Obecná ustanovení (hlava I)**

50 | Předmět (článek 1)

51–53 | Doplnkovost a neexistence dvojího financování (článek 7)

54–56 | Dodržování Listiny základních práv a zásad právního státu (články 8 a 9)

57–73 | Finanční rámec (hlava II)

- 57–63 | Rozpočet (článek 10)
- 64–65 | Dodatečné zdroje a využití zdrojů (článek 11)
- 66–67 | Rozpočtové závazky (článek 14)
- 68–69 | Zrušení přidělení prostředků na závazek (článek 15)
- 70–73 | Příspěvky členských států (článek 20)

74–92 | Plány národního a regionálního partnerství (hlava III)

- 78–79 | Problémy a cíle, kterými se plány mají zabývat (článek 22)
- 80–85 | Definice opatření a souvisejících milníků a cílů (článek 22)
- 86–89 | Odhad nákladů (články 22, 23 a 25)
- 90–91 | Posouzení plánů NRP (článek 23)
- 92 | Změna plánů NRP (článek 24)

93–97 | Facilita EU (hlava IV)**98–100 | Společná zemědělská politika (hlava V)****101 | Nejvzdálenější regiony (hlava VI)****102–114 | Řízení plánů (hlava VII)**

- 102–103 | Orgány odpovědné za plán (článek 49)
- 104 | Koordinační orgán (článek 50)
- 105–106 | Řídící orgány (článek 51)
- 107–108 | Platební agentury (článek 52)
- 109–112 | Auditní orgán (článek 53)
- 113–114 | Kontrola souvisejících nákladů (články 50 a 53)

**115–132 | Pravidla řízení a finanční pravidla (hlava VIII)
Všeobecná pravidla řízení (články 58–64)**

- 115–121 | Povinnosti členských států (článek 58)
- 122–127 | Výroční balíček pro poskytnutí jistoty (článek 59)
- 128–130 | Jednotný audit (článek 61)
- 131–132 | Shromažďování údajů a transparentnost (články 63 a 64)

133–139 | Pravidla pro platby (články 65–69)

- 133–134 | Podávání a posuzování žádostí o platbu (článek 65)

135–139 | Přerušení platební lhůty či pozastavení platby a finanční opravy (články 66–69)

140–142 | Specifický typ podpory (hlava IX)

140 | Finanční nástroje (články 71–72)

141 | Subjekty posuzované *ex ante* jako příjemci podpory (článek 73)

142 | Využití možnosti zjednodušených forem podpory ve vztahu k jejím příjemcům (článek 78)

Přílohy

Příloha I – Obecné informace

Příloha II – Seznam publikací EÚD, na které v tomto stanovisku odkazujeme

Příloha III – Nedostatky zjištěné v příloze I návrhu nařízení o výkonnostním rámci

Zkratky

Glosář

Úvod

Proč vydáváme toto stanovisko

Právní základ

- 01** Dne 16. července 2025 zveřejnila Komise [návrh nařízení \(2025\) 565 final](#), kterým se zřizuje Evropský fond. Žádost o stanovisko Evropského účetního dvora (EÚD) k návrhu Komise podala Rada dne 18. října 2025 a Evropský parlament dne 6. listopadu 2025.
- 02** V souladu se svým institucionálním mandátem ([čl. 322 odst. 1 písm. a\) SFEU](#)) předkládáme toto stanovisko, které má sloužit jako podklad pro legislativní proces, a to prostřednictvím připomínek k návrhu, správě, finančnímu plnění, kontrolnímu prostředí a možným rizikům navrhovaného evropského fondu.

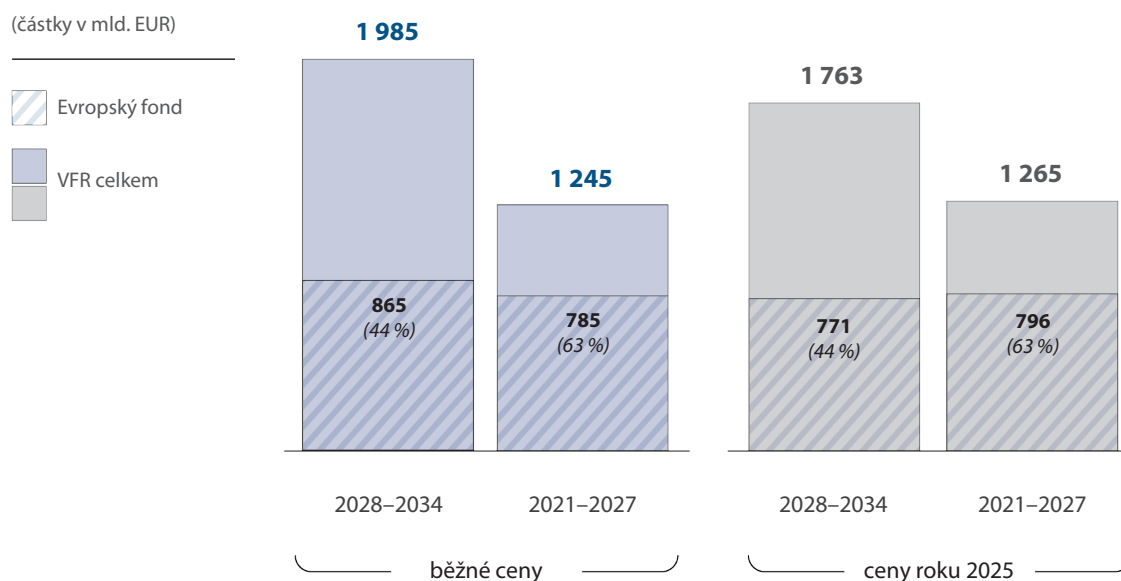
Souvislosti

- 03** Návrh Evropského fondu spojuje řadu dříve samostatných fondů, včetně zemědělského fondu (SZP) a fondu soudržnosti ([příloha I](#)). Auditem těchto výdajů se zabýváme již řadu let a zejména v oblasti soudržnosti opakovaně zjišťujeme nedostatky ve správě fondů, příliš vysokou míru chyb a přílišnou složitost. Návrh má dopad především na výdajový model fondů se sdíleným řízením, kdy dochází k významnému posunu od úhrady vzniklých výdajů k modelu založenému na platbách členským státům za výstupy, které provedou. Tento model je do značné míry inspirován zkušenostmi z provádění Nástroje pro oživení a odolnost, u kterého byly rovněž zjištěny nedostatky. V tomto stanovisku upozorňujeme na problémy, které je třeba vyjasnit, než bude zahájeno provádění Evropského fondu. Takto zásadní změna vždy vyžaduje období na přizpůsobení, přičemž zkušenosti se získávají při

praktickém provádění. Tento proces budeme kontrolovat od samého počátku – s přihlédnutím k otázkám a problémům uvedeným v tomto stanovisku – a prostřednictvím svých doporučení chceme přispět k tomu, aby výdaje EU dosahovaly plného potenciálu.

- 04** Návrh by měl na období 2028–2034 zavést společný programový a prováděcí rámec prostřednictvím jednotného souboru pravidel, která by se vztahovala na programy na podporu hospodářské, sociální a územní soudržnosti, zemědělství a rozvoje venkova, rybolovu a námořních záležitostí, prosperity a bezpečnosti, prováděné ve sdíleném řízení Komise a členských států EU. Návrh představuje **zásadní změnu oproti stávající struktuře víceletého finančního rámce (VFR)**, ve kterém byly tyto politiky řízeny prostřednictvím samostatných nástrojů, z nichž každý měl často vlastní specifické cíle, prováděcí mechanismy, modely správy a mechanismy získávání jistoty. Přestože většina výdajů na SZP bude i nadále probíhat z velké části stejně jako dosud, **navrhované nařízení významně změní způsob, jakým je plánována, přidělována, řízena a kontrolována značná část finančních prostředků EU.**
- 05** Navrhované výdaje na fond ve výši přibližně 865 miliard EUR v běžných cenách tvoří největší samostatnou součást příštího víceletého finančního rámce. Představují téměř 44 % navrhovaného rozpočtu EU ve srovnání s přibližně 63 % ve víceletém finančním rámci na období 2021–2027, kde finanční prostředky na ekvivalentní programy činily přibližně 785 miliard EUR (*obrázek 1*). Komise dále navrhuje doplnit tyto výdaje půjčkami členskými státy ve výši až 150 miliard EUR. Cílem návrhu je zjednodušit plnění rozpočtu EU a zároveň zvýšit flexibilitu, aby bylo možné reagovat na neočekávané výzvy a krize.

Obrázek 1 | Rozpočet Evropského fondu a příslušných předcházejících fondů v běžných cenách a v cenách roku 2025



Pozn.: rozpočty VFR na období 2021–2027 a 2028–2034 zahrnují splácení nástroje NGEU. Uvedený rozpočet Evropského fondu nezahrnuje navrhované půjčky ve výši 150 miliard EUR. Ceny roku 2025 jsou vypočteny na základě pevného 2 % ročního deflátoru.

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

06 Hlavní změny, které se v návrhu zavádějí, jsou tyto:

- Rámec soustředěný kolem **jediného plánu národního a regionálního partnerství** (plán NRP) pro každý členský stát.
- **Nový model financování a provádění**, kdy bude většina plateb EU členským státům záviset na splnění předem stanovených milníků a cílů v oblasti reforem a investic, nikoli na úhradě vynaložených způsobilých výdajů, jako je tomu v současnosti. Tento model provádění je do značné míry inspirován Nástrojem pro oživení a odolnost (RRF) – dočasným nástrojem vytvořeným k uspokojení finančních potřeb, které vznikly v důsledku pandemie COVID-19. Návrh sice zachovává prvky společných ustanovení platných pro sdílené řízení, ale platby na základě milníků a cílů by výrazně změnily způsob jeho fungování.

Návrh rovněž počítá s tím, že členským státům budou poskytnuty půjčky ve výši až 150 miliard EUR na financování dalších investic a reforem nad rámec těch, které jsou kryty z grantů.

07 Nařízení by z **velké části nově vymezilo používání režimu sdíleného řízení** a příslušné úlohy Komise, Rady, členských států a regionálních orgánů, a to takto:

- **Komise a Rada:** plány NRP by schvalovala Rada na návrh Komise, stejně jako tomu bylo v případě Nástroje pro oživení a odolnost, což je změna oproti tradičním postupům režimu sdíleného řízení.
- **Komise a členské státy:** úloha Komise v oblasti využívání finančních prostředků EU členskými státy a dohledu nad nimi by se podle návrhu měla změnit, přičemž členské státy by měly převzít větší odpovědnost za rozhodování o přidělování finančních prostředků, provádění opatření ke splnění milníků a cílů, podávání zpráv o pokroku a poskytování jistoty.
- **Vnitrostátní a regionální orgány:** návrh obsahuje zásadu partnerství a víceúrovňové správy. V rámci jednotného plánu by členské státy měly možnost flexibilně zajišťovat provádění v souladu se svým institucionálním uspořádáním a zapojit do plánování a provádění fondů regiony.

Komise by však i nadále nesla konečnou odpovědnost za plnění rozpočtu EU v souladu s unijním a vnitrostátním právem.

08 V této souvislosti v našem stanovisku uvádíme připomínky a návrhy, které upozorňují na problémy týkající se srozumitelnosti, soudržnosti a úplnosti návrhu. Určili jsme oblasti, v nichž může být nutné, aby spolunormotvůrci provedli zlepšení. První část stanoviska představuje naše hlavní sdělení ke klíčovým tématům, zatímco druhá část obsahuje analýzu článků podle struktury navrhovaného nařízení.

09 V tomto stanovisku se zaměřujeme na ty prvky, které jsou společné všem politikám, na něž se Evropský fond vztahuje. Stanovisko by mělo být vykládáno ve spojení se [stanoviskem 05/2026](#), které představuje celkový účinek návrhů Komise na společnou zemědělskou politiku (SZP), společně s konkrétními ustanoveními návrhu na Evropský fond, která se týkají intervencí v zemědělství a kontrolních systémů. Pravidla uvedená v návrhu budou doplněna odvětvovými předpisy, které nejsou předmětem tohoto stanoviska.

10 Rovněž upozorňujeme, že v návaznosti na návrh Komise probíhají mezi Komisí a spolunormotvůrci diskuse o možných změnách, například v oblasti využití navrhované „částky flexibility“ a o zajištění rovnováhy mezi přídělí v jednotlivých oblastech politiky. Naše stanovisko se tímto dalším vývojem nezabývá, ale vychází ze zveřejněného návrhu, s výjimkou omezeného počtu výslovně zmíněných prvků.

Hlavní sdělení

Rámeček 1

Hlavní sdělení ve zkratce

- **Zásadní změna oproti předchozímu víceletému finančnímu rámci** – návrh spojuje financování dlouhodobých politik (např. politiky soudržnosti a zemědělské politiky) a nově vznikajících priorit do jediného národního plánu pro každý členský stát a zavádí také možnost významných výpůjček na úrovni EU za účelem financování půjček členskými státy. Cílem této integrace je posílit soudržnost, zároveň však dochází k propojení politik s různými cíli, časovými horizonty a logikou provádění, čímž vzniká riziko zvýšené složitosti a nutnosti kompromisů mezi prioritami. Je třeba stanovit záruky zajišťující, aby byla plně respektována povinná zásada partnerství a víceúrovňové správy.
- **Hybridní model provádění** – návrh představuje model založený na plnění milníků a cílů, který současně zachovává prvky modelu založeného na nákladech. Nařízení by mělo vyjasnit, jaká je vzájemná interakce horizontálních zásad, požadavků na výkonnost a kontrol legality a správnosti. Přetížení jediného nástroje několika vrstvami cílů, ochranných opatření a požadavků na podávání zpráv může zvýšit složitost, oslabit vyvozování odpovědnosti a ohrozit účinné provádění. Nařízení by také mělo vyjasnit, že dodržování unijních a vnitrostátních právních předpisů je povinné a že jejich nedodržování by mělo mít pro členské státy finanční důsledky.

- **Výkonnostní rámec** – použití financování, které není spojeno s náklady, samo o sobě neznamená, že se jedná o nástroj založený na výkonnosti. Plnění plánů NRP se řídí výkonnostním rámcem, který je stanoven v [návrhu nařízení o výkonnosti](#). Rámec se opírá o milníky a cíle založené na výstupech, spolu s široce definovanými oblastmi intervence a nedostatečnými či zcela chybějícími ukazateli výsledků, což oslabuje možnosti srovnávání, znemožňuje smysluplné posouzení účinnosti, efektivnosti a optimálního zhodnocení prostředků a zvyšuje rizika v oblasti získávání jistoty, protože nejasné milníky a cíle nelze řádně kontrolovat ani u nich provádět audit.
- **Prostor pro uvážení v rozhodování o výdajových prioritách v rámci horizontálních ustanovení EU** – členské státy mají sice prostor pro uvážení při určování priorit cílů v rámci svých plánů NRP, tento prostor je však uplatňován v rámci omezení tematického vyčlenění, účelového vázání prostředků politiky a cílů na úrovni EU. Plány NRP se musí zabývat všemi specifickými cíli fondu. Jejich schopnost uspokojivě se zabývat všemi cíli na úrovni EU a zároveň přizpůsobit intervence regionálním a vnitrostátním rozvojovým potřebám a dlouhodobým strategiím však může být v rámci dostupného rozpočtu omezená.
- **Došlo ke zjednodušení rámce ve vztahu mezi Komisí a členskými státy, avšak administrativní složitost v členských státech může i nadále přetrvávat** – záměrem návrhu je zjednodušit finanční řízení mezi Komisí a členskými státy nahrazením množství programů a pravidel jediným plánem NRP a nahrazením úhrad nákladů platbami založenými na plnění milníků a cílů. Obecně lze říci, že zjednodušení může být dosaženo především ve vztahu mezi Komisí a členskými státy, zatímco míra administrativní zátěže na vnitrostátní a regionální úrovni a na úrovni příjemců může zůstat nezměněna nebo se dokonce zvýšit.
- **Platby založené na odhadovaných nákladech a na plnění milníků a cílů zaměřených na výstupy** – model provádění spočívá na milnících a cílech souvisejících s výstupy, na jejichž základě se provádějí platby. To znamená, že návrh se zaměřuje spíše na pokrok při provádění než na výsledky. Je třeba provést spolehlivé odhady nákladů, návrh však v tomto ohledu postrádá odpovídající ochranná opatření. Členské státy nejsou povinny podávat zprávy o veřejných výdajích na jednotlivé operace. Milníky a cíle musí být vymezeny přesně, aby bylo jasné, kdy je lze považovat za splněné. Rozdíly v koncepci, ambicióznosti a výkladu v jednotlivých členských státech mohou snižovat srovnatelnost, rovné zacházení a celkové hodnocení výkonnosti výdajů EU.
- **Zvýšený tlak na čerpání v kombinaci s flexibilitou pro účely krize a větším rozsahem přerozdělování prostředků může snižovat předvídatelnost rozpočtu** – navrhovaný finanční rámec zavádí prvky, které mohou snižovat předvídatelnost dlouhodobých investic, včetně zvýšeného tlaku na čerpání, flexibility pro účely krize a většího rozsahu přerozdělování. Tyto prvky mají sice zavést do víceletého plánování programů fondů EU aspekt flexibility, mohou však

současně omezit schopnost členských států a regionů plánovat a provádět komplexní a dlouhodobé investice či zvyšovat nejistotu ohledně kontinuity financování. Teprve se ukáže, zda se čerpání prostředků EU ve srovnání s víceletým finančním rámcem i nástrojem RRF skutečně zvýší.

- **Odpovědnost a získávání jistoty** – navrhovaný rámec pro získávání jistoty s sebou nese rizika týkající se odpovědnosti a Komise, která zůstává v konečném důsledku odpovědná za plnění rozpočtu, nemusí být schopna poskytnout orgánům příslušným k udělení absolutoria jistoty v souladu s požadavky Smlouvy. Například v rámci navrhovaného systému by Komise na rozdíl od nástroje RRF neprováděla před platbou povinné kontroly správnosti (milníky a cíle). Obecně hrozí, že návrh omezí úlohu Komise v oblasti řízení a dohledu a bude se ve větší míře opírat o vnitrostátní systémy, přestože v kontrolních a auditních systémech členských států jsou soustavně zjišťovány nedostatky. Komise by měla zavést účinné požadavky na kontrolu a audit a výslovně stanovit finanční důsledky v případě nedodržování předpisů, zejména pokud jde o finanční opravy a zpětné získávání prostředků, aby byla zajištěna ochrana finančních zájmů EU a dostatečné a konzistentní kontrolní postupy členských států.

Přidaná hodnota EU

- 11** Navrhovaný Evropský fond slučuje politiky, které už dlouho tvoří jádro evropské integrace – konkrétně politiku soudržnosti a společnou zemědělskou politiku – a podporuje tak cíle evropského významu stanovené ve Smlouvách¹. Podpora se zaměřuje na snižování hospodářských, sociálních a územních rozdílů mezi regiony a na podporu spravedlivého a udržitelného zemědělského odvětví, které přispívá k potravinovému zabezpečení a ochraně životního prostředí v celé EU. Návrh zahrnuje také financování intervencí v oblasti vnitřních věcí, které se řídí jiným ustanovením Smlouvy², jakož i financování konkurenceschopnosti, připravenosti a bezpečnosti.

¹ Články 38, 39 a 174 Smlouvy o fungování Evropské unie.

² Článek 3 Smlouvy o Evropské unii; hlava V Smlouvy o fungování Evropské unie.

12 V jednom nedávném přezkumu³ jsme poukázali na potřebu jasně definovat přidanou hodnotu EU v právních předpisech a důsledně a systematicky uplatňovat tento koncept při přidělování finančních prostředků z EU na programy a iniciativy a zajistit, aby byla prováděna *ex post* hodnocení přidané hodnoty EU. V opačném případě hrozí, že přidaná hodnota EU může být u různých intervencí vykládána odlišně, v důsledku čehož nemusí být hodnocení přidané hodnoty EU mezi jednotlivými programy srovnatelné. Má-li se přidaná hodnota EU stát smysluplným pojmem, je třeba, aby nařízení stanovilo jasná a důsledně uplatňovaná kritéria, která budou dostatečně konkrétní, aby umožňovala objektivní posouzení.

Sladění cílů v oblasti výdajů s celoevropskými politickými prioritami

13 V návrhu jsou stanoveny široké cíle, které pokrývají téměř všechny priority EU – včetně hospodářské a sociální soudržnosti, zajištění zemědělské a rybářské produkce, ochrany životního prostředí a boje proti změně klimatu, digitalizace, dopravy, migrace, konkurenceschopnosti, obrany a bezpečnosti. Zejména skutečnost, že návrh zahrnuje cíle v oblasti bezpečnosti a obranných schopností, umožňuje členským státům upřednostnit obranu a ve srovnání s předchozími víceletými finančními rámci vyčlenit více zdrojů na řešení geopolitických rizik. Všechny tyto cíle musí členské státy zohlednit ve svých plánech NRP. V praxi se rozsah, v jakém tak učiní, může lišit, neboť navrhované nařízení by členským státům poskytlo určitou volnost při přidělování omezeného množství zdrojů EU a vnitrostátních zdrojů na priority, které považují za nejdůležitější. V důsledku toho zůstává nejasné, jak Komise posoudí, zda jsou různé dohodnuté priority na úrovni EU v plánech NRP dostatečně zohledněny (body [59](#), [78](#) a [79](#)).

14 Unijní rozměr výdajů by bylo možné posílit také například investicemi do nadnárodních projektů, včetně přeshraniční infrastruktury, které mohou členské státy podporovat prostřednictvím plánů NRP.

³ Přezkum 03/2025, rámeček 1.

- 15** Prostor pro uvážení, který mají členské státy při přidělování finančních prostředků, lze uplatnit pouze v rámci požadavků na tematické přidělování a dalších ustanovení na úrovni EU, která odrážejí priority EU, jako je účelové vyčlenění prostředků na přímé platby v rámci SZP, rozvoj venkova a méně rozvinuté regiony, cíl 14 % sociálních výdajů a cíl 43 % výdajů na opatření v oblasti klimatu a životního prostředí⁴ (body 58 a 63). Členské státy a regiony však mohou čelit omezením při řešení svých vlastních prioritních rozvojových potřeb a zároveň přispívat ke všem prioritám EU.
- 16** Pokud jde o politiku soudržnosti, návrh klade větší důraz na plánování programů na vnitrostátní úrovni a zároveň ji více propojuje s horizontálními iniciativami EU, zejména s evropským semestrem, včetně jeho doporučení v oblasti reform, digitální dekády a vnitrostátními plány v oblasti energetiky a klimatu. Přestože sladění s prioritami EU je jedním z dlouhodobých cílů, je v návrhu také výslovně uvedeno, že členské státy by měly při přípravě svých plánů NRP přihlížet k potřebám svých regionů. V případě některých členských států však může přechod na jediný plán NRP ve srovnání se stávajícím systémem nepříznivě ovlivnit úlohu regionů v rámci rozhodování. Návrh neobsahuje dostatečná ochranná opatření, která by zajistila, že vnitrostátní agendy budou podporovat potřeby regionálního rozvoje nebo že bude plně respektována zásada povinného partnerství a víceúrovňové správy. V zájmu odstranění hospodářských, sociálních a územních rozdílů mezi regiony bude zapotřebí účinná koordinace v členských státech.
- 17** Návrh stvrzuje horizontální zásady, jako jsou základní práva, zákaz diskriminace, genderová rovnost či ochrana životního prostředí. Dodržování těchto důležitých zásad by měla zajistit Komise a členské státy. Tohoto souladu by mělo být dosaženo na úrovni plánu NRP při minimalizaci administrativních nákladů pro příjemce a zamezení zbytečné byrokracie.

⁴ Články 4 a 6 a příloha III návrhu nařízení o výkonnosti; čl. 10 odst. 5 návrhu, kterým se zřizuje Evropský fond.

Rozpočtová flexibilita

- 18** Cílem navrhovaného nařízení je poskytnout členským státům i Komisi možnosti flexibility při přidělování podpory EU na specifické cíle stanovené v návrhu a při přizpůsobování se novým nebo měnícím se politickým prioritám v průběhu programového období. V porovnání s VFR na období 2021–2027 návrh omezuje účelové určení prostředků a tematické zaměření na priority EU a posiluje takové prvky, jako je 25 % „částka flexibility“ v plánech NRP (bod 67) a v rámci Facility EU řízené Komisí (body 93–97). Tato částka flexibility se však pohybuje v rámci, který zahrnuje účelové vázání prostředků a horizontální výdajové cíle. Tyto prvky dohromady omezují rozsah přerozdělování zdrojů i schopnost reagovat na regionální a odvětvové rozvojové potřeby. S ohledem na nejnovější vývoj a probíhající jednání (body 58 a 67) může být flexibilita oproti původnímu návrhu snížena.
- 19** Návrh rovněž zavádí možnost, aby členské státy financovaly provádění svých plánů NRP prostřednictvím půjček od EU až do výše 150 miliard EUR, které by tyto členské státy později splatily. Úvěrový nástroj EU v takovém rozsahu, který není reakcí na krizovou situaci, představuje významnou novinku, díky níž se EU stává správcem pokladny členských států a vypůjčovatelem na kapitálových trzích, a současně věřitelem členských států, to vše pro účely plnění běžných politických cílů. Na rozdíl od předchozích rozsáhlých úvěrových nástrojů EU není návrh úvěrového nástroje založen na konkrétních ustanoveních Smlouvy. Místo toho se opírá o kombinaci odvětvových ustanovení a stanoveného rámce pro půjčky. Tyto půjčky členským státům jsou zajištěny rozpočtovým manévrovacím prostorem bez dalších zvláštních ustanovení. Rozsáhlé využití manévrovacího prostoru jako záruky za půjčky může snížit ochranu rozpočtu EU a předvídatelnost vnitrostátních příspěvků do rozpočtu EU a může od členských států vyžadovat, aby prováděly další platby do rozpočtu EU. Splátkový kalendář pro každý členský stát bude navíc schvalován Radou na návrh Komise. Použití úvěrového nástroje může mít dopady na měnovou politiku, které by měly být analyzovány (body 61 a 62).

Zjednodušení

- 20** Cílem návrhu jediného fondu a plánů NRP je zajistit jednodušší a méně roztříštěné financování EU a větší soudržnost a synergie při plánování intervencí v rámci různých politik. Návrh spojuje různé intervenční logiky, jako jsou strategické operace územního rozvoje z politiky soudržnosti, podpora příjmu a regulace trhu ze zemědělské politiky a operační intervence v oblasti vnitřních věcí.

- 21** Stávající množství programů a pravidel bude nahrazeno jediným plánem NRP pro každou zemi podle společného souboru pravidel, což zjednoduší postupy mezi Komisí a členskými státy. V rámci nového modelu provádění budou platby Komise členským státům podmíněny dosažením milníků a cílů v oblasti reforem a investic. Tím se zefektivní vyplácení finančních prostředků z rozpočtu EU Komisí.
- 22** Na národní a regionální úrovni však může plánování programů a provádění intervencí v rámci jediného plánu vyžadovat větší koordinaci (bod 75). Vzhledem k tomu, že zjednodušení nesmí být dosaženo na úkor vyvozování odpovědnosti při využívání finančních prostředků⁵, měly by být zavedeny účinné požadavky na kontrolu a audit, které by měly zahrnovat také kontroly uskutečněných operací a plateb provedených příjemcům podpory a (konečným) příjemcům finančních prostředků.
- 23** Zjednodušení pro příjemce podpory a (konečné) příjemce finančních prostředků může být omezeno skutečností, že požadavky na provádění jsou definovány na úrovni EU a členských států, včetně horizontálních zásad, povinností v oblasti výkonnosti vyplývajících z nařízení o výkonnosti (podávání zpráv, kontrola a další dokumentace) a přetrvávajících požadavků na zajištění legality a správnosti výdajů EU. Účinné zjednodušení pro příjemce podpory a (konečné) příjemce finančních prostředků bude navíc záviset především na tom, jak se Komise a členské státy rozhodnou nový model provádění uvést do praxe, včetně rozsáhlejšího povinného využívání zjednodušených forem podpory EU (bod 142).
- 24** Celkově lze říci, že ačkoli u postupů mezi Komisí a členskými státy může být dosaženo zjednodušení, neprojeví se to ve větším zjednodušení na vnitrostátní a regionální úrovni ani ve větším zjednodušení pro příjemce, pro které může být administrativní zátěž i nadále značná.

Tempo čerpání prostředků EU

- 25** Návrh obsahuje několik prvků, které mají za cíl urychlit platby členským státům. V porovnání se stávajícími mechanismy sdíleného řízení může návrh založený na plnění milníků a cílů umožnit – vedle navrhovaného rozsáhlejšího předběžného financování – rychlejší platby. Rozdíl oproti nástroji RRF spočívá v tom, že členské státy mohou předkládat žádosti o platbu odrážející dosažené milníky a cíle, namísto pevných splátek za předem stanovený soubor milníků a cílů. Tyto prvky mohou usnadnit dřívější vyplácení prostředků EU a přispět ke snížení objemu zbývajících rozpočtových závazků⁶ (body 68 a 69). To však

⁵ Přezkum 04/2025, body 15 a 51.

⁶ Výroční zpráva za rozpočtový rok 2024, body 2.26–2.31, 2.72 a 2.73.

samo o sobě neřeší problémy spojené s prováděním, kvalitou výdajů nebo dosahováním výsledků.

- 26** Návrh zároveň zavádí pravidlo zrušení závazku n+1, které by mohlo snížit riziko přetrvávajících nevyčerpaných prostředků, jak jsme již zdůraznili⁷. To představuje zpřísnění oproti stávající politice soudržnosti, vnitřním záležitostem a rozvoji venkova, které mají pravidla n+2 / n+3, jež umožňují provádění po dobu dvou nebo tří let po přidělení prostředků EU na závazek, aniž by členský stát o tyto prostředky přišel. Návrh rovněž zkracuje lhůty pro provádění a upřednostňuje opatření, která lze provést rychleji, před složitějšími opatřeními, která mohou mít i větší dopad (body [68](#) a [69](#)).
- 27** Zdůrazňujeme, že je důležité přijmout legislativní návrhy EU a následné plány NRP včas, protože v opačném případě bude provádění zahájeno pozdě, což by zpozdilo platby příjemcům. Rovněž je nezbytné přijmout včas právní předpisy EU, aby členské státy mohly včas přizpůsobit své vnitrostátní předpisy z hlediska zahájení provádění plánů NRP (bod [76](#)).

Výkonnostní rámec

- 28** Navrhovaný výkonnostní rámec není dostatečně dobře koncipován tak, aby umožňoval posouzení a poskytnutí jistoty o výkonnosti. [Návrh nařízení o výkonnosti](#) předložený Komisí vyžaduje, aby opatření v rámci plánů NRP byla prostřednictvím oblastí intervence propojena s ukazateli výstupů a výsledků, přičemž ukazateli výstupu jsou konečné milníky a cíle. Oblasti intervence jsou v mnoha případech nejasně vymezeny a umožňují různý výklad, takže se stejnou oblastí mohou být spjata zcela odlišná opatření. Ukazatele výstupů a výsledků jsou navíc často nejasné a jsou zaměřené na vstupy nebo činnosti, což ponechává značný prostor pro výklad, pokud jde o jejich obsah a rozsah ([příloha III](#)). Vzhledem k těmto nedostatkům v koncepci výkonnostního rámce, které jsou podobné nedostatkům zjištěným v nástroji RRF, bude obtížné posoudit výkonnost a poskytnout ujištění o plnění milníků a cílů. Ohledně dalších informací o výkonnostním rámci viz také naše [stanovisko 10/2026](#).
- 29** V [přezkumu 02/2025](#) jsme rovněž uvedli, že použití financování, které není spojeno s náklady, jak tomu bylo u nástroje RRF, samo o sobě neznamená, že se jedná o nástroj založený na výkonnosti. Opakovaně jsme upozorňovali, že je potřeba z těchto zkušeností vyvodit poučení s cílem zvýšit orientaci na výkonnost, vyvozování odpovědnosti a transparentnost budoucích nástrojů.

⁷ [Přezkum 05/2019 \(rychlý přezkum\)](#), body 45 a 46, 50; [stanovisko 02/2025](#), bod 37.

Plány NRP a platby EU členským státům

- 30** Plány NRP se musí zabývat širokou škálou priorit. V tomto ohledu je nezbytné jasně stanovit, co musí plány členských států zahrnovat (body [13](#), [78](#) a [79](#)). Z našich zkušeností s nástrojem RRF vyplývá, že navrhnout opatření, která by se zabývala všemi prioritami, může být pro členské státy náročné. Měla by být zavedena strukturovaná a transparentní metodika posuzování, aby se zajistilo, že Komise bude plány NRP posuzovat jednotně (body [90](#) a [91](#)).
- 31** Podle navrhovaného modelu budou členské státy dostávat platby na investice a reformy a související milníky a cíle stanovené v jejich plánech NRP. Milníky a cíle jsou důležité, protože na jejich základě dostává členský stát finanční prostředky EU. Tento přístup se zásadně liší od stávajícího přístupu v rámci fondů se sdíleným řízením, kdy se ve většině případů kumulují způsobilé náklady vynaložené příjemci na provádění způsobilých operací a ty jsou propláceny z fondů EU.
- 32** Milníky a cíle proto musí být vymezeny přesně, aby bylo jasné, kdy je lze považovat za splněné, a aby bylo možné provést objektivní kontrolu, a tím zajistit právní jistotu. Podle návrhu musí být cíle, s výjimkou řádně odůvodněných případů, vybrány ze seznamu normalizovaných ukazatelů výstupu uvedených v příloze I [návrhu nařízení o výkonnosti](#). To podporuje harmonizaci napříč členskými státy i v jejich rámci v souladu s našimi předchozími doporučeními týkajícími se nástroje RRF (body [80–85](#)).
- 33** Navrhované ukazatele v příloze I [návrhu nařízení o výkonnosti](#) však nejsou vždy dostatečně jasné a opakují některé nedostatky, které již byly zjištěny u nástroje RRF⁸. Zejména příloha I obsahuje řadu nedostatečně definovaných ukazatelů výstupu, které umožňují vykazovat v rámci téhož ukazatele a téže oblasti intervence velmi rozdílné typy činností, délku trvání a intenzitu podpory, jako je „počet účastníků“, „počet studentů“ nebo „počet podpořených osob nebo podniků“, a které se mohou výrazně lišit v povaze ambicí ([příloha III](#)). Používání normalizovaných ukazatelů výstupu může navíc napomoci srovnatelnosti a harmonizaci, nemělo by však vést výhradně k uplatňování přístupu shora dolů. Zejména v případě reforem a investic specifických pro jednotlivé země je třeba, aby výstupy a výsledky byly stanoveny a dohodnuty mezi Komisí a členskými státy s přihlédnutím k vnitrostátní a regionální situaci, výchozím podmínkám a očekávanému přínosu k cílům politiky.

⁸ [Přezkum 02/2025](#), body 11, 27 a 30.

- 34** Za účelem zajištění transparentnosti, rovného zacházení s členskými státy a objektivního ověřování by měly být stanoveny metodiky pro nastavení milníků a hodnot cílů a pro určení výplatních hodnot. Zejména posuzování reforem by se mělo provádět na základě společných zásad. Kromě toho by návrh měl poskytnout jasné a včasné pokyny k tomu, jak by měly být stanoveny výplatní hodnoty, protože není jasné, zda tyto hodnoty budou odrážet poměrnou důležitost jednotlivých milníků nebo cílů a zda budou úměrné financování potřebnému k jejich dosažení, případně zda se budou řídit jiným přístupem. Mělo by být rovněž upřesněno, jak by měly být stanoveny „částky vyčleněné na reformy“ (body 80–84).
- 35** Kromě toho by měla být zlepšena kritéria pro posuzování milníků a cílů stanovená v příloze VIII návrhu, aby se zajistilo, že rozhodnutí o platbách budou dostatečně objektivní (bod 134).
- 36** Podle navrhovaného modelu provádění se odhady nákladů *ex ante* stanou stěžejními údaji pro stanovení výše podpory EU, která má být vyplacena za dosažení dohodnutých milníků a cílů, a platby členskými státy nebudou upravovány (snižovány ani zvyšovány) tak, aby odrážely skutečně vynaložené náklady. Proto je třeba provádět spolehlivé odhady nákladů *ex ante* i v průběhu celého období, návrh však v tomto ohledu postrádá odpovídající ochranná opatření. Neposkytuje dostatečné pokyny k tomu, jak by tyto odhady měly být vypracovány, doloženy a posouzeny. Spatřujeme zde riziko, že členské státy mohou vycházet z odlišných předpokladů, což může vést k nejednotnému oceňování podobných opatření. To by mohlo oslabit srovnatelnost a vytvářet riziko nadhodnocených nebo nedostatečně odůvodněných odhadů nákladů. Návrh vyžaduje, aby odhady nákladů byly věrohodné a přiměřené po celou dobu provádění a aby byl v polovině období proveden přezkum, včetně „přezkumu odhadovaných celkových nákladů na opatření“⁹, což by v případě potřeby vedlo k aktualizaci odhadů nákladů na opatření v rámci plánů NRP. Ustanovení by však měla vyjasnit, jak by měl být tento požadavek uplatňován v praxi a jak jej bude Komise posuzovat a ověřovat (body 86–89).
- 37** Navrhované nařízení rovněž stanoví klíčové prvky, jako jsou požadavky na tematické vyčlenění prostředků (body 58 a 63) a sazby vnitrostátních příspěvků (body 70–73), založené na odhadech nákladů *ex ante*. Odhady nákladů nejsou z povahy věci nikdy zcela přesné, protože mohou být buď nadhodnocené, nebo podhodnocené. Existuje proto riziko, že by se tyto klíčové prvky mohly podstatně lišit od očekávaných hodnot, což lze zmírnit pouze spolehlivými odhady nákladů (body 86–89). Jistoty ohledně rovného uplatňování těchto klíčových prvků by se dalo v konečném důsledku dosáhnout pouze tehdy, pokud by byly stanoveny na základě skutečných nákladů členských států na provádění plánů.

⁹ Čl. 25 odst. 2 návrhu.

- 38** Pokud jde o SZP, návrh rovněž zahrnuje možnost vyplácet členským státům platby na základě tzv. „výstupů“¹⁰ (např. platby podle plochy a podle počtu hospodářských zvířat) namísto milníků a cílů. Tím by se zajistila kontinuita se stávajícími opatřeními, neboť většina plateb je již založena na nárocích, které nejsou spojeny s náklady, nebo na zjednodušeném vykazování nákladů u některých investic. V nařízení by mělo být jasně stanoveno, které intervence SZP by měly být založeny na výstupech a které na milnících a cílech, protože je třeba jasně rozlišovat mezi různými logikami provádění ve stejném rámci. V opačném případě by to vedlo k nejistotě a nejednotnému provádění v jednotlivých členských státech (bod 85).
- 39** V neposlední řadě návrh ukládá, aby celkové platby Komise členskému státu nepřesáhly celkové částky, které členský stát vyplatil příjemcům při provádění svého plánu NRP. Vzhledem k tomu, že příjemci mohou být veřejné subjekty, jako např. ministerstva nebo agentury, nebrání toto ustanovení situacím, kdy platby z rozpočtu EU celkově převyšují částky, které tyto subjekty vyplatily na provádění operací souvisejících s milníky a cíli (bod 127).

Dodržování předpisů a vyvozování odpovědnosti v souvislosti s vynaloženými finančními prostředky

- 40** Nový model provádění klade značný důraz na kvalitu a spolehlivost informací obsažených v plánech členských států a jejich zprávách o dosažených milnících a cílech. Absence jasných, harmonizovaných a důsledně uplatňovaných metodik pro posuzování plánů, žádostí o platby a vykazovaných výsledků v průběhu provádění vytváří riziko rozdílných výkladů, nejednotného uplatňování a nerovného zacházení s členskými státy. Je třeba lépe vyjasnit uplatňování pojmů, jako je dvojitý financování, aby bylo možné zajistit dostatečnou spolehlivost prováděcího rámce (body 52 a 53).
- 41** Kromě toho návrh stanoví, že Komise bude provádět platby na základě prohlášení členských států o dosažení milníků a cílů, aniž by přitom prováděla jakékoli povinné předběžné kontroly. V zájmu ochrany finančních zájmů Unie by nařízení mělo ukládat, aby Komise před provedením platby ověřila splnění milníků a cílů na základě podkladů. Platební podmínky by navíc měly být založeny na jasně definovaných kritériích, bez možnosti uznání částečného nebo odchylného splnění na základě volného uvážení (body 133 a 134). K prohlášením členských států bude každoročně připojen balíček pro poskytnutí jistoty

¹⁰ Tamtéž, čl. 22 odst. 2. písm. c).

(body 122–127). Aby Komise získala jistotu o správnosti plateb, bude muset rovněž provádět vlastní ověřování ročních balíčků pro poskytnutí jistoty, neboť při práci na prohlášení o věrohodnosti opakovaně nacházíme nedostatky v systémech členských států a v rámci auditní činnosti týkající se nástroje RRF jsme zjistili, že v některých případech členské státy vykazují milníky a cíle, které nebyly uspokojivě splněny¹¹.

42 V rámci sdíleného řízení je jistota, kterou Komise poskytuje, z velké části založena na jistotě, kterou získá od členských států a kterou doplňuje o vlastní audity. Je nezbytné, aby návrh vyjasnil důležité otázky týkající se získávání jistoty, jako je dodržování platných právních předpisů (včetně pravidel pro zadávání veřejných zakázek a státní podpory) a požadavků na audit a kontrolu (body 105 a 106, 109–112 a 115–121). V této souvislosti by měl návrh nastínit, jakým způsobem bude posuzován a zajišťován soulad uskutečněných operací s platnými právními předpisy EU a jednotlivých členských států – včetně souladu s požadavky týkající se veřejných zakázek, státní podpory a dalších horizontálních požadavků. Nařízení by mělo vyjasnit, že dodržování právních předpisů EU a vnitrostátních právních předpisů je povinné a že jejich nedodržování by mělo mít pro členský stát finanční důsledky. Vzhledem k tomu, že konečnou odpovědnost nese i nadále Komise, měla by stanovit účinné požadavky na kontrolu a audit. Bez výslovného vymezení důsledků nedodržení předpisů, zejména pokud jde o finanční opravy a zpětné získávání prostředků (bod 136), existuje riziko, že jistota poskytnutá Komisí nebude představovat dostatečný základ pro potvrzení legality a správnosti výdajů EU.

43 Celkově vzato navrhovaný rámec pro získávání jistoty zahrnuje rizika spojená s vyvozováním odpovědnosti. Základ pro získávání jistoty Komisí může být nedostatečný, pokud je rozsah řídicích kontrol prováděných řídicím orgánem nadále nejasný, pokud neexistují povinné kontroly ze strany Komise týkající se plnění milníků a cílů a pokud není stanoven rozsah, načasování ani důsledky činnosti auditních orgánů. V této souvislosti může uplatňování přístupu jednotného auditu vést k nadměrné závislosti na vnitrostátních kontrolách a auditech. To může bránit Komisi, aby poskytla orgánům příslušným k udělení absolutoria jistotu požadovanou Smlouvou (body 128–130). Kromě toho jsme již dříve informovali o nedostacích v činnosti auditních orgánů v oblasti politiky soudržnosti, které snižují míru, do jaké se na ni může Komise spolehnout¹².

44 Členské státy budou proto muset vyvinout nové řídicí a kontrolní systémy, včetně nástrojů IT a metodik auditu, protože nástroj RRF ani stávající systém sdíleného řízení nelze bez úprav pro tyto účely použít. Návrh je však do značné míry založen na předpokladu

¹¹ Výroční zpráva za rozpočtový rok 2024, body 11.14 a 11.15; výroční zpráva za rozpočtový rok 2023, bod 11.20; výroční zpráva za rozpočtový rok 2022, body 11.22 a 11.23.

¹² Přezkum 03/2024, body 56–64.

kontinuity, pokud jde o způsob fungování orgánů plánu NRP a systému řízení a kontroly, což může znamenat podcenění rozsahu přizpůsobení. Mělo by být požadováno včasné přezkoumání zavedených systémů, aby se posílila schopnost Komise poskytovat potřebnou jistotu, zejména s ohledem na nové klíčové požadavky stanovené v příloze IV návrhu (body 102–103).

- 45** Z důvodu zajištění sledovatelnosti a jako základ pro odpovědnost ze strany Komise a členských států musí mít členské státy k dispozici úplnou auditní stopu pro platby EU, a to až na úroveň příjemců podpory a (konečných) příjemců finančních prostředků v rámci financovaných operací (body 131–132).
- 46** Konstatujeme však, že několik nedostatků, na které jsme poukázali v rámci nástroje RRF¹³, návrh nezmírňuje. Například zůstává zachován široký prostor pro uvážení, pokud jde o posouzení dosažení milníků a cílů, což může vést k odlišným výkladům (bod 134). Rovněž nesoulad výdajů s předpisy EU a vnitrostátními předpisy nemá pro členský stát žádné finanční důsledky (bod 136). Kromě toho mohou přetrvávat stávající nedostatky v řídicích a kontrolních systémech členských států, jako jsou nespolehlivé informace obsažené v prohlášeních řídicího subjektu¹⁴.
- 47** Přesto a bez ohledu na to, které modely provádění budou nakonec použity, zdůrazňujeme, že je třeba zajistit uspokojivou úroveň dodržování předpisů, transparentnosti, vyvozování odpovědnosti a sledovatelnosti, stejně jako řádného finančního řízení.

Auditní mandát EÚD

- 48** Návrh uznává auditní mandát EÚD stanovený smlouvami¹⁵ bez jakýchkoli omezení. V zájmu zajištění nezávislého externího auditu a vyvozování odpovědnosti by nařízení mělo výslovně uznat právo EÚD získat od Komise i vnitrostátních orgánů veškeré dokumenty a údaje nezbytné k posouzení legality, správnosti a plnění výdajů EU, zejména právo na včasný a neomezený přístup k informačním systémům. Úplná sledovatelnost by měla zahrnovat informace o toku finančních prostředků k příjemcům podpory, (konečným) příjemcům finančních prostředků a dodavatelům, které by byly poskytovány na žádost externího auditora EU.

¹³ Výroční zpráva za rozpočtový rok 2024, bod XXXVII.

¹⁴ Přezkum 02/2025, body 64–68.

¹⁵ Čl. 287 odst. 3 SFEU.

49 Navrhovaný model má významné důsledky pro audit a dohled na úrovni EU. Použití modelu provádění, který je založen na plnění milníků a cílů, bude vyžadovat, abychom odpovídajícím způsobem upravili náš přístup k poskytování jistoty, metodiku auditu a jeho rozsah. Tyto úpravy však nelze chápat jako odklon od kontroly legality a správnosti uskutečněných operací. Ačkoli audity mohou stále častěji prověřovat koncepci, dosažení a kontrolu milníků a cílů, nezbavuje je to nutnosti posuzovat soulad s platnými předpisy EU a vnitrostátními předpisy. Systém nastavený v nařízení by měl zajistit dostatečné a vhodné důkazní informace, protože představují nezbytný předpoklad, z něhož vychází naše stanovisko.

Konkrétní připomínky

V této části uvádíme připomínky a návrhy podle struktury článků navrhovaného nařízení.

Obecná ustanovení (hlava I)

Předmět (článek 1)

50 Seskupení několika programů (*příloha I*) do jediného fondu je reakcí na dlouhodobé obavy EÚD z rostoucí roztržitosti fondů EU a mohlo by zlepšit soudržnost a viditelnost činností EU¹⁶. Začlenění Sociálního klimatického fondu do plánů NRP tuto soudržnost podporuje¹⁷. Naproti tomu **Modernizační fond bude nadále existovat mimo Evropský fond a rozpočet EU, což je v rozporu s naším doporučením, aby byl začleněn do rozpočtu EU¹⁸, i se závěry posouzení dopadů, které provedla Komise na podporu jeho začlenění¹⁹.**

¹⁶ Přezkum 04/2025, rámeček 1; stanovisko 06/2018, bod 41; zvláštní zpráva 05/2023, doporučení 4.

¹⁷ Stanovisko 08/2022, bod 11.

¹⁸ Zvláštní zpráva 05/2023, doporučení 3.

¹⁹ SWD(2025) 565, možnost 3.

Doplňkovost a neexistence dvojího financování (článek 7)

- 51** Návrh stanoví zásadu, že podpora z Evropského fondu **doplňuje vnitrostátní veřejné financování**²⁰. Zatímco však politika soudržnosti (do roku 2020) a nástroj RRF obsahovaly jasná pravidla, že podpora EU by neměla nahrazovat opakující se vnitrostátní výdaje, v návrhu žádná podobná pravidla nejsou. V této souvislosti a vzhledem k novému modelu provádění **by bylo důležité vyjasnit význam tohoto požadavku, způsob jeho uplatňování v praxi a jeho ověřování.**
- 52** Nařízení umožní, aby operace mohla získat podporu z fondu v rámci plánu NRP a také z jiných zdrojů financování EU za předpokladu, že „tato podpora a milníky a cíle, které vedou k platbám, nepokrývají stejné náklady“²¹. Například operace vojenské mobility budou způsobilé pro financování i v rámci jiných nástrojů EU, včetně navrhovaného Nástroje pro propojení Evropy a navrhovaného Evropského fondu pro konkurenceschopnost. Riziko dvojího financování je ještě vyšší v letech, kdy se období 2021–2027 a 2028–2034 překrývají a hrozí, že by operace mohly být financovány z obou toků.
- 53** Definice **dvojího financování** založená na nákladech neodráží model provádění fondu, kdy platby z rozpočtu EU členskými státy závisí na dosažení milníků a cílů, a nikoli na úhradě vzniklých nákladů. V tomto případě vzniká riziko dvojího financování, pokud je stejný výstup vykázan a financován dvakrát²². **Ustanovení týkající se dvojího financování by mělo být upraveno tak, aby zahrnovalo překrývání na základě jak výstupů, tak nákladů. Měly by být zavedeny účinné kontrolní mechanismy pro prevenci resp. odhalení a nápravu dvojího financování**²³.

²⁰ Čl. 7 odst. 4 návrhu.

²¹ Tamtéž, čl. 7 odst. 5.

²² Výroční zpráva za rozpočtový rok 2024, rámeček 11.3.

²³ Zvláštní zpráva 22/2024, bod 103 a doporučení 1.

Dodržování Listiny základních práv a zásad právního státu (články 8 a 9)

- 54** Návrh posiluje ustanovení týkající se dodržování zásad stanovených v [Listině základních práv EU](#) (dále jen „Listina“) a zásad právního státu ze strany členských států²⁴. Kromě toho návrh předkládá dva samostatné, jednoznačné a časově omezené postupy (horizontální podmínka Listiny a právního státu), které mohou mít pro členské státy za následek definitivní ztrátu finančních prostředků EU²⁵. Finanční prostředky, o které členský stát v rámci kteréhokoliv z těchto dvou postupů přijde, může Komise přerozdělit prostřednictvím přímo či nepřímo řízených akcí²⁶ ve prospěch občanů EU. Tím se částečně řeší obava, kterou již dříve vyjádřil EÚD²⁷.
- 55** Nařízení umožní členským státům přerozdělit až 30 % částek – z opatření, u nichž jsou platby pozastaveny z důvodu porušení podmínek Listiny, na nové priority EU k řešení „významných změn v prioritách Unie“²⁸. Toto ustanovení snižuje finanční důsledky nesouladu a hrozí, že Komise oslabí vymáhání horizontální podmínky Listiny. **Pokud bude zachován mechanismus přerozdělování, měla by být zaručena jednoznačná vazba mezi nesouladem s požadavky a přiměřenými finančními důsledky.**
- 56** Rovněž podotýkáme, že návrh obsahuje procesní rozdíly mezi horizontálními podmínkami Listiny a právního státu:
- o ochranných opatřeních v případě porušení podmínek Listiny může rozhodnout Komise, zatímco v případě porušení horizontální podmínky právního státu, včetně případů, kdy porušení podmínky Listiny představuje současně porušení podmínky právního státu²⁹, by tato opatření spadala do pravomoci Rady, stejně jako je tomu v současnosti v případě postupů podle [nařízení o podmíněnosti](#),
 - ačkoli nařízení bude ukládat Komisi, aby informovala Evropský parlament o postupech v oblasti právního státu, nebude se stejný požadavek vztahovat na porušení podmínek Listiny, u nichž nejsou klíčové dokumenty zveřejněny ani jinak sděleny Evropskému parlamentu.

²⁴ Čl. 7 odst. 1 a články 8 a 9 [návrhu](#).

²⁵ Tamtéž, články 8 a 9.

²⁶ Tamtéž, čl. 15 odst. 4.

²⁷ [Zvláštní zpráva 03/2024](#), bod 33.

²⁸ Čl. 24 odst. 9 písm. b) [návrhu](#).

²⁹ Tamtéž, čl. 8 odst. 8.

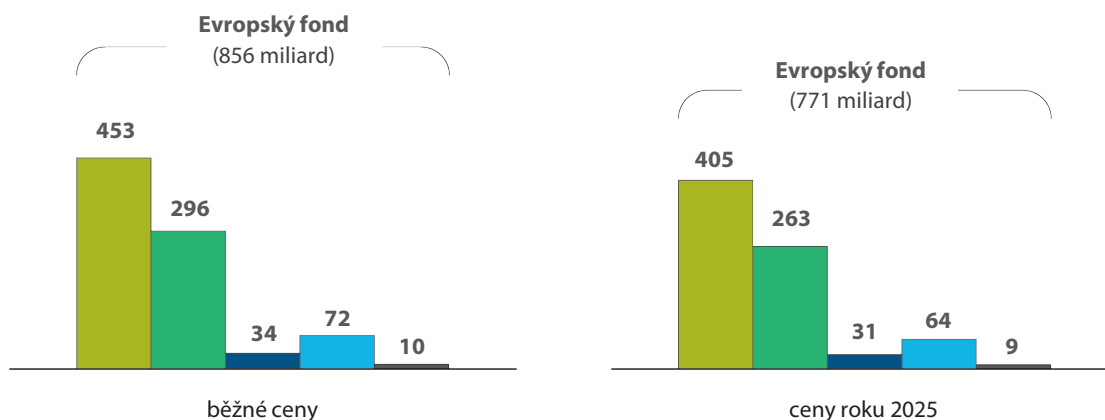
Finanční rámec (hlava II)

Rozpočet (článek 10)

57 Návrh stanovuje konkrétní rozpočtová krytí pro plány NRP, plány Interreg a Facilitu EU, jak je znázorněno na [obrázku 2](#).

Obrázek 2 | Navrhovaný rozpočet Evropského fondu v běžných cenách a v cenách roku 2025

(částky v mld. EUR)



Ceny roku 2025 jsou vypočteny na základě pevného 2 % ročního deflátoru.

Uvedený rozpočet Evropského fondu nezahrnuje navrhované půjčky ve výši 150 miliard EUR.

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

58 **Struktura rozpočtu** se změní: namísto specifických rozpočtů pro každý fond se sdíleným řízením s povinností soustředit zdroje na určité tematické priority bude rozpočet tvořen národními přiděly pro plány NRP. V rámci této nové struktury je samostatně vymezena („účelově vázána“) pouze hlavní část intervencí SZP, některé intervence společné rybářské politiky (SRP) a intervence v oblasti vnitřních věcí ([azyl, migrace a integrace \(AMI\)](#)); [správa hranic a víza \(BMV\)](#); [vnitřní bezpečnost \(IS\)](#)). Zbytek bude přidělen na široké krytí hospodářské, územní a sociální soudržnosti, včetně rybolovu a venkovských komunit a cestovního ruchu, které budou moci členské státy plánovat flexibilněji než dosud, ovšem s tím, že musí být vyčleněna minimální částka pro méně rozvinuté regiony a minimální cíle pro sociální, klimatické a environmentální cíle. Kromě tohoto původního účelového vázání

bylo po zasedání předsedkyně Parlamentu, předsedkyně Komise a předsednictví Rady v listopadu 2025 navrženo zavedení cíle pro venkov ve výši 10 %, vyjádřeného jako minimální podíl plánů NRP, mimo částky vyčleněné pro SZP a SRP³⁰.

- 59** Sdružování zdrojů do jednoho národního přidělu zvýší flexibilitu, pokud jde o způsob, jakým mohou členské státy přidělovat finanční prostředky, ale sníží viditelnost a transparentnost přidělování prostředků jednotlivým oblastem politiky *ex ante*, a to i proto, že 25 % rozpočtu („částka flexibility“) nebude při předkládání plánů NRP ještě naplánováno. V důsledku toho **bude obtížnější stanovit, jaký záměr bude EU prostřednictvím fondu kolektivně sledovat.**
- 60** Pokud jde o požadavky na účelové vázání, je třeba vyjasnit, jak bude zajištěno a kontrolováno jejich dodržování³¹. To se týká zejména způsobu, jakým budou do účelově vázané částky pro méně rozvinuté regiony započítávána opatření, u nichž není předem známo regionální členění. Kromě toho návrh nespecifikuje, jak bude požadavek na účelové vázání v průběhu období kontrolován, protože částka flexibility³² bude plánována až v pozdější fázi.
- 61** Nařízení umožní členským státům požádat o **půjčky** až do výše 150 miliard EUR na realizaci svých plánů NRP³³, které budou financovány z výpůjček EU, a tudíž vytvoří odpovídající podmíněné závazky pro rozpočet EU. Úvěrové nástroje EU byly dosud v takovém rozsahu zřízeny pouze v reakci na výjimečné situace, jako byla pandemie COVID-19 či ruská útočná válka proti Ukrajině. Návrh omezí podíl na celkovém úvěrovém portfoliu na 60 % pro kterékoli tři členské státy, jako je tomu v případě nástrojů **SURE** a **SAFE**. V případě nástroje RRF připadá na tři členské státy 84 % všech půjček. **Domníváme se, že nařízení by mělo obsahovat podrobná kritéria pro přidělování půjček založená na potřebách.**
- 62** V našem [stanovisku o systému vlastních zdrojů](#)³⁴ a ve [výroční zprávě za rozpočtový rok 2024](#)³⁵ zmiňujeme rizika pro rozpočet EU spojená se zajištěním splátek s využitím rozpočtové rezervy EU, tzv. „manévrovacího prostoru“, což by si mohlo vyžádat dodatečné platby členských států do rozpočtu EU.

³⁰ Stanovisko 05/2026, bod 19.

³¹ Čl. 10 odst. 2 návrhu.

³² Tamtéž, čl. 14 odst. 2.

³³ Tamtéž, čl. 10 odst. 4 a články 18 a 19.

³⁴ Stanovisko 04/2026, bod 15.

³⁵ Výroční zpráva za rozpočtový rok 2024, body 2.38–2.40.

63 Plán NRP by měl přispívat alespoň ze 43 % k **cílům v oblasti klimatu a životního prostředí**³⁶ a ze 14 % k **sociálním cílům**³⁷. Tyto minimální cíle se budou vztahovat na každý plán a budou vypočteny na základě předem stanovených koeficientů, které se použijí na odhadované náklady podle kódu intervence. Pokud jde o sociální cíle, je tento přístup nový a zásadně se liší od předchozích pravidel pro přidělování prostředků z Evropského sociálního fondu plus a tematické zaměření. Již dříve jsme uvedli, že sledování výdajů na základě koeficientů zahrnuje vysokou míru aproximace, což vede k možnému nadhodnocení³⁸. **Domníváme se, že některé z navržených koeficientů jsou opět nadhodnocené**³⁹.

Dodatečné zdroje a využití zdrojů (článek 11)

64 Podle návrhu mohou členské státy do svých plánů NRP zahrnout příspěvky na jiné programy nebo nástroje EU, včetně záruk, finančních nástrojů nebo na částky, které jsou součástí operace kombinování zdrojů financování v rámci nástroje InvestEU Evropského fondu pro konkurenceschopnost⁴⁰. Tato možnost sice může podpořit synergie s ostatními nástroji EU, stále však není jasné, jak bude fungovat, a zvyšuje to riziko překrývání, dvojího financování nebo dvojího vykazování výstupů a dosažených výsledků. **Ke zmírnění těchto rizik by měla být stanovena jasná pravidla pro monitorování a podávání zpráv. Návrh navíc nestanovuje žádná kvantitativní omezení, kolik finančních prostředků může být poskytnuto prostřednictvím jiných nástrojů, aby bylo zachováno dosažení specifických cílů plánu NRP.**

³⁶ Příloha III návrhu nařízení o výkonnosti.

³⁷ Čl. 10 odst. 5 návrhu.

³⁸ Zvláštní zpráva 14/2024, body IV a 15–24.

³⁹ Stanovisko 10/2026, bod 33.

⁴⁰ Čl. 11 odst. 2 návrhu.

65 Nařízení umožní členským státům, aby při předkládání původního plánu nebo v průběhu jeho provádění přerozdělovaly částky mezi třemi rozpočtovými národními přiděly pro oblast vnitřních věcí ([azyl, migrace a integrace](#), [správa hranic a víza](#) a [vnitřní bezpečnost](#)) bez nutnosti odůvodnění⁴¹. Zvyšuje se tím sice flexibilita, vzniká však současně riziko, že přerozdělování nebude založeno na objektivních okolnostech. **Nařízení by mělo vyžadovat, aby přerozdělování mezi třemi okruhy pro vnitřní věci bylo členským státem odůvodněno a ze strany Komise zkontrolováno na základě objektivních kritérií.**

Rozpočtové závazky (článek 14)

66 V návrhu jsou uvedeny roční **rozpočtové závazky** u plánů národního a regionálního partnerství, které vykazují klesající tendenci⁴²: v prvních pěti letech víceletého finančního rámce klesají mírně a v posledních dvou letech následuje prudší pokles. To odráží přání urychlit čerpání v porovnání s předchozími programovými obdobími. Profil závazků se však v jednotlivých rozpočtových položkách liší⁴³. Absence závazků pro Plán Interreg v prvním roce může zpozdit schvalování a provádění programů, přičemž plánování a provádění přeshraničních projektů již trvá déle než provádění projektů vnitrostátních.

67 **25 % částka flexibility**⁴⁴ v rámci každého plánu NRP umožní členským státům přidělit zdroje na krize v průběhu programového období na nové priority v době přezkumu v polovině období nebo přidělit další zdroje na stávající opatření. To je v souladu s potřebou politického rámce, který kombinuje předvídatelnost s přizpůsobivostí a flexibilitou⁴⁵. Konstatujeme, že v souvislosti s dohodou mezi EU a Mercosurem Komise navrhla členským státům možnost předsunutí finančních prostředků. Při předkládání původních plánů NRP by jim už bylo umožněno přidělit část částky flexibility, která je obvykle k dispozici pro přezkum v polovině období (přibližně 45 miliard EUR)⁴⁶. Cílem je zajistit, aby od roku 2028 byly k dispozici dodatečné zdroje na řešení potřeb zemědělců a venkovských komunit. Jak jsme uvedli v našem [stanovisku 03/2026](#), využívání částek flexibility pro politická

⁴¹ Tamtéž, čl. 11 odst. 3.

⁴² Tamtéž, čl. 14 odst. 1 a [stanovisko 03/2026](#), bod 11.

⁴³ Tamtéž, [Legislativní finanční a digitální výkaz](#), tabulka 3.1.

⁴⁴ Tamtéž, čl. 14 odst. 2.

⁴⁵ [Přezkum 04/2025](#), rámeček 2 a body 38–49; [zvláštní zpráva 02/2023](#), bod 94 a [zvláštní zpráva 05/2025](#), body 79 a 80.

⁴⁶ [Výsledný dokument ze zasedání ministrů zemědělství EU ze dne 7. ledna 2026](#), strana 2.

rozhodnutí ještě před schválením víceletého finančního rámce oslabuje zamýšlenou flexibilitu rozpočtu⁴⁷.

Zrušení přidělení prostředků na závazek (článek 15)

68 Návrh zpřísňuje pravidlo zrušení přidělení prostředků na závazek z n+3 nebo n+2 u předchozích fondů se sdíleným řízením na n+1. Přísnější pravidla zrušení závazku mohou podpořit rychlejší čerpání, zlepšit rozpočtovou kázeň a snížit objem zbývajících závazků a zároveň zajistit lepší soulad mezi obdobími způsobilosti a programovým obdobím⁴⁸. Zaznamenali jsme také, že některé prvky nového modelu provádění mají potenciál usnadnit rychlejší vyplácení finančních prostředků:

- vyšší předběžné financování než v předchozích obdobích,
- plná flexibilita umožňující členským státům rozhodnout, které milníky a cíle zahrnout do žádostí o platbu, namísto přístupu založeného na splátkách, který se používá u nástroje RRF,
- možnost zahrnout předběžné milníky spojené se začátkem projektů (např. schválení kritérií pro výběr, podpis smluv a splnění reformy), což umožní, aby platby proběhly před dokončením provádění s tím, že může být požadováno vrácení vyplacených částek, pokud nebude konečný milník nebo cíl opatření splněn (bod **138**),
- flexibilita při změně plánů NRP, pokud se vyskytnou potíže s prováděním,
- uplatňování pravidla zrušení přidělení prostředků na závazek na úrovni plánu (a nikoli na úrovni kapitol plánu NRP), což členským státům dává více možností, jak vyrovnat zpoždění mezi kapitolami plánu NRP a opatřeními.

Jelikož se však nový model provádění výrazně liší od předchozího modelu, je obtížné předvídat, jaká bude rychlost provádění v praxi, včetně účinku navrhovaného pravidla n+1 na částky, u nichž hrozí zrušení přidělení prostředků na závazek.

⁴⁷ Stanovisko 03/2026, bod 12.

⁴⁸ Přezkum 05/2019, body 34 až 69; přezkum 01/2023, bod 23; stanovisko 02/2025, body 36 a 37.

69 Vzhledem k tomu, že provádění obvykle začíná pozdě⁴⁹, a vzhledem k tomu, že nový model provádění bude vyžadovat, aby členské státy přizpůsobily své procesy a systémy, mohou tato zpřísněná pravidla zrušení přidělení prostředků na závazek představovat v prvních letech období určitý problém. Kombinace vysokých rozpočtových závazků v prvních letech spolu se zpřísněnými pravidly pro zrušení přidělení prostředků na závazek může dále zvýšit tlak na administrativní kapacitu členských států.

Příspěvky členských států (článek 20)

70 Vnitrostátní příspěvky jsou důležité pro zvýšení účinku financování z EU, podporu vlastnické odpovědnosti a motivaci k efektivnímu a účinnému vynakládání prostředků⁵⁰. Návrh zachovává zásadu, že sazba povinného vnitrostátního příspěvku by měla být diferencována podle úrovně regionálního rozvoje, s výjimkou intervencí na podporu příjmu v rámci SZP, které jsou financovány z účelově vázaných přidělů. Vnitrostátní příspěvky jsou stanoveny na základě odhadů nákladů *ex ante*; přesnost těchto odhadů se následně nekontroluje, což znamená, že skutečná míra vnitrostátního spolufinancování nebude ve fázi provádění zkontrolována. Vzniká tak riziko, že nadhodnocení odhadů nákladů by vedlo k nižšímu skutečnému vnitrostátnímu příspěvku, aniž by to bylo během provádění zjištěno. Zda dojde k plnění požadovaného vnitrostátního příspěvku, bude tedy zcela záviset na spolehlivosti odhadů nákladů, a zejména na tom, zda nebudou výrazně nadhodnoceny. **Proces odhadu nákladů by proto měl být posílen, aby se zajistily spolehlivé odhady** (body 86–89).

71 Pro intervence SZP, které vyžadují vnitrostátní příspěvek, platí různá pravidla v závislosti na tom, zda financování pochází z účelově vázané nebo nevázané částky SZP. V prvním případě se vnitrostátní příspěvek vypočítá jako podíl veřejných výdajů, zatímco v druhém případě se vychází z odhadovaných nákladů, což přispívá ke složitosti⁵¹.

72 U opatření, u nichž není předem známo regionální členění, se použitelná vnitrostátní sazba stanoví na základě populačně váženého průměru. Jde sice o pragmatický přístup, představuje však riziko, že bude motivovat k nepřesnému zeměpisnému přidělování za účelem zajištění příznivějších průměrných sazeb, což může omezit přínosy pro méně rozvinuté nebo přechodové regiony.

⁴⁹ Přezkum 01/2023, body 45 a 46; zvláštní zpráva 17/2018, body 14–18 a 83.

⁵⁰ Přezkum 04/2025, bod 58.

⁵¹ Čl. 20 odst. 4 a článek 35 návrhu.

73 Zejména u intervencí v oblasti vnitřních věcí, kde řada projektů přesahuje do několika regionů, ačkoli jsou v celostátním zájmu, návrh zvyšuje složitost ve srovnání se standardními mírami spolufinancování na období 2021–2027 (např. 75 % nebo až 100 % v případě mimořádných událostí)⁵². Výpočet populačně váženého průměru by mohl vést k nejasnostem, zvýšit administrativní náklady a zapříčinit nepřesnosti. **Domníváme se, že složitost by snížilo použití jednotné sazby vnitrostátního příspěvku.**

Plány národního a regionálního partnerství (hlava III)

74 Ustanovení o přípravě a koncepci plánů NRP odrážejí ustanovení používaná pro strategické plány SZP na období 2023–2027 a plány pro oživení a odolnost. Tento přístup je však pro intervence v oblasti politiky soudržnosti a vnitřních věcí nový. Plány NRP nebo jejich změny by měly být přijímány na úrovni Rady po kladném posouzení Komisí, což je u fondů se sdíleným řízením novinka.

75 V rámci struktury jediného plánu bude zajištění efektivního a účinného provádění mimo jiné záviset na jednoznačném rozdělení odpovědností a důkladné koordinaci mezi vnitrostátními a regionálními orgány odpovědnými za provádění plánu NRP, včetně přesného vymezení opatření v jejich působnosti, což bude možné plně posoudit až po vytvoření plánů NRP.

76 Členské státy by měly předložit konečné plány a žádosti o půjčky do ledna 2028⁵³, což je také jedna z podmínek pro získání nároku na tranši předběžného financování na rok 2028⁵⁴. Tento harmonogram může představovat náročnou výzvu, neboť příprava plánů vyžaduje intenzivní práci a koordinaci v rámci členských států a rovněž s Komisí, a to souběžně s přijetím navrhovaného nařízení. Nový model provádění bude rovněž vyžadovat značné administrativní úpravy na vnitrostátní a regionální úrovni. **Tuto výzvu by bylo možné řešit včasným neformálním dialogem o plánování programů, jasnými a včasnými pokyny, včetně pokynů týkajících se zásady „významně nepoškozovat“⁵⁵, a rychlým předložením nezbytných aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů.**

⁵² Článek 15 [nařízení o fondu AMIF \(EU\) 2021/1147](#); článek 12 [nařízení o nástroji NSHV \(EU\) 2021/1148](#); článek 12 [nařízení o fondu ISF \(EU\) 2021/1149](#).

⁵³ 29. bod odůvodnění a čl. 18 odst. 3 [návrhu](#).

⁵⁴ Tamtéž, článek 17.

⁵⁵ 5. bod odůvodnění [návrhu nařízení o výkonnosti](#).

- 77** Opatření bude způsobilé, pokud jeho provádění začne po 1. lednu 2028⁵⁶. Jak jsme uvedli již dříve, **aby se předešlo nejasnostem, měl by být „začátek“ opatření, včetně souvisejících operací, definován jako datum prvního právního závazku⁵⁷. V nařízení je rovněž třeba vyjasnit, co se považuje za začátek opatření v případě reformy.**

Problémy a cíle, kterými se plány mají zabývat (článek 22)

- 78** Plány NRP musí řešit širokou škálu priorit a také strategií a doporučení EU, jako je například evropský semestr, digitální dekáda či vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu. Z našich zkušeností s nástrojem RRF vyplývá, že navrhnout opatření, která by řešila všechny priority, může být pro členské státy náročné⁵⁸.
- 79** Jasně požadavky na to, co musí členské státy zahrnout do svých plánů NRP, jsou nezbytné z důvodu soudržnosti, zajištění dostatečných podrobností, které však nepůsobí zbytečnou složitost, a zefektivnění plánování programů. Plány NRP musí prokázat, že „přiměřeným způsobem přispívá“ k cílům v konkrétních oblastech politiky, podporovat projekty evropského zájmu a přidělovat zdroje všem kategoriím regionů⁵⁹. Návrh sice stanoví obecné povinnosti, nedefinuje však klíčové pojmy (jako je „přiměřeným způsobem přispívá“, „významná část“ či „soustředí zdroje“). Ty jsou však potřebné k posouzení požadované úrovně ambicí, tj. toho, co by Komise považovala za přiměřený nebo dostatečný rozsah zdrojů, které by měly být přiděleny příslušným oblastem politiky. Návrh neobsahuje ani kritéria posouzení Komisí. Ze zkušeností s nástrojem RRF vyplývá, že určení pojmu „významná část“, bývá do jisté míry subjektivní⁶⁰. **Za účelem snížení nejistoty a zajištění jednotného přístupu k členským státům by měly být stanoveny jasné definice, pokyny a transparentní kritéria posuzování plánů NRP.**

⁵⁶ Čl. 21 odst. 3 návrhu.

⁵⁷ Výroční zpráva za rozpočtový rok 2024, bod 11.25, výroční zpráva za rozpočtový rok 2023, bod 11.22.

⁵⁸ Přezkum 02/2025, body 97–102.

⁵⁹ Čl. 22 odst. 2 návrhu.

⁶⁰ Zvláštní zpráva 21/2022, body 45–53 a 116.

Definice opatření a souvisejících milníků a cílů (článek 22)

- 80** Plány NRP musí popisovat všechna investiční a reformní opatření podle kapitol, včetně orientačního časového harmonogramu, cílových skupin, územní dimenze (NUTS 2 nebo NUTS 3) a zeměpisného pokrytí⁶¹. Stanovení podrobného územního pokrytí *ex ante* může být obtížné, a proto je pro vnitrostátní opatření čistě orientační. Každé opatření musí obsahovat milníky a cíle s orientačním harmonogramem, výplatními hodnotami, územním pokrytím a odpovědnými řídicími orgány pro každé z nich. **Vzhledem k tomu, že platby se provádějí na základě milníků a cílů, musí být milníky a cíle jednoznačně definovány, aby byla zajištěna právní jistota⁶². Komise by rovněž měla zajistit, aby reformy zahrnuté do plánů NRP spadaly do pravomocí Unie podle Smluv.**
- 81** Cíle vycházejí ze seznamu ukazatelů výstupu stanoveného v příloze I **návrhu nařízení o výkonnosti**, s výjimkou řádně odůvodněných případů⁶³ se souhlasem Komise. To ve srovnání s pravidly, jimiž se řídí nástroj RRF, představuje pokrok směrem k větší srovnatelnosti a harmonizaci⁶⁴. Podle našeho názoru by se používání jiných ukazatelů než těch, které jsou uvedeny v příloze I, mělo omezit na nezbytné minimum⁶⁵. V řadě ukazatelů výstupu a výsledků stanovených v příloze I jsme však zjistili nedostatky (**příloha III**). Zejména jde o to, že některé ukazatele jsou nejasné a ponechávají značný prostor pro výklad, pokud jde o jejich rozsah a obsah. Kromě toho se některé ukazatele zaměřují spíše na procesní nebo administrativní kroky než na dosažení hmatatelných výstupů nebo výsledků, což je jeden z nedostatků, který jsme zjistili už v rámci auditu nástroje RRF. **Seznam normalizovaných ukazatelů výstupů by měl být dostatečně přesný a komplexní, aby náležitě pokrýval širokou škálu opatření, která mají být prováděna na vnitrostátní a regionální úrovni. Nařízení by mělo umožňovat, aby ukazatele výsledku z téže přílohy byly v příslušných případech používány jako cíle. Může být rovněž vhodné stanovit ve spolupráci s členskými státy normalizované milníky.**

⁶¹ Článek 22 návrhu.

⁶² Zvláštní zpráva 26/2023, bod 82; přezkum 02/2025, bod 27; výroční zpráva za rozpočtový rok 2023, bod 11.27.

⁶³ Čl. 22 odst. 2 návrhu.

⁶⁴ Zvláštní zpráva 21/2022, bod 90; přezkum 02/2025, bod 30.

⁶⁵ Stanovisko 10/2026, bod 15.

- 82** Mezi návrhem, kterým se zřizuje Evropský fond, a [návrhem nařízení o výkonnosti](#) existují nesrovnalosti, které je třeba vyřešit. Návrh nařízení o výkonnosti vyžaduje, aby byl pomocí jednoho z ukazatelů výstupu uvedených v příloze I definován konečný milník nebo cíl opatření, zatímco návrh, kterým se zřizuje Evropský fond, stanoví, že ukazatele výstupů by měly být použity ke stanovení cílů, nikoli však milníků. **Tato nařízení by měla vyjasnit, zda lze pro opatření zvolit více ukazatelů výstupů, zda by měly pokrývat všechny cíle nebo pouze konečný cíl a zda lze ukazatele výstupů použít pro stanovení konečných milníků.**
- 83** Každému milníku a cíli bude přiřazena „výplatní hodnota“⁶⁶ *ex ante*, není však jasné, zda tyto hodnoty budou odrážet poměrnou důležitost každého milníku nebo cíle, zda budou úměrné odhadovaným nákladům potřebným k jejich dosažení, nebo zda se budou řídit jiným přístupem. Potřeba jasnosti je zvláště naléhavá u těch milníků, jejichž dosažení nevyžaduje značné náklady (například přípravné postupy, jako je vyhlášení výzvy k podávání návrhů), a u reform. **Je třeba včas a jasně stanovit, jak by se měly „výplatní hodnoty“ a „částky vyčleněné na reformy“ vypočítávat⁶⁷.**
- 84** V případě reform a při neexistenci harmonizovaného rámce a společných kritérií posouzení mohou být podobné reformy financovány v různé výši nebo mohou být financovány reformy s různou úrovní ambicí. **Nařízení by mělo zajistit, aby posouzení reform probíhalo na základě společných zásad, a tím přispět k zajištění rovného zacházení s členskými státy.**
- 85** Platby související s intervencemi SZP mohou být prováděny na základě dosažených výstupů, aby byla zajištěna kontinuita se stávající SZP. Domníváme se, že například u plateb založených na ploše to znamená, že platby členskými státy budou odrážet počet hektarů, na které se vztahuje intervence (realizovaný výstup), a nikoli dosažení konkrétního počtu hektarů stanoveného v plánu (milník nebo cíl). Návrh však nestanoví, které intervence SZP by měly být založeny na výstupech a které na dosažení milníků a cílů. **To by mělo být vyjasněno upřesněním, že za intervence založené na výstupech se považují přinejmenším intervence založené na ploše a intervence podle zvířat a intervence založené na jednotce výstupu⁶⁸.**

⁶⁶ Čl. 4 odst. 13 [návrhu](#).

⁶⁷ Tamtéž.

⁶⁸ *Tamtéž*, čl. 35 odst. 1 písm. a) až g) a o) až r).

Odhad nákladů (články 22, 23 a 25)

Vyčíslení nákladů při schvalování plánu NRP

- 86** Podpora EU závisí spíše na odhadovaných než na vzniklých způsobilých nákladech, a proto je kvalita odhadů zásadní. Při auditu nástroje RRF jsme zjistili nedostatky ve vyčíslení nákladů, včetně omezeného množství podkladů pro vyčíslení nákladů a nejednotných metodik používaných při jejich přípravě⁶⁹. Zjistili jsme také některé případy, kdy odhadované náklady převyšovaly skutečné náklady⁷⁰, a to i v kontextu vysoké inflace.
- 87** Návrh vyžaduje, aby odhady nákladů byly věrohodné, přiměřené a odpovídaly požadavkům na nákladovou efektivnost, řádné finanční řízení a byly úměrné očekávanému dopadu⁷¹. Šablona plánu NRP⁷² však vyžaduje pouze zdůvodnění věrohodnosti a přiměřenosti odhadů, což představuje riziko, že členské státy poskytnou nedostatečné informace, a Komise tak provede neúplné posouzení. **Požadavkem by mělo být soudržné a průkazné vyčíslení nákladů podložené ověřitelnou dokumentací (auditní stopa). Měla by být důsledně definována jasná kritéria hodnocení (nařízení a jeho přílohy) a měly by se používat normalizované metodiky nebo jednotkové náklady, pokud je to možné.**

Vyčíslení nákladů v průběhu provádění

- 88** Návrh vyžaduje, aby členské státy zajistily, že odhady nákladů budou věrohodné a přiměřené po celou dobu provádění, a aby v případě potřeby požadovaly změny plánu⁷³. Stanoví také, že přezkum v polovině období musí zahrnovat přezkum odhadovaných celkových nákladů na opatření, na něž se plán vztahuje⁷⁴.

⁶⁹ Zvláštní zpráva 21/2022, bod 69.

⁷⁰ Zvláštní zpráva 13/2025, bod 47.

⁷¹ Čl. 22 odst. 2 písm. d) návrhu.

⁷² Tamtéž, příloha V, bod 7.

⁷³ Tamtéž, čl. 24 odst. 7.

⁷⁴ Tamtéž, čl. 25 odst. 2 a 3.

89 Návrh však neupřesňuje, co se od členských států očekává v praxi, například jak často by měl být přezkum nákladů prováděn, jaké informace by měly být aktualizovány nebo jaká opatření pro monitorování a podávání zpráv by měla být zavedena. To ztěžuje kontrolu dodržování předpisů. Nejasný je rovněž rozsah přezkumu nákladů v polovině období, zejména zda je třeba znovu posoudit odhady nákladů u všech opatření, nebo pouze u těch, u nichž se navrhuje změny. **Pro zajištění konzistentních a spolehlivých odhadů nákladů je třeba vyjasnit četnost a rozsah přezkumů nákladů a požadovaná pravidla podávání zpráv.**

Posouzení plánů NRP (článek 23)

- 90** Komise bude muset posuzovat každý původní nebo změněný plán předložený členskými státy⁷⁵, návrh však neobsahuje strukturovaný rámec posouzení s předem stanovenými kritérii ani hodnoticí tabulku. Tyto prvky byly stanoveny v nařízení o zřízení nástroje RRF. Současně jsme zjistili, že posouzení nástroje RRF postrádala důslednou sledovatelnost a nebyla prováděna ani dokumentována jednotným způsobem⁷⁶. Na základě zkušeností s nástrojem RRF a našich doporučení **by nařízení mělo obsahovat jasnou metodiku posouzení plánů NRP, aby se podpořilo rovné zacházení a objektivní rozhodnutí o schválení. Postupy (a způsob jejich dokumentace) by měly být normalizovány, aby byla zajištěna dostatečná soudržnost a transparentnost posouzení Komise.**
- 91** Nařízení umožní Komisi v řádně odůvodněných případech schválit plány, které obsahují opatření, jež nejsou plně v souladu s regulačními požadavky⁷⁷. Členské státy mohou tato opatření zahrnout do žádostí o platbu, ale platby mají být zadrženy, dokud nebudou případné nedostatky odstraněny⁷⁸. Návrh nevychází z osvědčených postupů používaných při provádění nástroje RRF, které uplatňovaly horizontální milníky, jež mohly zablokovat všechny platby, pokud byly zjištěny závažné nesrovnalosti týkající se řídicích a kontrolních mechanismů. **Používání těchto milníků v oblasti řízení a kontroly, zejména s ohledem na změny v klíčových požadavcích na řídicí a kontrolní systémy, by posílilo poskytování jistoty tím, že by členské státy motivovalo k zajištění účinného fungování řídicích a kontrolních systémů a plnění povinností při ochraně finančních zájmů EU.**

⁷⁵ Tamtéž, čl. 23 odst. 1.

⁷⁶ Zvláštní zpráva 21/2022, bod 113.

⁷⁷ Čl. 23 odst. 5 návrhu.

⁷⁸ Tamtéž, čl. 23 odst. 8.

Změna plánů NRP (článek 24)

92 Sedmileté programové období s podrobnými investicemi a reformami bude v průběhu období nevyhnutelně vyžadovat úpravy. Nařízení umožní členským státům změnit své plány⁷⁹ a zavádí zjednodušený postup pro administrativní opravy a jednorázové „drobné“ úpravy menší než 5 % cíle⁸⁰. Tyto úpravy musí být doprovázeny aktualizovanými odhady nákladů, což je oproti nástroji RRF zlepšení. Tato ustanovení zvýší flexibilitu a sníží administrativní náklady. Změny by měly zahrnovat transparentní srovnání původních a revidovaných závazků a měly by podléhat kontrole ze strany Komise. V případě, že se ambice opatření sníží, měly by se v zásadě odpovídajícím způsobem upravit výplatní hodnoty. **Komise by měla sledovat a systematicky kontrolovat, zda postupné úpravy kumulativně neoslabují celkové ambice plánu.**

Facilita EU (hlava IV)

93 Navrhovaná Facilita EU s celkovým rozpočtem téměř 72 miliard EUR je tvořena „rozpočtovým polštářem“ ve výši 8,7 miliardy EUR⁸¹, který Komisi umožní řešit vznikající výzvy a nové priority EU, a finančním krytím ve výši 63,2 miliardy EUR na financování 14 různých akcí Unie⁸² v několika oblastech politiky. Tyto akce již existují v rámci jednotlivých politických nástrojů ve stávajícím právním rámci a mají své vlastní rozpočtové přiděly. Patří mezi ně i stávající **Nástroj pro technickou podporu**, který poskytuje podporu členským státům při provádění vnitrostátních reforem.

⁷⁹ Tamtéž, čl. 24 odst. 1.

⁸⁰ Tamtéž, čl. 24 odst. 6.

⁸¹ Tamtéž, články 26 a 33.

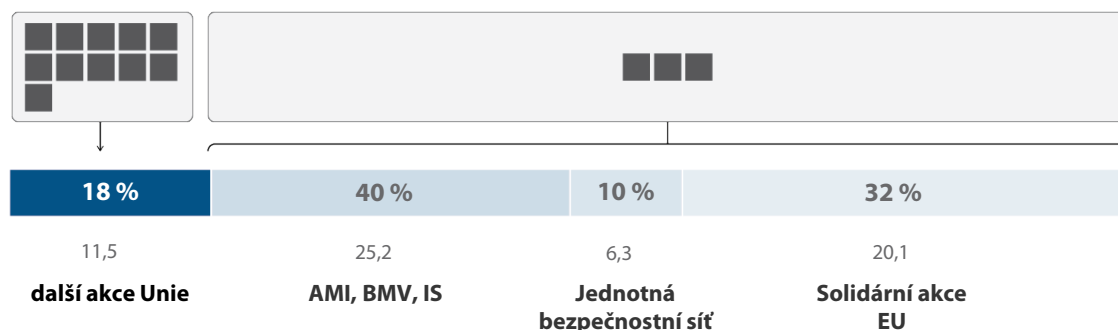
⁸² Tamtéž, příloha XV.

94 Nové prvky jsou výsledkem spojení těchto akcí do jednoho nástroje. Komise bude mít určitou volnost při přidělování výdajů na akce v rámci Facility EU⁸³ nad rámec ročního rozpočtového procesu. Orientační přiděl⁸⁴ pro období po roce 2027 je stanoven pouze pro tři akce, jak je znázorněno na **obrázku 3**. Tento přiděl by téměř ztrojnásobil částky, které jsou v současné době k dispozici pro „tematický nástroj“ pro vnitřní věci (AMI, BMV, IS), a dosáhl by částky 25 miliard EUR, a zdvojnásobil by prostředky určené na současný Fond solidarity Evropské unie (který se v rámci Facility EU změní na „solidární akce EU“), a „zemědělskou rezervu“ pro SZP na období 2023–2027 (která se v rámci Facility EU stane „Jednotnou bezpečnostní sítí“). Navzdory požadavku na „vyvážené rozdělení“⁸⁵ finančních prostředků konstatujeme, že finanční prostředky na tyto tři akce představují 82 % celkového rozpočtu navrženého pro všech 14 akcí.

Obrázek 3 | Orientační rozpočet pro 14 akcí Facility EU z přílohy XV návrhu

(částky v mld. EUR)

■ 1 políčko = 1 akce



Zdroj: analýza EÚD na základě údajů Komise.

95 Komise by měla volnost při výběru způsobu řízení provádění (přímé, nepřímé, sdílené řízení)⁸⁶, podobně jako v rámci stávajícího tematického nástroje pro vnitřní věci, i formy podpory (granty, zadávání veřejných zakázek, finanční nástroje, kombinování zdrojů financování nebo rozpočtové záruky), které by nejlépe odpovídaly konkrétním potřebám⁸⁷.

⁸³ Tamtéž, čl. 31 odst. 1.

⁸⁴ Tamtéž, [Legislativní finanční a digitální výkaz](#), tabulka 3.2.1.1.

⁸⁵ Tamtéž, čl. 31 odst. 1.

⁸⁶ Tamtéž, čl. 26 odst. 2.

⁸⁷ Tamtéž, čl. 26 odst. 3.

96 Aby bylo zajištěno řádné finanční řízení a chráněny finanční zájmy EU ve vztahu ke třetím zemím, stanoví návrh v dohodách o přidružení se třetími zeměmi povinné prvky⁸⁸, jako je poskytnutí požadovaného přístupu podle [finančního nařízení](#) a [nařízení o úřadu OLAF](#) a zajištění přímého výkonu právních předpisů EU⁸⁹ a rozsudků Soudního dvora EU⁹⁰. Upozorňujeme však také na to, že návrh počítá s možností, že subjekty usazené v nepřidružených třetích zemích budou způsobilé pro akce v rámci přímého nebo nepřímého řízení⁹¹. Tyto subjekty jsou vystaveny vyššímu riziku neoprávněného použití finančních prostředků v případě, že daná třetí země není vázána dohodou o přidružení, a to z důvodu neexistence závazných mechanismů vymáhání právních předpisů EU a poskytování přístupu k informacím a dokumentům.

97 Dalším ochranným opatřením uvedeným v návrhu je „omezení“ zadávacích (udělovacích) řízení, která mají vliv na bezpečnost nebo veřejný pořádek, zejména pokud jde o strategický majetek a zájmy EU nebo jejich členských států⁹². **Ustanovení je však třeba dále vyjasnit upřesněním:**

- **zda se „zadávacími řízeními“ rozumí veřejné zakázky nebo granty udělované prostřednictvím Facility EU, nebo obojí,**
- **povahy „omezení“ – zda se jedná o vyloučení z účasti nebo něco jiného,**
- **definice pojmu „strategická aktiva a zájmy“,**
- **zda existuje možnost nebo naléhavá povinnost omezit zadávací řízení⁹³.**

⁸⁸ Tamtéž, čl. 28 odst. 2.

⁸⁹ Článek 299 SFEU.

⁹⁰ Čl. 28 odst. 2 písm. d) návrhu.

⁹¹ Tamtéž, článek 30.

⁹² Tamtéž, čl. 30 odst. 3.

⁹³ Článek 136 [finančního nařízení](#).

Společná zemědělská politika (hlava V)

- 98** Návrh představuje zásadní strukturální změnu ve financování SZP. Odstraní stávající „dvoupilířovou strukturu“, která rozlišuje přímé platby pro zemědělce a tržní opatření (pilíř 1 – EZZF) a podporu rozvoje venkova (pilíř 2 – EZFRV). Většina zemědělských intervencí by byla financována z „účelově vázané“ částky⁹⁴, která přeskupí většinu nástrojů, jež v současnosti spadají do dvou pilířů SZP, zatímco některé, jako jsou iniciativy v oblasti územní a místní spolupráce a podpora sdílení znalostí a inovací, by byly financovány z částky, která není účelově vázaná.
- 99** Návrh zachovává stoprocentní financování EU pro čtyři typy intervencí, včetně některých intervencí na podporu příjmu podle plochy či zvířat⁹⁵. U všech ostatních účelově vázaných výdajů, které se týkají zejména rozvoje venkova a odvětvových intervencí, bude vyžadován minimální vnitrostátní příspěvek ve výši 30 % celkových způsobilých veřejných výdajů. Míra vnitrostátních příspěvků na výdaje, které nejsou účelově vázané, bude stanovena na základě úrovně „regionálního rozvoje“ (body 70–72), s výjimkou školních projektů, u nichž bude minimální vnitrostátní příspěvek činit 30 %. Co se týče míry podpory (výše veřejných výdajů, které přispívají na operaci), návrh stanoví omezenější rozsah ve srovnání se SZP na období 2023–2027. Vyšší míry podpory budou povinné pro investice zaměřené na mladé zemědělce a nepovinné pro intervence do oblastí, jako je generační obnova a výzkum a inovace⁹⁶.
- 100** Z návrhu vyplývá poměrně málo změn v typech intervencí SZP, které mají členské státy v současnosti k dispozici. Byl přidán pouze jeden zcela nový typ intervence (pomocné služby pro zemědělství) a řada intervencí byla sloučena. Členské státy musí ve svých plánech popsat každou intervenci, kterou budou provádět, včetně podmínek způsobilosti, jež budou uplatňovat. V našem [stanovisku k návrhům SZP](#) posuzujeme intervence SZP a konkrétní ustanovení o kontrolních systémech SZP.

⁹⁴ Čl. 10 odst. 2 bod ii) a čl. 35 odst. 3 [návrhu](#).

⁹⁵ Tamtéž, čl. 20 odst. 4.

⁹⁶ Tamtéž, čl. 35 odst. 4 a 8.

Nejvzdálenější regiony (hlava VI)

101 Návrh spojuje ustanovení pro nejvzdálenější regiony, která se týkají politiky soudržnosti, zemědělství a rybolovu, ale na podporu těchto regionů už nebude vyčleněn samostatný rozpočet. Členské státy proto budou muset přidělovat finanční prostředky z přidělů svých plánů NRP, které nejsou účelově vázané, případně mohou nejvzdálenější regiony využít intervence, které jsou kryty účelově vázanými částkami pro méně rozvinuté regiony či vnitřní věci nebo intervence v rámci SZP a SRP. Hlavní změny týkající se zemědělství jsou vysvětleny v našem [stanovisku 05/2026](#)⁹⁷. Nařízení bude členskými státy ukládat, aby do svých plánů zahrnuly opatření k řešení trvalých a strukturálních omezení nejvzdálenějších regionů, ponechá jim však prostor pro určení opatření k dosažení cílů na základě jejich konkrétních potřeb a problémů.

Řízení plánů (hlava VII)

Orgány odpovědné za plán (článek 49)

102 Členské státy budou mít možnost definovat řízení plánů NRP zřízením jednoho nebo více řídicích orgánů, platebních agentur a auditních orgánů⁹⁸. Toto uspořádání jim umožní organizovat provádění plánů NRP podle vlastních správních struktur. Vzhledem k tomu, že každý plán NRP bude kombinovat různé oblasti politiky, **bude třeba vyjasnit příslušné odpovědnosti orgánů odpovědných za plán, a to i na vnitrostátní a regionální úrovni.**

103 Přechod od úhrady skutečně vynaložených nákladů k platbám založeným na plnění milníků a cílů by vyžadoval změny v řídicích a kontrolních systémech podle zásadně odlišných klíčových požadavků⁹⁹ (bod **118**). Je možné, že když návrh předpokládá kontinuitu současných systémů, podceňuje rozsah přizpůsobení, které je od orgánů vyžadováno. Vyžadoval by tak pouze audit systému pro nové řídicí orgány¹⁰⁰. **Domníváme se, že než Komise uvolní jakoukoli platbu, měly by být podrobeny auditu systému ze strany auditního orgánu i dříve existující řídicí orgány a zprostředkující subjekty.**

⁹⁷ Stanovisko 05/2026, rámeček 3.

⁹⁸ Čl. 49 odst. 1 návrhu.

⁹⁹ Tamtéž, příloha IV.

¹⁰⁰ Tamtéž, čl. 49 odst. 2 a čl. 53 odst. 3.

Koordinační orgán (článek 50)

104 Pokud by členský stát určil více než jeden řídicí orgán pro provádění plánu NRP, bude nařízení vyžadovat zřízení koordinačního orgánu¹⁰¹. **Měly by být vyjasněny příslušné úlohy koordinačního a řídicího orgánu**, včetně funkcí, které by mohl koordinační orgán delegovat. Vzhledem k tomu, že koordinační orgán by působil jako centralizující subjekt na úrovni plánů a neměl by funkci dohledu, domníváme se, že **balíček pro poskytnutí jistoty, který bude předkládat¹⁰², musí obsahovat prohlášení o řízení od všech řídicích orgánů, které žádají o platby, namísto jediného prohlášení o řízení za každý členský stát, jak to požaduje návrh.**

Řídicí orgány (článek 51)

105 Za výběr operací a provádění řídicích kontrol budou i nadále odpovědné řídicí orgány¹⁰³. Tyto kontroly by se měly týkat jak plnění milníků a cílů, tak využívání finančních prostředků v souladu s platnými právními předpisy, a to prostřednictvím administrativních kontrol žádostí příjemců o platbu a kontrol na místě. **Návrh však neupřesňuje rozsah kontrol, což může mít za následek nedostatečné a nejednotné kontrolní postupy v jednotlivých členských státech.**

106 Návrh stanoví řídicí kontroly, které se mají provádět na základě rizik¹⁰⁴, není však dostatečně jasné, zda by se tyto kontroly prováděly za účelem potvrzení plnění milníků a cílů, souladu uskutečněných operací s platnými právními předpisy, nebo obojího. Nařízení by mělo vyjasnit, že **řídicí orgány by měly kontrolovat plnění všech milníků a cílů, za které odpovídají, zatímco řídicí kontroly prováděné na základě rizik mohou být uplatňovány pouze na úrovni uskutečněných operací, které k těmto milníkům a cílům přispívají.**

¹⁰¹ Tamtéž, čl. 49 odst. 3 a článek 50.

¹⁰² Tamtéž, čl. 50 písm. e) a f), čl. 51 odst. 1 písm. k), příloha XII.

¹⁰³ Tamtéž, čl. 51 odst. 1 písm. a), b) a c) a čl. 51 odst. 3. Příloha IV – klíčové požadavky 3 a 4.

¹⁰⁴ Tamtéž, čl. 51 odst. 2.

Platební agentury (článek 52)

- 107** V případě intervencí SZP by řídicí orgán měl méně povinností než v případě jiných politik, na které se návrh vztahuje, neboť téměř všechny funkce budou vykonávat platební agentury, čímž se do značné míry zachovají současné povinnosti platebních agentur SZP. Řídicí orgán by pouze vybíral operace, které mají být financovány, monitoroval by provádění a případné zprostředkující subjekty a předkládal by koordinačnímu orgánu informace o pokroku v provádění.
- 108** Návrh zachovává ustanovení o tom, že platební agentury musí poskytnout dostatečné záruky o tom, že platby jsou legální, správné a řádně zaúčtované. **Nařízení by však mělo vyjasňovat, že za „platby“ se považují transakce prováděné platební agenturou ve prospěch příjemců, jako jsou zemědělci, a že by měly být dohledatelné v účetních systémech platebních agentur.** Požadavek, aby platební agentury byly akreditovány¹⁰⁵, zachovává jeden z klíčových prvků řídicího a kontrolního prostředí, který je nezbytný pro zajištění legality a správnosti výdajů SZP. **Návrh však neupřesňuje, který orgán bude odpovědný za akreditace platebních agentur, ani nestanoví, že by Komise měla přijmout pravidla pro udělování akreditace,** jako jsou pravidla stanovená v [nařízení Komise v přenesené pravomoci \(EU\) 2022/127](#) pro SZP na období 2023–2027.

Auditní orgán (článek 53)

- 109** Jistota, kterou auditní orgány poskytují Komisi, je jedním ze základních prvků modelu poskytování jistoty v rámci sdíleného řízení. V porovnání s předchozími programovými obdobími návrh přináší významné změny v modelu poskytování jistoty. Auditní orgány budou muset kontrolovat plnění milníků a cílů a provádět systémové audity účinného fungování systémů s cílem zajistit legalitu a správnost uskutečněných operací a ochranu finančních zájmů EU¹⁰⁶.
- 110** Činnost auditních orgánů musí splňovat minimální standardy, aby byla zajištěna srovnatelná spolehlivost. **To by měla Komise zajistit prostřednictvím auditů systémů. V případě zjištění závažných nedostatků by se Komise neměla opírat o činnost příslušného auditního orgánu.**

¹⁰⁵ Tamtéž, čl. 49 odst. 7.

¹⁰⁶ Tamtéž, čl. 53 odst. 1.

111 Kromě toho **by nařízení mělo zlepšit soudržnost a jasnost, pokud jde o rozsah a načasování prováděných auditů.** Zejména jde o to, že:

- klíčové požadavky v příloze IV neodrážejí povinnosti auditního orgánu, jak jsou stanoveny v hlavní části návrhu,
- návrh neobsahuje ochranná opatření, která by zajistila, že auditní činnost bude přiměřeně pokrývat kontrolu milníků a cílů a spolehlivosti údajů,
- návrh neupřesňuje, zda bude auditní orgán získávat jistotu o dodržování platných právních předpisů z auditu uskutečněných operací, z plnění milníků a cílů, nebo pouze z auditů systémů,
- návrh nedefinuje klíčové prvky účinné auditní strategie ani nevyžaduje použití statistického reprezentativního výběru vzorků.

112 Návrh dále neupřesňuje koordinací opatření pro členské státy s více než jedním auditním orgánem¹⁰⁷. Není proto jasné, jak mají členské státy vydávat jediný konsolidovaný výrok auditora, který se vztahuje na celý plán NRP. **Nařízení by mělo vyžadovat, aby auditní orgány vydávaly výrok auditora pro každý řídicí orgán a každé prohlášení řídicího orgánu.**

Kontrola souvisejících nákladů (články 50 a 53)

113 Návrh nadále používá dřívější terminologii, jako jsou „související náklady“ a „uskutečněné operace“. V modelu provádění založeném na plnění milníků a cílů **by měl být vyjasněn přesný význam těchto pojmů.**

114 Návrh stanoví, že od řídicích a auditních orgánů se „neočekává“, že budou kontrolovat související náklady na operace¹⁰⁸. Není zřejmé, co se pod pojmem „související náklady“ rozumí. Řídicí a kontrolní systémy členských států navíc obvykle zahrnují kontroly nákladů vynaložených příjemci. Kontrola souvisejících nákladů může být přesto nutná, aby bylo dodrženo právo EU a vnitrostátní právo. **Komise, řídicí orgány a auditní orgány by měly kontrolovat vzniklé související náklady, aby zajistily soulad s právem EU a vnitrostátním právem, zejména pokud jde o veřejné zakázky, státní podporu a zamezení podvodům, korupci, střetu zájmů a dvojímu financování.**

¹⁰⁷ Tamtéž, čl. 49 odst. 5.

¹⁰⁸ Tamtéž, čl. 51 odst. 1 písm. b) a čl. 53 odst. 4

Pravidla řízení a finanční pravidla (hlava VIII)

Všeobecná pravidla řízení (články 58–64)

Povinnosti členských států (článek 58)

- 115** Návrh zavádí rámec pro získávání jistoty založený na zásadách, který členským státům poskytne větší flexibilitu při koncipování vlastních systémů řízení a kontroly. **Ke snížení rizika roztržitosti a mezer v řetězci poskytování jistoty bude mít proto zásadní význam přesné vymezení odpovědnosti mezi orgány v členských státech.**
- 116** Návrh vyžaduje, aby členské státy kromě plnění milníků a cílů chránily i finanční zájmy EU, včetně dodržování platných právních předpisů, které je definováno jako právo EU a vnitrostátní právo „přímo související“ s uplatňováním práva EU. **Nařízení by mělo odkazovat na „použitelné právo“ („platné právní předpisy“, anglicky „applicable law“) jako v nařízení o společných ustanoveních, bez požadavku na posouzení každého jednotlivého případu, neboť tím vzniká riziko rozdílných výkladů.**
- 117** Kromě toho je v tomto návrhu nesrovnalost definována jako jakékoli porušení práva EU nebo přímo souvisejícího vnitrostátního práva, které souvisí s plněním milníků a cílů¹⁰⁹. To není v souladu s nařízením Rady o ochraně finančních zájmů EU, které nesrovnalost definuje širěji jako jakékoli porušení práva EU hospodářským subjektem, jež způsobuje nebo by mohlo způsobit škodu rozpočtu EU¹¹⁰. Ve zvláštní zprávě o finančních opravách¹¹¹ jsme upozornili na nedostatek vyplývající z definice nesrovnalosti podle [nařízení o společných ustanoveních](#), podle níž se nesrovnalostí mohou dopustit pouze hospodářské subjekty, nikoli vnitrostátní orgány. Nařízení Rady a nařízení o společných ustanoveních jsou v tomto ohledu stejná. Z definice nesrovnalosti podle návrhu však vyplývá, že nesrovnalostí se mohou dopustit pouze vnitrostátní orgány, nikoli hospodářské subjekty (bod [136](#)). **Domníváme se, že definice nesrovnalostí by měla zahrnovat jakékoli porušení práva EU a vnitrostátního práva, nejen porušení, která souvisejí s plněním milníků a cílů, a měla by zahrnovat i porušení práva ze strany vnitrostátních orgánů a hospodářských subjektů.**

¹⁰⁹ Tamtéž, čl. 4 odst. 35.

¹¹⁰ Čl. 1 odst. 2 [nařízení Rady \(ES, Euratom\) č. 2988/95](#).

¹¹¹ [Zvláštní zpráva 22/2025](#), body 26 a 53.

- 118** Členské státy budou muset zavést řídicí a kontrolní systémy v souladu s klíčovými požadavky¹¹², které budou přepracovány tak, aby odpovídaly modelu provádění a zaměřovaly se na účinnost systému jako celku. Na rozdíl od ekvivalentní přílohy XI [nařízení o společných ustanoveních](#) však příloha IV návrhu neuvádí, který vnitrostátní orgán je odpovědný za zajištění dodržování jednotlivých klíčových požadavků. **Nařízení by mělo vymezit odpovědnost jednotlivých orgánů odpovědných za plán za splnění konkrétních klíčových požadavků.**
- 119** Členské státy musí zaznamenat veškeré případy podvodů, korupce a nesrovnalostí do systému Komise pro řízení nesrovnalostí (IMS)¹¹³. Na rozdíl od [nařízení o společných ustanoveních](#) návrh nestanoví minimální požadavky na členské státy, pokud jde o prevenci, odhalování, oznamování a nápravu podvodů. Vzhledem k tomu, že Komise je v tomto ohledu zmocněna přijímat akty v přenesené pravomoci, **měla by od počátku tohoto období stanovit minimální požadavky na členské státy v tomto ohledu.**
- 120** Kromě toho by užití definice nesrovnalosti v tomto návrhu (bod [117](#) a [136](#)) měla za následek nedostatečné ohlašování a neúplnou kontrolu opatření přijatých v návaznosti na doporučení k případům zaznamenaným v systému IMS. **Nařízení by mělo vyjasnit, že členské státy musí hlásit všechny případy nedodržení platných právních předpisů bez ohledu na to, zda mají dopad na plnění milníků a cílů.**
- 121** Stejně jako v případě [nařízení o společných ustanoveních](#) by nařízení mělo stanovit prvky, které tvoří úplnou auditní stopu až na úroveň příjemců podpory a (konečných) příjemců finančních prostředků v rámci financovaných operací. Tím by se zajistilo, že budou uchovávány všechny důkazní informace prokazující jak plnění milníků a cílů, tak soulad s platnými právními předpisy, a sloužilo by to jako ochrana před rizikem mezer v řetězci důkazních informací.

Výroční balíček pro poskytnutí jistoty (článek 59)

- 122** Navrhovaný výroční balíček pro poskytnutí jistoty odráží změnu z úhrady způsobilých výdajů na platbu za splnění milníků a cílů. Neobsahuje už míru zbytkových chyb vypočtenou auditními orgány ani žádnou zmínku o 2% hranici významnosti. To by oslabilo transparentnost a mělo dopad na postup udělování absolutoria, protože Komise a orgány příslušné k udělení absolutoria by měly méně informací o legalitě a správnosti výdajů EU v členských státech.

¹¹² Čl. 58 odst. 2 písm. a) a příloha IV [návrhu](#).

¹¹³ Tamtéž, čl. 58 odst. 2 písm. g), příloha IV – klíčový požadavek 13.

123 Balíček pro poskytnutí jistoty bude obsahovat zprávu o pokroku při provádění opatření v plánech NRP, včetně odhadů pokroku, pokud nebude k dispozici jeho kvantifikace. V této zprávě budou uvedeny žádosti o platbu podané do 31. října¹¹⁴, přičemž informace o pokroku v plnění milníků a cílů zahrnují provádění do konce kalendářního roku. Vzhledem k tomu, že:

- i) členské státy budou moci předkládat žádosti o platbu do 31. října;
- ii) zprávy o pokroku v provádění musí zahrnovat celý kalendářní rok do 31. prosince,
- iii) výroční balíček pro poskytnutí jistoty bude muset být Komisi předložen do 15. února,

bude mít auditní orgán na dokončení své auditní práce a přípravu balíčku pro poskytnutí jistoty pouze tři a půl měsíce (žádosti o platbu) a jeden a půl měsíce (zpráva o pokroku při provádění). Tento velmi krátký časový rámec a neexistence jasných požadavků na audit a testování balíčku pro poskytnutí jistoty ze strany Komise mohou vystavit rozpočet EU vysokému riziku nedostatečné jistoty. **Je důležité dát auditním orgánům a Komisi dostatek času na provedení auditu, který jim umožní poskytnout potřebnou jistotu ohledně plnění rozpočtu EU.**

124 Součástí balíčku pro poskytnutí jistoty bude také **prohlášení řídicího subjektu**, které budou muset členské státy předkládat. Zaznamenali jsme několik nesrovnalostí mezi obsahem návrhu a vzorem prohlášení řídicího subjektu, například pokud jde o rozsah kontrol ke zjištění využívání finančních prostředků¹¹⁵, dodržování všech platných pravidel¹¹⁶, auditní stopu¹¹⁷ či uplatňování nápravných opatření¹¹⁸. Vzhledem k tomu, že tyto nesrovnalosti vyvolávají nejistotu ohledně ujištění, které mají členské státy poskytnout, **navrhujeme sladit ustanovení o prohlášení řídicího subjektu v hlavní části nařízení s šablonou v příloze XII.**

¹¹⁴ Tamtéž, čl. 65 odst. 4.

¹¹⁵ Tamtéž, čl. 58 odst. 2 písm. b) a příloha XII bod 1.

¹¹⁶ Tamtéž, čl. 59 odst. 1 písm. c) bod iii) a příloha XII bod 3.

¹¹⁷ Tamtéž, čl. 59 odst. 1 písm. c) bod i) a příloha XII bod 2.

¹¹⁸ Tamtéž, čl. 58 odst. 2 písm. d) a příloha XII odst. 3.

125 Členské státy budou muset pro každé opatření ve svých plánech NRP uvést předem definované **ukazatele výstupů a výsledků**¹¹⁹. Poskytnutí jistoty o úplnosti, přesnosti a spolehlivosti údajů v žádostech o platbu se však vztahuje pouze na ukazatele výstupů používané jako cíle. Členské státy již nebudou muset poskytovat jistotu o kvalitě údajů pro ostatní ukazatele výkonnosti. Aby byla zajištěna důvěryhodnost souhrnného monitorování EU a podávání zpráv o pokroku při dosahování cílů, **mělo by nařízení stanovit odpovědnost členských států za kvalitu a spolehlivost údajů týkajících se ukazatelů výkonnosti.**

126 Při podávání zpráv o pokroku v provádění v souvislosti s platbami v rámci SZP založenými na výstupech budou členské státy uvádět hodnotu dosaženého pokroku. **Navrhujeme upřesnit, že tato hodnota by měla odpovídat skutečným platbám, které byly příjemcům vyplaceny za realizované výstupy v daném období.** Použití odhadovaných jednotkových hodnot pro výpočet úhrad členským státům by znamenalo další úkon v procesu.

127 V rámci **konečného balíčku pro poskytnutí jistoty** budou členské státy muset potvrdit, že celkové platby obdržené od Komise nepřesahují celkovou částku, kterou vyplatily příjemcům¹²⁰. Tím se na konci období zajistí, aby členské státy neobdržely více finančních prostředků EU, než kolik celkově převedly příjemcům. Aby byla tato ochrana účinná, bude vyžadovat:

- spolehlivé údaje o vykázaných souhrnných platbách vyplacených příjemcům, které mají být zajištěny prostřednictvím odpovídající kontroly prováděné členskými státy a Komisí,
- dostatečně jasný způsob zohlednění vnitrostátního příspěvku (bod **70**),
- vyjasnění nápravných opatření v případě nedodržení tohoto ustanovení.

Vzhledem k tomu, že příjemci mohou být veřejné subjekty¹²¹, jako např. ministerstva nebo agentury, nebrání toto ustanovení situacím, kdy platby z rozpočtu EU celkově převyšují částky, které tyto subjekty vyplatily na provádění operací souvisejících s milníky a cíli.

Z důvodu sledovatelnosti a pro usnadnění pozdějšího posouzení **navrhujeme rozšířit sběr údajů o využívání finančních prostředků EU v členských státech až na úroveň těch, kteří operace provádějí v praxi** (bod **132**).

¹¹⁹ Čl. 63 odst. 1 písm. e) bod xiii) [návrhu](#); článek 14 a příloha I [návrhu nařízení o výkonnosti](#).

¹²⁰ Čl. 59 odst. 3 [návrhu](#).

¹²¹ Tamtéž, čl. 4 odst. 3 písm. a).

Jednotný audit (článek 61)

- 128** Návrh stanoví, že bude nadále používán přístup jednotného auditu mezi Komisí a auditními orgány. Pokud Komise dospěje k závěru, že výroky auditního orgánu jsou spolehlivé, a jestliže se členské státy zapojí do posílené spolupráce na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, budou audity Komise omezeny na kontrolu činnosti auditních orgánů. Audity Komise musí potvrdit, že auditní orgány fungují účinně, aby se Komise mohla spolehnout na jejich výroky (body 109–112). Účetní dvůr však opakovaně zjistil, že rámec pro získávání jistoty není dosud plně účinný a že nedostatky v práci auditních orgánů snižují míru, do jaké se na tento rámec Komise může spolehnout¹²².
- 129** Účetní dvůr jako externí auditor zůstává mimo tento režim jednotného auditu. Podle návrhu mohou Komise a auditní orgány rozhodnout, že nebudou provádět audit milníků a cílů, které již byly předmětem auditu EÚD¹²³. **Nařízení by mělo upřesnit, že k poskytování jistoty by měla být používána pouze prohlášení o věrohodnosti založená na auditech EÚD se stejným rozsahem a cílem.**
- 130** Navrhovaný model poskytování jistoty se opírá o přístup jednotného auditu, v jehož rámci Komise vychází z jistoty poskytované kontrolními systémy členských států. Ty zahrnují kontroly prováděné řídicími orgány na základě rizik a činnosti auditních orgánů, které budou pravděpodobně rovněž založeny na výběru vzorku. Jsou-li kontroly a audity prováděny na základě vzorku, znamená to, že členské státy nekontrolují všechny milníky a cíle. **Bez jasnějšího vymezení způsobu uplatňování těchto postupů a bez ustanovení o kontrole milníků a cílů ze strany Komise hrozí, že se Komise nebude moci spolehnout na výroky vnitrostátních auditních orgánů. V tomto případě by Komise měla provést značný objem vlastních doplňkových auditů, aby poskytla orgánům příslušným k udělení absolutoria dostatečnou jistotu.**

Shromažďování údajů a transparentnost (články 63 a 64)

- 131** Shromažďování jednotného souboru údajů pro audit a kontrolu, jakož i transparentnost, sledování výkonnosti a hodnocení¹²⁴, zefektivní požadavky na členské státy. Návrh vyžaduje, aby členské státy shromažďovaly údaje a podávaly zprávy o přínosu každé operace k ukazatelům výstupů a výsledků z [návrhu nařízení o výkonnosti](#)¹²⁵.

¹²² Přezkum 03/2024, body 50–64.

¹²³ Čl. 61 odst. 4 [návrhu](#).

¹²⁴ Tamtéž, čl. 63 odst. 1.

¹²⁵ Čl. 63 odst. 1 písm. e) bod xiii) [návrhu](#); čl 14 odst. 5 a příloha I [návrhu nařízení o výkonnosti](#).

Informace, které mají být zveřejňovány na internetových stránkách členských států a prostřednictvím jednotné brány Komise po dobu dvou let, budou obsahovat údaje o příjemcích podpory, skutečných majitelích, dodavatelích, subdodavatelích a (konečných) příjemcích finančních prostředků a o pokroku každého ukazatele výkonnosti, k němuž operace přispívá¹²⁶. Ačkoli členské státy musí v každém případě uchovávat veškeré relevantní informace a dokumentaci auditní stopy po dobu 10 let od poslední platby Komise¹²⁷, **domníváme se, že požadavek, aby údaje zůstaly veřejně dostupné, by se měl – při dodržení pravidel ochrany osobních údajů – vztahovat na období delší než dva roky.**

132 Pokud jde o částky vyplacené na operace, návrh vyžaduje, aby členské státy shromažďovaly údaje o příjemcích podpory¹²⁸, což zvýší transparentnost ve srovnání s nástrojem RRF. Jelikož však příjemci mohou být veřejné subjekty¹²⁹, jako jsou ministerstva nebo agentury (bod 127), **nezajistí tyto údaje úplnou sledovatelnost využívání finančních prostředků EU v členských státech až na úroveň těch, kteří operace provádějí v praxi.**

Pravidla pro platby (články 65–69)

Podávání a posuzování žádostí o platbu (článek 65)

133 Platby budou vycházet z prohlášení členských států o dosažení milníků a cílů. Podpůrné doklady nebudou předávány Komisi, která na rozdíl od nástroje RRF nebude před vyplacením posuzovat plnění milníků a cílů. V zájmu ochrany finančních zájmů EU v době platby **by nařízení mělo vyžadovat, aby Komise před uvolněním finančních prostředků posoudila na základě dostatečných podpůrných dokladů splnění milníků a cílů.** To by Komisi rovněž pomohlo lépe zacílit audity systémů.

¹²⁶ Čl. 63 odst. 1, 2 a 4 návrhu.

¹²⁷ Tamtéž, čl. 58 odst. 2 písm. i).

¹²⁸ Tamtéž, čl. 63 odst. 1 písm. e) bod vi).

¹²⁹ Tamtéž, čl. 4 odst. 3 písm. a).

134 Je důležité, aby byly platební podmínky jasně definovány a posuzovány na základě kritérií, která lze objektivně ověřit, aby se tak minimalizovaly rozdílné výklady a diskreční posuzování¹³⁰. Vítáme skutečnost, že se neopakuje 5% míra tolerance uplatňovaná na plnění cílů v rámci nástroje RRF. **Kritéria hodnocení milníků a cílů¹³¹ by měla být jasněji definována, aby bylo zajištěno dostatečné odůvodnění rozhodnutí o platbě:**

- rozsah toho, co „se zohlední“, přesahuje ověření požadavku stanoveného pro milníky a cíle a zahrnuje jejich „účel“, jejich původní očekávaný výsledek a výstup, širší kontext, a dokonce i blíže nespecifikované „další údaje nebo zdroje informací“,
- možnost použít „jiné metody nebo postupy“ než ty, které jsou stanoveny v plánu, by měla být omezená, řádně odůvodněná a předem schválená Komisí,
- kritéria umožňující odchylky od formulací milníků a cílů jsou široká a mohla by umožňovat *následnou* změnu interpretace.

Přerušení platební lhůty či pozastavení platby a finanční opravy (články 66–69)

135 Návrh předpokládá, že Komise bude moci uplatňovat přerušení platební lhůty či pozastavení platby a finanční opravy. Pokud nejsou dodržovány platné právní předpisy, jsou členské státy povinny uplatnit nápravná opatření¹³². **Nařízení by mělo obsahovat pravidla pro finanční opravy, které mají členské státy provést, včetně pravidel pro zpětné získání neoprávněně vyplacených částek**, jako je tomu v [nařízení o společných ustanoveních](#). Pokud by tato pravidla nebyla zavedena, hrozí, že členské státy nebudou finanční opravy uplatňovat důsledně.

136 Je pozitivní, že pojem „nesrovnalost“ už nevylučuje orgány programu z jeho působnosti¹³³. Stále však přetrvává právní nejistota. Za prvé, ustanovení „tím, že by byl z něho na základě milníků, cílů a výstupů uhrazen neoprávněný výdaj“ by mohlo být chápáno tak, že nesrovnalosti mohou způsobit pouze členské státy, ale nikoliv příjemci podpory, (koneční) příjemci finančních prostředků nebo účastníci. Za druhé, odkaz na „platné právní předpisy“¹³⁴ (bod **116**) vyvolává otázku, které vnitrostátní právní předpisy nemusí být

¹³⁰ Přezkum 02/2025, s. 10.

¹³¹ Příloha VIII návrhu.

¹³² Tamtéž, čl. 58 odst. 2 písm. d).

¹³³ Zvláštní zpráva 22/2025, bod 26.

¹³⁴ Čl. 4 odst. 2 návrhu.

dostatečně přímo použitelné a mohou být porušeny, aniž by to zakládalo nesrovnalost. Zatřetí, nejsou definovány klíčové pojmy „závažný nedostatek“ a „závažné neplnění“ („závažné nedodržení“), což umožňuje příliš širokou volnost při určování, zda nastala některá z těchto situací. **Nařízení by mělo vyjasnit definice nesrovnalostí a platných právních předpisů a také upřesnit, co představuje „závažné neplnění“ práva. Mělo by rovněž upřesnit finanční důsledky, zejména pokud jde o finanční opravy pro členské státy v případě nesrovnalostí a závažného neplnění, a to i v případě, že bylo dosaženo příslušných milníků nebo cílů.**

- 137** Návrh stanoví možnost uplatnit **pozastavení** platby v případě ohrožení účinného provádění opatření¹³⁵, a v případě „závažného neplnění“ platných právních předpisů na úrovni operací. Návrh umožňuje Komisi a členským státům, aby se vzájemně dohodly na prodloužení lhůty postupu¹³⁶, což může mít odkladný účinek na uplatňování finančních oprav.
- 138** Návrh obsahuje dvě významná zlepšení oproti nástroji RRF. Zaprvé umožňuje **získat zpět částky**, které byly dříve vyplaceny za průběžné kroky určitého opatření, není-li splněn jeho konečný milník nebo cíl¹³⁷. Zadruhé, Komise bude mít rovněž prostředky k přijetí opatření v případě **zpětné změny** milníku nebo cíle, a to až po dobu pěti let od data provedení příslušné platby Komisí¹³⁸. Obě zlepšení účinně řeší nedostatky, na které jsme poukázali v souvislosti s nástrojem RRF¹³⁹.
- 139** Významnou změnou oproti **nařízení o společných ustanoveních** a nástroji RRF je, že s definitivním snížením financování z EU v důsledku **finanční opravy ze strany Komise** se počítá až v případě, že členský stát problém nenapraví do doby předložení konečného balíčku pro poskytnutí jistoty¹⁴⁰. Snížení financování z EU se proto stane konečným až v únoru 2036. Tím je oslaben odrazující účinek finančních oprav. Kromě toho návrh neupřesňuje, zda, kdy a jak budou extrapolované finanční opravy použity, přestože předpokládá jejich použití¹⁴¹.

¹³⁵ Tamtéž, čl. 67 odst. 1 písm. d).

¹³⁶ Tamtéž, čl. 67 odst. 2.

¹³⁷ Tamtéž, čl. 68 odst. 2.

¹³⁸ Tamtéž, článek 69.

¹³⁹ [Přezkum 02/2025](#), body 55, 56 a 88.

¹⁴⁰ Čl. 68 odst. 1 a 4 [návrhu](#).

¹⁴¹ Tamtéž, čl. 68 odst. 2 a příloha XIV.

Specifický typ podpory (hlava IX)

Finanční nástroje (články 71–72)

140 Na rozdíl od minulosti návrh neobsahuje žádné podrobnosti o obsahu „dohod o financování“ mezi řídicími orgány a subjekty provádějícími finanční nástroje. V návrhu nejsou uvedeny ani požadavky na transparentnost a zamezení střetu zájmů, pokud jde o postup výběru konečných příjemců. Návrh navíc obsahuje jednu nesrovnalost, pokud jde o audity, které mají být prováděny, neboť požaduje audity „na úrovni subjektů provádějících finanční nástroje“¹⁴², výslovně však zakazuje systémové audity „na úrovni jednotlivých operací s finančními nástroji“¹⁴³.

Subjekty posuzované *ex ante* jako příjemci podpory (článek 73)

141 Pokud je rozpočet plněn prostřednictvím nepřímého řízení a přenesen na subjekty ve třetích zemích a mezinárodní organizace na základě předběžného hodnocení podle pilířů provedeného Komisí¹⁴⁴, návrh umožňuje řídicím a auditním orgánům využívat kontroly řízení a auditů provedené těmito subjekty. Zjistili jsme však opakující se chyby v operacích řízených mezinárodními organizacemi hodnocenými podle pilířů a potýkali jsme se s omezeními v přístupu k dokumentům a informacím¹⁴⁵. **Nařízení by proto mělo vyžadovat, aby subjekty hodnocené podle pilířů poskytovaly EÚD, řídicím a kontrolním orgánům úplný a včasný přístup k příslušným údajům a informacím. Kromě toho by z nařízení mělo být zřejmé, že řídicí a kontrolní orgány mohou vykonávat své funkce na úrovni (konečných) příjemců finančních prostředků.**

¹⁴² Tamtéž, článek 53 a čl. 72 odst. 2.

¹⁴³ Tamtéž, čl. 72 odst. 7.

¹⁴⁴ Čl. 62 odst. 1 písm. c) finančního nařízení.

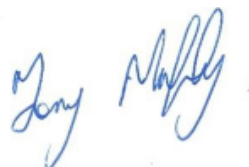
¹⁴⁵ Výroční zpráva za rozpočtový rok 2024, bod 8.13 a doporučení 8.1; výroční zpráva o činnostech financovaných z devátého, desátého a jedenáctého Evropského rozvojového fondu (ERF) za rozpočtový rok 2024, body 25 a 26; výroční zpráva o činnostech financovaných z devátého, desátého a jedenáctého Evropského rozvojového fondu (ERF) za rozpočtový rok 2023, body 25 a 29.

Využití možnosti zjednodušených forem podpory ve vztahu k jejím příjemcům (článek 78)

142 Pro operace, jejichž odhadovaná cena je nižší než 400 000 EUR (100 000 EUR pro SZP), budou členské státy při financování příjemců podpory muset používat zjednodušené vykazování nákladů nebo financování, které není spojeno s náklady, s výjimkou případů, kdy je podpora státní podporou. Tím se zdvojnásobí předchozí prahová hodnota a mohlo by to přinést další zjednodušení pro správní orgány i příjemce¹⁴⁶. Tyto zjednodušené formy podpory však nemusí být vždy vhodné, zejména pro složité nebo inovativní operace. Upozorňujeme, že tato ustanovení se budou vztahovat na „příjemce podpory“, nikoli na (konečné) příjemce finančních prostředků, a že Komise už nebude kontrolovat a schvalovat režimy zjednodušeného vykazování nákladů nebo financování, které není spojeno s náklady, používané vnitrostátními orgány. Členské státy by měly mít pevný základ pro zavedení zjednodušených forem podpory v souladu s [pokyny Komise](#) pro předchozí období.

Toto stanovisko přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 12. února 2026.

Za Účetní dvůr



Tony Murphy
předseda

¹⁴⁶ Přezkum 04/2025, rámeček 3.

Přílohy

Příloha I – Obecné informace

Návrh, kterým se zřizuje Evropský fond, spojuje předem stanovené národní přiděly¹ na podporu plnění klíčových priorit EU v členských státech a regionech do jednoho fondu na období 2028–2034.

Do Evropského fondu jsou začleněny tyto fondy:

- Evropský zemědělský záruční fond (EZZF),
- Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV),
- Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond (ENRAF),
- Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR),
- Fond soudržnosti (FS),
- Evropský sociální fond plus (ESF+),
- Fond pro spravedlivou transformaci (FST),
- Sociální klimatický fond (SCF),
- Interreg,
- Azylový, migrační a integrační fond (AMIF),

¹ Důvodová zpráva k návrhu, odstavec 1.

- Fond pro správu hranic a víza (BMVF),
- Fond pro vnitřní bezpečnost (ISF),
- Rezerva evropské solidarity (ESR).

Evropský fond je určen k plnění cílů Smlouvy v oblasti:

- politiky soudržnosti za účelem posílení hospodářské, sociální a územní soudržnosti EU a snížení rozdílů mezi členskými státy a regiony,
- SZP a rybářské politiky za účelem zvýšení produktivity zemědělství, zajištění přiměřené životní úrovně zemědělského obyvatelstva, stabilizace trhů, dostupnosti dodávek a dosažení přiměřených cen pro spotřebitele, stejně jako zachování mořských zdrojů,
- prostoru svobody, bezpečnosti a práva založeného na společné politice v oblasti azylu, přistěhovalectví a ochrany vnějších hranic, vysoké úrovni bezpečnosti a pohyb osob na vnitřních hranicích bez kontrol.

Financování v rámci politiky soudržnosti podporuje integraci a spolupráci mezi členskými státy a celkový harmonický rozvoj EU, a to i mezi městskými, venkovskými, pobřežními nebo řídce osídlenými oblastmi a mezi evropskou pevninou a nejvzdálenějšími regiony a ostrovy.

Společná pravidla spojená s financováním SZP pomáhají zajistit rovné podmínky pro členské státy a zemědělce na jednotném trhu, zaručují potravinové zabezpečení v celé EU, zvyšují atraktivitu odvětví pro mladé zemědělce a nové účastníky a řeší výzvy přeshraniční a globální povahy. Jednou z oblastí ve výlučné pravomoci EU je navíc i ochrana mořských zdrojů, která vyžaduje trvalou podporu důkazní základny pro ochranná opatření a řízení rybích populací.

V oblasti vnitřních věcí pomáhá financování z EU zajistit společný přístup při provádění *acquis* a norem EU a zároveň podporuje přeshraniční spolupráci v prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Příloha II – Seznam publikací EÚD, na které v tomto stanovisku odkazujeme

Výroční zpráva o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2022

Výroční zpráva o činnostech financovaných z devátého, desátého a jedenáctého Evropského rozvojového fondu (ERF) za rozpočtový rok 2022

Výroční zpráva o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2023

Výroční zpráva o činnostech financovaných z devátého, desátého a jedenáctého Evropského rozvojového fondu (ERF) za rozpočtový rok 2023

Výroční zpráva o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2024

Výroční zpráva o činnostech financovaných z devátého, desátého a jedenáctého Evropského rozvojového fondu (ERF) za rozpočtový rok 2024

Zvláštní zpráva 17/2018: Opatření Komise a členských států v posledních letech programů v období 2007–2013 řešila otázku nízkého čerpání prostředků, ale málo se zaměřovala na výsledky

Zvláštní zpráva 21/2022: Posuzování národních plánů pro oživení a odolnost ze strany Komise – celkově přiměřené, ale přetrvávají rizika spojená s jejich prováděním

Zvláštní zpráva 02/2023: Úprava pravidel politiky soudržnosti v reakci na pandemii onemocnění covid

Zvláštní zpráva 05/2023: Finanční prostředí EU – nesourodý soubor nástrojů vyžadující další zjednodušení a lepší vyvozování odpovědnosti

Zvláštní zpráva 26/2023: Rámec pro sledování výkonnosti Nástroje pro oživení a odolnost – měří pokrok v provádění, ale nedostatečně zachycuje výkonnost

Zvláštní zpráva 03/2024: Právní stát v EU – rámec pro ochranu finančních zájmů EU se zlepšil, ale rizika přetrvávají

Zvláštní zpráva 14/2024: Ekologická transformace – nejasný příspěvek Nástroje pro oživení a odolnost

Zvláštní zpráva 22/2024: Dvojí financování z rozpočtu EU – kontrolní systémy postrádají základní prvky, které by zmírňovaly zvýšené riziko plynoucí ze skutečnosti, že model financování Nástroje pro oživení a odolnost není spojen s náklady

Zvláštní zpráva 05/2025: Akce v rámci politiky soudržnosti na podporu uprchlíků v Evropě – zvýšila se flexibilita, ale nedostatek údajů brání budoucímu hodnocení účinnosti

Zvláštní zpráva 13/2025: Podpora digitální transformace v členských státech EU z Nástroje pro oživení a odolnost – promarněná příležitost řešit digitální potřeby strategicky a cíleně

Zvláštní zpráva 22/2025: Finanční opravy v politice soudržnosti – složitý rámec a dosud pouze jedno rozhodnutí přijaté Komisí

Stanovisko 06/2018 k návrhu nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027

Stanovisko 08/2022 k návrhu nařízení, kterým se zřizuje Sociální fond pro klimatická opatření ve znění revidovaném Radou

Stanovisko 02/2025 k návrhům na přezkum politiky soudržnosti v polovině období

Stanovisko 03/2026 k návrhu víceletého finančního rámce na období 2028–2034

Stanovisko 04/2026 k systému vlastních zdrojů Evropské unie

Stanovisko 05/2026 k návrhům SZP na období 2028–2034

Stanovisko 10/2026 k návrhu výkonnostního rámce na období 2028–2034

Přezkum 05/2019: Zbývající závazky v rozpočtu EU – bližší pohled (rychlý přezkum)

Přezkum 01/2023: Financování EU prostřednictvím fondů politiky soudržnosti a Nástroje pro oživení a odolnost: srovnávací analýza

Přezkum 03/2024: Přehled informací o rámci pro získávání jistoty a o klíčových faktorech vedoucích k chybám ve výdajích na soudržnost v letech 2014–2020

Přezkum 02/2025: Orientace na výkonnost, vyvozování odpovědnosti a transparentnost – poučení z nedostatků nástroje RRF

Přezkum 03/2025: Příležitosti víceletého finančního rámce na období po roce 2027

Přezkum 04/2025: Budoucnost politiky soudržnosti EU

Příloha III – Nedostatky zjištěné v příloze I návrhu nařízení o výkonnostním rámci

Při analýze přílohy I návrhu nařízení o výkonnosti jsme zjistili řadu nedostatků. Například:

- na ukazatelích pro oblast intervence „vzdělávací mobilita v odvětví vzdělávání“ (číslo 120) se projevují klíčové nedostatky stávajícího výkonnostního rámce. Ukazatele výstupů do značné míry hodnotí účast (studující, zaměstnanci, účastníci), zatímco ukazatele výsledků jsou založeny především na vnímání a vlastním hodnocení. Společně potvrzují, že činnosti proběhly a že účastníci vyjádřili kladné postoje. Nevyplyvá z nich však, zda se zlepšily výsledky učení, zda byla intervence účinná nebo zda byly zdroje využity účelně, což ztěžuje posouzení účinnosti, účelnosti a optimálního zhodnocení prostředků.
- V příloze I jsou obsaženy ukazatele výstupů, jako je „počet účastníků“, „počet studentů“ nebo „počet podpořených osob nebo podniků“, které umožňují vykazovat v rámci stejného ukazatele a oblasti intervence velmi rozdílné typy činností, délky trvání a intenzity podpory. Kromě toho se několik ukazatelů výstupů zaměřuje především na procesní nebo administrativní opatření, jako je „počet zákonů, které byly přijaty nebo vstoupily v platnost“, „počet vypracovaných strategií a akčních plánů“ nebo „počet dokončených konzultací se zúčastněnými stranami“, které dokládají pokrok v provádění, ale neposkytují důkazy o výstupech nebo výsledcích. Tyto ukazatele ponechávají značný prostor pro výklad, oslabují srovnatelnost mezi členskými státy a omezují užitečnost informací o výkonnosti pro hodnocení účinnosti a účelnosti vynaložených prostředků.

V následující tabulce jsou uvedeny další příklady, jak jsou formulovány v příloze I návrhu nařízení o výkonnostním rámci.

Tabulka 1 | Příklady nedostatků v příloze I návrhu nařízení o výkonnostním rámci

Oblast intervence	Ukazatele výstupů	Ukazatele výsledků	Hlavní nedostatek
Zlepšení přístupu marginalizovaných komunit, jako jsou Romové, ke vzdělání (117)	<ul style="list-style-type: none"> Počet účastníků – podle pohlaví a věku 	<ul style="list-style-type: none"> Počet účastníků v procesu vzdělávání nebo odborné přípravy – podle pohlaví 	<p>Výstup se zaměřuje na účast bez vazby na typ (např. formální vzdělávání, odborné vzdělávání a příprava, neformální vzdělávání, jazykové nebo integrační kurzy), obsah (např. program vedoucí k získání osvědčení nebo jakékoli vnitrostátní kvalifikace) nebo dobu trvání (minimální doba trvání, např. počet účastníků, kteří absolvují program v délce alespoň X hodin, dnů, měsíců) podporované činnosti.</p> <p>Ukazatel výsledku měří účast na vzdělávání nebo odborné přípravě, ale nezachycuje výsledky vzdělávání (např. složené zkoušky, osvědčení, diplom).</p>
Politický a regulační rámec pro digitální oblast (108)	<ul style="list-style-type: none"> Počet zákonů, které byly přijaty nebo vstoupily v platnost Počet dokončených příprav nebo hodnocení politik Počet dokončených konzultací se zúčastněnými stranami Počet platných prováděcích nařízení nebo pokynů Počet dokončených přijetí strategií nebo rámců Počet vyvinutých veřejných služeb nebo procesů 		<p>Ukazatele výstupu se zaměřují na přijetí regulačních nebo strategických rámců a dokončení formálních kroků, aniž by zachycovaly, zda jsou tyto rámce uplatňovány v praxi. Ukazatele výsledků nejsou definovány, přestože z hlediska výkonnosti je třeba hodnotit účinnost regulace, její prosazování nebo dopady na fungování trhu či administrativní zátěž. V důsledku toho se měření výkonnosti omezuje spíše na formální shodu než na skutečné efekty/výsledky.</p>

Oblast intervence	Ukazatele výstupů	Ukazatele výsledků	Hlavní nedostatek
	<ul style="list-style-type: none">• Počet akcí v rámci nástroje TAIEX uspořádaných na podporu veřejné správy zemí mimo EU• Počet twinningových projektů uspořádaných na podporu veřejné správy zemí mimo EU• Počet příslušných veřejných politik, které byly vypracovány/revidovány a/nebo se provádějí ve třetích zemích		

Oblast intervence	Ukazatele výstupů	Ukazatele výsledků	Hlavní nedostatek
Finanční podpora cestovního ruchu (94)	<ul style="list-style-type: none"> • Počet podpořených podniků v oblasti cestovního ruchu včetně podniků v odvětví pohostinských služeb, cestovních kanceláří a cestovních agentur • Počet organizací destinačního managementu podpořených v oblasti investic do veřejných objektů a služeb cestovního ruchu nebo v oblasti investic do propagačních aktivit • Počet zaměstnanců a studentů v oblasti cestovního ruchu, kterým byla poskytnuta podpora při prohlubování dovedností a změně kvalifikace 	<ul style="list-style-type: none"> • Počet návštěvníků • Počet oslovených osob (včetně digitálního publika) • Počet udržovaných nebo vytvořených pracovních míst v podpořených subjektech – podle pohlaví 	<p>Ukazatele výstupu zahrnují podpořené podniky, projekty nebo akce. V důsledku toho jsou na úrovni výstupů považovány za rovnocenné velmi rozdílné intervence – například malé propagační akce, omezené vzdělávací aktivity nebo významné investice do infrastruktury cestovního ruchu. To omezuje možnost získat představu o tom, co bylo skutečně realizováno.</p> <p>Ukazatele výsledků (návštěvníci/oslovené osoby/pracovní místa) jsou definovány na vysoké úrovni a nemají jasnou příčinnou souvislost s podporovanými opatřeními a výstupy. Jsou ovlivněny širšími tržními podmínkami, sezónností a vnějšími hospodářskými faktory. To omezuje srovnatelnost a snižuje užitečnost informací o výkonnosti pro posouzení účinnosti a optimálnost zhodnocení finančních prostředků. Smysluplnější ukazatele výsledků by mohly být spojeny se zvýšením míry využití podporovaných zařízení, snížením sezónnosti v podporovaných destinacích nebo změnami v trendech příjmů či obsazenosti v podporovaných oblastech.</p>

Oblast intervence	Ukazatele výstupů	Ukazatele výsledků	Hlavní nedostatek
Reformy předškolního vzdělávání a péče* (123)	<ul style="list-style-type: none"> • Počet zákonů, které byly přijaty nebo vstoupily v platnost • Počet dokončených příprav nebo hodnocení politik • Počet dokončených konzultací se zúčastněnými stranami 		<p>Ukazatele postihují procesní hlediska a měří formální úkony; absence ukazatelů výsledků omezuje posouzení účinků na přístup nebo kvalitu.</p> <p>Ukazatele výstupu postihují procesní hlediska a týkají se přijetí zákonů, strategií nebo politických dokumentů, aniž by zachycovaly provádění nebo poskytování služeb. Chybí ukazatele výsledků, které by měřily přístup, kvalitu nebo výsledky pro děti. Rámec tedy sleduje formální pokrok, ale neumožňuje posoudit, zda se reformy v praxi projevují v podobě hmatatelných zlepšení.</p>

Zkratky

Zkratka	Definice/vysvětlení
AMI	Azyl, migrace a integrace
BMV	Správa hranic a víza
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
ENRAF	Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond
ESF+	Evropský sociální fond +
ESR	Rezerva evropské solidarity
EZFRV	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
EZZF	Evropský zemědělský záruční fond
FS	Fond soudržnosti
FST	Fond pro spravedlivou transformaci
IMS	System pro řízení nesrovnalostí
IS	Vnitřní bezpečnost
NRP	Národní a regionální partnerství
NUTS	Klasifikace územních statistických jednotek
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům
RRF	Nástroj pro oživení a odolnost
SAFE	Bezpečnostní akce pro Evropu
SCF	Sociální klimatický fond
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SRP	Společná rybářská politika
SURE	Nařízení o podpoře nazmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci
SZP	Společná zemědělská politika
VFR	Víceletý finanční rámec

Glosář

Pojem	Definice/Vysvětlení
Evropský semestr	Roční cyklus, který je rámcem pro koordinaci hospodářských politik členských států EU a monitorování pokroku.
Finanční nařízení	Pravidla upravující, jak se sestavuje a plní rozpočet EU, a související procesy, jako je vnitřní kontrola, vykazování, audit a absolutorium.
Manévrovací prostor	Rozdíl mezi vlastními zdroji potřebnými k financování rozpočtu EU a stropem vlastních zdrojů.
Nástroj pro oživení a odolnost	Mechanismus finanční podpory EU pro zmírnění hospodářského a sociálního dopadu koronavirové pandemie a stimulaci oživení a pro řešení výzev souvisejících se zelenější a digitálnější budoucností.
Přidaná hodnota EU	Dodatečná hodnota, která vzniká díky opatření EU, ve srovnání s opatřeními samotného členského státu.
Řádné finanční řízení	Řízení zdrojů v souladu se zásadami hospodárnosti, efektivnosti a účinnosti.
Víceletý finanční rámec	Výdajový plán EU, v němž jsou stanoveny priority (na základě cílů příslušných politik) a stropy, většinou na sedm let. Jde o strukturu, v jejímž rámci se stanovují roční rozpočty EU a jež omezuje výdaje v každé kategorii.
Zrušení přidělení prostředků na závazek	Zrušení celého nevyužitého závazku nebo jeho části Komisí.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2026

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Opakované použití je tedy obecně povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí měnit jeho původní význam či sdělení. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na fotografiích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li takové povolení poskytnuto, ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv.

Fotografie na titulní straně – © butenkow / stock.adobe.com.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Použití loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

HTML	ISBN 978-92-849-6817-6	ISSN 2812-3018	doi:10.2865/7119631	QJ-01-26-008-CS-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6818-3	ISSN 2812-3018	doi:10.2865/5090795	QJ-01-26-008-CS-N

JAK CITOVAT

Stanovisko Evropského účetního dvora [09/2026](#) k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Evropský fond pro hospodářskou, sociální a územní soudržnost, zemědělství a venkovské oblasti, rybolov a námořní záležitosti, prosperitu a bezpečnost na období 2028–2034 a mění nařízení (EU) 2023/955 a nařízení (EU, Euratom) 2024/2509 (COM(2025) 565 final), Úřad pro publikace Evropské unie, 2026.

Toto stanovisko vydané podle čl. 322 odst. 1 **Smlouvy o fungování EU**, který ukládá, že návrhy týkající se finančních pravidel pro sestavování a plnění rozpočtu a pro předkládání a audit účtů podléhají konzultaci s Evropským účetním dvorem (EÚD), se týká návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Evropský fond pro hospodářskou, sociální a územní soudržnost, zemědělství a venkovské oblasti, rybolov a námořní záležitosti, prosperitu a bezpečnost na období 2028–2034.

Účelem tohoto stanoviska je poskytnout připomínky ke koncepci návrhu, k jeho mechanismům správy a finanční kontroly, vyvozování odpovědnosti a přidané hodnotě EU v této politice.

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/contact
Internetová stránka: eca.europa.eu
Sociální síť: @EUauditors



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie