

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Ladislav Roušar

**Trestný čin dotačního podvodu podle § 212
trestního zákoníku a poškození finančních zájmů
Evropské unie (§ 260 tr. zák.)**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Simona Heranová, Ph.D.

Katedra trestního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 10.09.2020

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 156 346 znaků včetně mezer.

Ladislav Roušar

V Praze dne 10.09.2020

Velice děkuji vedoucí této diplomové práce JUDr. Simoně Heranové, Ph.D. za její cenné rady, připomínky, vstřícnost a ochotu při tvorbě této práce.

Obsah

Úvod.....	1
1. Trestný čin dotačního podvodu dle § 212 TZ.....	3
1.1. Znaký skutkové podstaty.....	4
1.1.1. Objekt trestného činu.....	4
1.1.2. Objektivní stránka trestného činu.....	5
1.1.3. Subjekt trestného činu.....	18
1.1.4. Subjektivní stránka trestného činu.....	19
1.2. Další aspekty skutkové podstaty.....	20
1.2.1. Vztah trestného činu dotačního podvodu s jinými ustanoveními TZ.....	20
2. Trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie dle § 260 TZ.....	22
2.1. Znaký skutkové podstaty.....	22
2.1.1. Objekt trestného činu.....	22
2.1.2. Objektivní stránka trestného činu.....	22
2.1.3. Subjekt trestného činu.....	27
2.1.4. Subjektivní stránka trestného činu.....	27
2.2. Historické mezinárodněprávní a evropskoprávní základy skutkové podstaty trestného činu ohrožení finančních zájmů Evropské unie.....	28
2.2.1. Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství a její protokoly.....	28
2.2.2. Vývoj právní úpravy po přijetí Úmluvy.....	34
2.3. Současná úprava v evropském právu.....	36
2.3.1. Postavení orgánů Evropské unie.....	36
2.3.2. Vzájemné uznávání rozsudků a dalších rozhodnutí.....	38
2.3.3. Trestní právo procesní.....	38
2.3.4. Trestní právo hmotné.....	39
2.3.5. Pravomoc přijímat opatření ohledně prevence trestné činnosti.....	39
2.3.6. Boj proti podvodům.....	40
2.3.7. Eurojust.....	41
2.3.8. Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO).....	43
2.3.9. OLAF.....	50
2.3.10. Směrnice proti podvodům.....	53
3. Vztah trestného činu dotačního podvodu podle § 212 TZ a trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie dle § 260 TZ.....	54
3.1. Doktrinální přístup ke vztahu obou trestných činů.....	54
3.2. Přístup ke vztahu obou trestných činů ve stanoviscích Nejvyššího státního zastupitelství a Nejvyššího soudu.....	56
3.2.1. Stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství.....	56
3.2.2. Stanovisko Nejvyššího soudu.....	57
Závěr.....	61
Seznam zkratk.....	62
Seznam použitých zdrojů.....	64
Název diplomové práce v jazyce práce, abstrakt v jazyce práce a 3 klíčová slova v jazyce práce.....	68
Název diplomové práce v anglickém jazyce, abstrakt v anglickém jazyce a 3 klíčová slova v anglickém jazyce.....	69

Úvod

V roce 2018 byly příjmy do souhrnného rozpočtu Evropské unie v celkové výši 156 672 738 042 € a výdaje v celkové výši 158 642 556 945 €. ¹ Z uvedených čísel je patrné, že v rámci Evropské unie dochází k pohybu velkého množství peněžní masy, která je shromažďována z mnoha zdrojů, zejména z cel, zemědělských dávek, části vybraných DPH a příspěvků členských států podle HND² a následně rozdělována prostřednictvím dotačních a jiných programů jakými jsou Inteligentní růst podporující začlenění, Udržitelný růst a Bezpečnost a občanství a další. Tyto prostředky jsou administrovány Evropskou unií, členskými státy a jejich orgány, popřípadě dalšími subjekty. Objem finančních prostředků alokovaných do a z rozpočtů Evropské unie skýtá mnohé příležitosti pro zneužití těchto prostředků k protiprávnímu obohacení či poškození finančních zájmů Evropské unie a jiných subjektů. Dle statistik bylo v roce 2018 nahlášeno Komisi celkem 1 152 nesrovnalostí podvodného charakteru. Jejich hodnota činila přibližně 1 197 200 000 €. ³ Je zřejmé, že v rámci zacházení s prostředky Evropské unie dochází k více nesrovnalostem podvodného charakteru, které nejsou odhaleny a nahlášeny. O jejich skutečném rozsahu však můžeme jen spekulovat.

Z rozpočtu Evropské unie obdržela Česká republika v roce 2018 celkem 4 123 183 652 € prostřednictvím různých programů, a do rozpočtu přivedla celkem 1 986 761 286 €, resp. 1 720 125 653 €, nepočítáme-li odvedená cla. ⁴ Je zcela logické, že pohyb peněžních mas bude provázen trestnou činností i v České republice, stejně jako v ostatních členských státech Evropské unie. Česká republika za svou historii i za historii států, které ji předcházely, vyvinula různé mechanismy, které měly za úkol bojovat s majetkovou a hospodářskou kriminalitou. Celá problematika se však dostala do zcela jiné dimenze v uplynulých třech desetiletích, kdy česká ekonomika zažila uvolnění ekonomických a politických poměrů, otevření hranic, přechod na tržně orientované hospodářství a zapojení do globálního a evropského společenství. Uvedené děje se ještě umocnily jednou z klíčových událostí předminulého desetiletí, kterou byl vstup České republiky do Evropské unie. Od té doby nebylo úkolem státu chránit pouze své finanční zájmy, ale i finanční zájmy Evropské unie.

¹ EU expenditure and revenue 2014-2020. European Commission [online]. 2018, 2018 [cit. 2020-07-05]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html

² EU budget own resources. European Commission [online]. [cit. 2020-07-05]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/revenue/own-resources_en

³ 30th Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests: Fight against fraud 2018. European Commission [online]. 2019 [cit. 2020-07-05]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pif_report_2018_en.pdf

⁴ EU expenditure and revenue 2014-2020. European Commission [online]. 2018, 2018 [cit. 2020-07-05]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html

Samotná Evropská unie a organizace, které ji vývojově předcházely, řešila taktéž problémy s ochranou svých finančních zájmů takřka po celou dobu své existence. Většina kroků ke zlepšení situace ochrany finančních zájmů proti podvodům však takřka nikdy nebyla vřele přijímána členskými státy a mnohá řešení tak nakonec skončila v kompromisní a nepřilíš efektivní podobě. Ačkoliv byly v poslední době na evropské úrovni zavedeny nové mechanismy, provází jejich implementaci komplikace a jen čas ukáže, zdali nová řešení obhájí svou existenci.

Jak vyplývá z řádků výše, je systém přerozdělování finančních prostředků v rámci EU náchylný na podvody. Nejzranitelnější oblastí jsou dotace, jelikož právě jejich prostřednictvím je kvantitativně přerozdělováno nejvíce prostředků EU velkému množství subjektů.

Cílem mé diplomové práce je přiblížit českou a evropskou právní úpravu proti dotačním podvodům a představit fungování a koncepci některých orgánů zabývajících se tímto typem trestné činnosti.

V prvé řadě se zaměřím na rozbor trestného činu dotačního podvodu dle § 212 TZ s důrazem na podrobný popis jednotlivých znaků trestného činu včetně kvalifikovaných skutkových podstat. Přidám drobné úvahy *de lege ferenda*.

Dále svou pozornost upnu na trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie dle § 260 TZ. Opět provedu podrobný rozbor jednotlivých znaků trestného činu jak u základních, tak u kvalifikovaných skutkových podstat, a přidám své úvahy *de lege ferenda*. Dále se zaměřím na popis bohaté mezinárodněprávní a evropskoprávní úpravy, která je rozsáhlým podhoubím daného ustanovení. Důraz dám i na historické pozadí vývoje této úpravy, jelikož ilustruje nesnadný vývoj boje proti podvodům v Evropské unii, který vedl k současnému právnímu stavu. Prostor bude též věnován evropským institucím, jejichž posláním je boj proti podvodům, zejména Evropskému úřadu pro boj proti podvodům a aktuálně připravovanému Úřadu evropského žalobce. U Úřadu evropského žalobce budou též prezentovány možné slabiny celého konceptu.

Dalším nosným tématem práce bude vztah ustanovení o dotačním podvodu dle § 212 TZ a poškození finančních zájmů Evropské unie dle § 260 TZ. Za dobu souběžné existence obou ustanovení vzniklo v rámci teoretických pojednání i praxe několik teorií o tom, zdali mohou obě ustanovení existovat v jednočinném souběhu atp. Ve své práci se zejména zaměřím na řešení prezentovaná v doktrinní literatuře a stanovisku Nejvyššího soudu, jímž měla být rozpolcená aplikační praxe sjednocena.

Metodami zpracování je především deskripce a analýza.

1. Trestný čin dotačního podvodu dle § 212 TZ

Právní úprava tohoto trestného činu byla do starého trestního zákona vložena zákonem č. 253/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů. Jejím cílem bylo rozšířit trestní postih na další formy podvodného jednání, které sice v té době již byly trestné jako „obyčejný podvod,“ ale zpravidla bylo obtížné je dokázat. Toto důvodová zpráva blíže rozvádí: „Stávající skutková podstata trestného činu podvodu totiž vyžaduje, aby pachatel měl podvodný úmysl již v době, kdy začne naplňovat objektivní stránku tohoto trestného činu. Pokud např. úmysl ‚podvést‘ získá až v průběhu takového jednání nebo dodatečně (např. rozhodne se úvěr použít bez souhlasu věřitele na zcela jiný účel), uvedeného trestného činu se nedopustí, ačkoliv výsledek a subjektivní vztah pachatele k němu je stejný.“⁵

Cílem této kapitoly bude podrobněji rozebrat jednotlivé znaky trestného činu dotačního podvodu. K přiblížení hlubšího významu daného ustanovení trestního zákoníku bude kromě odborné literatury a dalších zdrojů též použita judikatura. U judikatury je nutné poznamenat, že k výkladu ustanovení bývá analogicky používána judikatura vztahující se k trestnému činu úvěrového podvodu, který je v současnosti upraven v § 211 TZ, dříve v § 250b starého trestního zákona⁶, pojistného podvodu nyní upraveného v § 210 TZ, dříve v § 250a starého trestního zákona a někdy i obyčejného podvodu dle § 209 TZ, dříve v § 250 starého trestního zákona. V případě těchto tří trestných činů je analogické použití judikatury možné především díky tomu, že všechny jsou trestnými činy předčasně dokonány, všechny jsou ve vztahu speciality k trestnému činu obyčejného podvodu dle § 209 TZ a všechny se něj liší tím, že k dokonání trestného činu není třeba nikoho uvést v omyl, ani to mít v úmyslu, a v případě základních skutkových podstat v prvním odstavci není třeba, aby byla trestným činem způsobena škoda. K povaze trestného činu dotačního podvodu jakožto předčasně dokonáného trestného činu bude věnována pozornost níže.

⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 253/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, č. 253/1997 Dz

⁶ V dobách předchozí právní úpravy sdílely úvěrový a dotační podvod společný § 250b starého trestního zákona. Veškeré citace z judikatury vzniklé podle starého trestního zákona, v níž byl pachatel souzen pro čin, který bychom dnes kvalifikovali jako dotační podvod, avšak v tehdejší době byl označován jako úvěrový podvod, budu pro přehlednost označovat jako dotační podvod.

1.1. Znaký skutkové podstaty

1.1.1. Objekt trestného činu

Ustanovení § 212 TZ obsahuje dvě základní skutkové podstaty. Objektem první skutkové podstaty je ochrana majetku a majetkových práv poskytovatelů dotací, subvencí nebo návratných finančních výpomocí nebo příspěvků. V případě druhé skutkové podstaty je objektem ochrana cizího majetku ve formě účelových dotací, subvencí nebo návratných finančních výpomocí nebo příspěvků před jejich zneužíváním na jiný účel.

Trestný čin dotačního podvodu neposkytuje ochranu všem plněním vynakládaným z veřejných rozpočtů. Zneužívání jiných dávek plněných z veřejných rozpočtů, jako například důchodů, příspěvků na péči podle zákona o sociálních službách a jiných příspěvků. Zneužívání těchto dávek lze postihnout pouze jako trestný čin podvodu podle § 209 TZ.⁷

⁷ EMIL, Šenkýř. Podvod, pojistný podvod, úvěrový podvod, dotační podvod. Praha, 2016. Rigorózní práce. Právnická fakulta Univerzity Karlovy. Vedoucí práce prof. JUDr. Jiří Jelínek, CSc., s. 106.

1.1.2. Objektivní stránka trestného činu

Současné znění skutkové podstaty trestného činu dotačního podvodu je následující:

§ 212

Dotační podvod

(1) *Kdo v žádosti o poskytnutí dotace, subvence nebo návratné finanční výpomoci nebo příspěvku uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti.*

(2) *Stejně bude potrestán, kdo použije, v nikoli malém rozsahu, prostředky získané účelovou dotací, subvencí nebo návratnou finanční výpomocí nebo příspěvkem na jiný než určený účel.*

(3) *Odnětím svobody na šest měsíců až tři léta bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 a byl-li za takový čin v posledních třech letech odsouzen nebo potrestán.*

(4) *Odnětím svobody na jeden rok až pět let nebo peněžitým trestem bude pachatel potrestán, způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 nebo 2 větší škodu.*

(5) *Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán,*

a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 jako člen organizované skupiny,

b) spáchá-li takový čin jako osoba, která má zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy poškozeného, nebo

c) způsobí-li takovým činem značnou škodu.

(6) *Odnětím svobody na pět až deset let bude pachatel potrestán,*

a) způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 nebo 2 škodu velkého rozsahu, nebo

b) spáchá-li takový čin v úmyslu umožnit nebo usnadnit spáchání teroristického trestného činu, trestného činu financování terorismu (§ 312d) nebo vyhrožování teroristickým trestným činem (§ 312f).

(7) *Příprava je trestná.*

K základním skutkovým podstatám

Odst. 1

Dle odst. 1 citovaného ustanovení bude potrestán ten, kdo v žádosti o poskytnutí dotace, subvence nebo návratné finanční výpomoci nebo příspěvku uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí. V prvé řadě je nutné definovat jednotlivé pojmy vyskytující se v rámci této skutkové podstaty, zejména: dotace, subvence, návratná finanční výpomoc, příspěvek, nepravdivé, hrubě zkreslené a podstatné údaje a žádost. Tyto pojmy nejsou

nikde v rámci trestního zákoníku definovány a je proto nutné pro jejich vysvětlení pomocí doktríny a judikatury.

Dotace jsou peněžními transfery uvnitř i vně rozpočtové soustavy. Jedná se o peněžní prostředky, které jsou v důsledku procesu přerozdělování zároveň výdaji ze státního rozpočtu, eventuelně rozpočtů dalších. Dotacemi dochází k přerozdělování peněžní masy z určitého veřejného rozpočtu do dalších veřejných rozpočtů, čímž je zajištěno do značné míry jejich financování. Dotace se vztahují na obě strany (obvykle veřejného) rozpočtu, jednak jako poskytnuté peněžní prostředky (= výdaj veřejného rozpočtu), tak i příjem místních rozpočtů, nejvíce obcí a krajů.⁸ Dotace mají několik znaků. Prvním je fakt, že dotace jsou prostředky pocházející z veřejného rozpočtu, ať již státního nebo jiného veřejného rozpočtu. Druhým znakem je to, že jsou nenávratné. Příjemci dotace, který splnil veškeré stanovené podmínky, nevzniká žádný dluh vůči veřejnému rozpočtu, ze kterého byla dotace poskytnuta. Třetím znakem je vázanost poskytnutých prostředků na stanovený účel určený poskytovatelem programu. Existují však i dotace neúčelové, které může jejich příjemce použít dle uvážení.⁹ Dotace bývají zpravidla nenárokové, ale mohou existovat i dotace nárokové.

Subvence je finanční podpora poskytovaná z veřejných prostředků. Může být stejně jako dotace účelová nebo neúčelová.¹⁰ Pojem subvence je v rámci českého práva s pojmem dotace zaměňován.¹¹

Návratná finanční výpomoc je účelové plnění z veřejných rozpočtů ve prospěch osoby nebo jiné jednotky, které jsou povinny poskytnuté plnění ve stanovené lhůtě a výši vrátit zpět do veřejného rozpočtu, ze kterého byla výpomoc poskytnuta. Podstatným znakem je její bezúročnost.¹²

Příspěvek je jednorázová finanční pomoc z veřejných rozpočtů zásadně účelově vázaná.

Vzhledem k tomu, že právní úprava pojmů dotace, subvence a návratná finanční výpomoc nevyužívá přesně, můžeme pod ně zahrnout i další příspěvky a finanční výpomoci, pokud splňují příslušné obecné náležitosti, byť je tak právní předpis přímo neoznačuje.¹³

Nepravdivé údaje jsou údaje, jejichž obsah vůbec neodpovídá skutečnému stavu, o němž je podávána informace v žádosti o poskytnutí dotace, subvence nebo návratné finanční výpomoci

⁸ KARFÍKOVÁ, Marie. Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0, s. 172.

⁹ ŠÁMAL, Pavel a kol.: Trestní zákoník (EVK). 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012. str. 3614. ISBN 978-80-7400-428-5, s. 2118.

¹⁰ Šamal, Pavel: Op. cit. s. 2118.

¹¹ Karfiková, M.: Op. cit. s. 174.

¹² Karfiková, M.: Op. cit. s. 174.

¹³ Drašík, Antonín: Op. cit.

nebo příspěvku, a to byt' jen o některé důležité skutečnosti pro poskytnutí uvedených peněžitých dávek.¹⁴

Hrubě zkeslené údaje jsou takové údaje, které mylně nebo neúplně informují o podstatných a důležitých okolnostech v žádosti pro poskytnutí dotace, subvence nebo návratné finanční výpomoci nebo příspěvku, což může vést k zásadně nesprávným závěrům o skutečnostech rozhodných pro rozhodnutí o jejich poskytnutí.¹⁵

Podstatné údaje jsou údaje, které jsou rozhodující nebo zásadní (tj. podstatné) pro její uzavření, tedy takové údaje, které by vedly, pokud by byly druhé straně známy, k tomu, že dotace, subvence nebo návratná finanční výpomoc nebo příspěvek by nebyly poskytnuty, anebo by sice byly poskytnuty, ale za podstatně méně výhodných podmínek pro žadatele.¹⁶

Je podstatné odlišit, že k naplnění znaků skutkové podstaty v případě uvedení údajů postačí, aby tyto údaje byly pouze nepravdivé, popřípadě hrubě zkeslené. V případě zamlčení údajů musí zamlčené údaje být podstatné. V každém případě to jsou údaje, které mohou podstatně ovlivnit rozhodnutí jejich poskytovatele.¹⁷ Rozdíl v požadavcích na kvalitu údajů je dán tím, že aktivní jednání spočívající v uvedení nepravdivých nebo hrubě zkeslených údajů je typově nebezpečnější než pouhé zamlčení údajů, a proto je tento rozdíl na druhé straně vyvážen tím, že zamlčení údajů se musí týkat podstatných údajů, zatímco uvedení nepravdivých nebo hrubě zkeslených údajů se může týkat v podstatě jakýchkoli údajů, tedy i jiných než podstatných.¹⁸ V případě kvalifikovaných skutkových podstat vyžadujících způsobení škody by bylo též možné spáchat trestný čin dotačního podvodu, pokud by pachatel v žádosti o návratnou dotaci, subvenci nebo návratnou finanční výpomoc zamlčel poskytovateli, že příjemce těchto finančních dávek nebude schopen tyto dávky vrátit nebo je záměrně nevrátí, ačkoliv jinak jsou údaje uvedené v žádosti pravdivé. Tuto interpretaci Nejvyšší soud ČR dovedl Nejvyšší soud ČR u trestného činu úvěrového podvodu. Tj. i informace o schopnosti či ochotě příjemce splácet jsou podstatnými údaji.¹⁹ Z důvodů uvedených v úvodu této kapitoly však není problém, proč by nemohla být vztáhnuta i na trestný čin dotačního podvodu.

Podstatným termínem, jehož výklad je pro uplatňování postihů za spáchání trestného činu dotačního podvodu důležitý, je termín „žádost.“ V případě čistě gramatického výkladu znění skutkové podstaty: „Kdo v žádosti o poskytnutí dotace, subvence nebo návratné finanční

¹⁴ Šámal, Pavel: Op. cit. s. 2118.

¹⁵ Šámal, Pavel: Op. cit. s. 2118.

¹⁶ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 16. 2. 2005, sp. zn. 6 Tdo 845/2004

¹⁷ Drašík, Antonín: Op. cit.

¹⁸ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 23. 1. 2008, sp. zn. 7 Tdo 1/2008

¹⁹ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 11. 2009, sp. zn. 6 Tdo 1129/2009

výpomoci nebo příspěvku uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti,“ nelze dospět k jasným závěrům, jaké náležitosti musí dokument, popřípadě úkon splňovat k tomu, aby mohl být „žádostí“ dle § 212 odst. 1 TZ. V judikatuře Nejvyššího soudu ČR se tak objevily případy, kdy dovolatelé argumentovali, že jejich jednání nenaplnilo znaky trestného činu dotačního podvodu, jelikož dokument, který podepsali, není žádostí. V jednom případě dovolatel žádal o dotaci pro občanské sdružení, jehož byl předsedou. Nepravdivé údaje uvedl do čestného prohlášení, nikoliv do dokumentu přímo označeného jako „žádost.“ Dovolatel tedy namítal, že neučinil žádné právní kroky k získání příspěvku. Nejvyšší soud ČR tuto námitku označil za nesprávnou, jelikož pravidla poskytovatele pro podávání žádostí o dotaci blíže náležitosti „žádosti“ až na obligatorní písemnou formu nevymezovaly. Pro tento a obdobné případy tedy Nejvyšší soud ČR dovodil, že: „[...]není podstatné, jak je žádost označena, nýbrž zda plní účel žádosti, to znamená, že je prostředkem, kterým někdo žádá o udělení dotace z veřejných finančních prostředků.“²⁰

Pod pojem žádost lze podřadit i všechny pomocné dokumenty, které je potřeba v rámci žádosti o dotaci předložit, nikoliv jen samotnou žádost o dotaci. Nejvyšší soud ČR toto dovodil v rámci rozhodnutí o dovolání pachatele, který byl odsouzen za trestný čin úvěrového podvodu, kterého se dopustil uvedením nepravdivých údajů o svých příjmech při sjednávání úvěrové smlouvy. Dovolatel se bránil argumentem, že: „[...] odpovědnost za trestný čin úvěrového podvodu podle § 250b tr. zák²¹ (včetně stadia pokusu) může vzniknout jen v návaznosti na smlouvu o úvěru a nikoliv v návaznosti na jiné smlouvy či dokumenty, neboť to stanoví znění skutkové podstaty tohoto trestného činu. Pokud by zákonodárce dovozoval odpovědnost za nepravdivé či hrubě zkreslené údaje i u pomocných dokumentů k úvěru, pak by tuto skutečnost výslovně v daném ustanovení uvedl, tak jako u subvencí a dotací.“ Vzhledem k tomu neměla být naplněna skutková podstata trestného činu, neboť nepravdivé údaje nebyly uvedeny ani ve smlouvě ani v jejím návrhu. Nejvyšší soud ČR se s právním názorem dovolatele neztotožnil a na vysvětlenou uvedl: „[...] z jazykového výkladu zákona (arg. „... při sjednávání úvěrové smlouvy ...“), jakož i ze smyslu a účelu ustanovení o úvěrovém podvodu je třeba dovodit, že trestní odpovědnost za uvedení nepravdivých údajů je dána nejen v případě, že pachatel takové údaje uvede (příp. je sdělí, poskytne, doloží apod.) v úvěrové smlouvě samotné, ale i tehdy, uvede-li je (příp. je sdělí, poskytne, doloží apod.) v některém z tzv. pomocných dokumentů (v návrhu,

²⁰ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 8. 2009, sp. zn. 3 Tdo 888/2009

²¹ Dnes by se jednalo o § 211 odst. 1 TZ.

žádosti, předtištěném formuláři apod.), které se při sjednávání úvěrové smlouvy vyžadují a v těchto dokumentech zaznamenávají. Takovými údaji obvykle jsou jednak údaje osobní (jméno, příjmení, titul, adresa bydliště apod.), jednak údaje o solventnosti klienta (např. o zaměstnavateli, o výši příjmu, příp. o tom, že jde o uchazeče o zaměstnání, nebo vyplněný formulář přiznání k dani z příjmů apod.), na základě nichž poskytovatel úvěru získává prvotní informace pro úvahu, zda o návrhu či žádosti klienta bude dále jednat, zda si bude některé z údajů prověřovat, zda bude na klientovi požadovat předložení dalších dokladů apod., aby nakonec mohl odpovědně posoudit, zda vůbec požadovaný úvěr klientovi poskytne (a sepíše s ním vlastní smlouvu o úvěru), nebo nikoliv.“ Dle této úvahy se má uvedení nepravdivých údajů vztahovat na celý proces sjednávání smlouvy, resp. pro naše účely dotace.²² Použitelnost tohoto judikátu pro potřeby dotačních podvodů potvrdilo usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 27. 3. 2013, sp. zn. 7 Tdo 1463/2012: "I když je dotace poskytována na základě žádosti, předchází jejímu poskytnutí proces posuzování a schválení žádosti (hodnotitelská komise), který je obdobou procesu sjednávání úvěrové smlouvy, když dotace se nesjednává, ale žádá se o ní. Proto, stejně jako u úvěrového podvodu v procesu sjednávání úvěru, se každý, kdo uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí v procesu před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace, dopustí trestného činu dotačního podvodu podle § 212 odst. 1 tr. zákoníku."

Je zároveň také důležité zmínit, že ve výše uvedeném usnesení Nejvyšší soud ČR uvedl, že za uvedení nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů přitom nelze zúženě považovat pouze fyzické sepsání nebo vyplnění žádosti o dotaci, ale i jednání bezprostředně související s touto činností, které fakticky určí nepravdivý nebo hrubě zkreslený obsah žádosti o poskytnutí dotace.

Za žádost o dotaci může být považováno i předložení akce do grantového schématu, kdy výsledkem není jednostranné vrchnostenské rozhodnutí poskytovatele o přidělení dotace, ale uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. Nejvyšší soud ČR toto dovodil v případě, kdy dovolatelka podala přihlášku do několikastupňového výběrového řízení, jehož účelem byl výběr grantového schématu. S úspěšným uchazečem by pak poskytovatel uzavřel smlouvu o financování. Dovolatelka namítala, že řízení o grant nesplňuje charakter dotace, že to splňuje až uzavření smlouvy o financování. Nejvyšší soud ČR k tomu kontroval, že přihlášením do výběrového řízení dovolatelka podala žádost o dotaci, nic na tom neměnil fakt o specifickém průběhu řízení oproti klasickému řízení o udělení dotace.²³

²² Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 15. 10. 2008, sp. zn. 8 Tdo 1268/2008, uveřejněné pod číslem 36/2009 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní

²³ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 16. 4. 2008, sp. zn. 8 Tdo 397/2008

Trestný čin dotačního podvodu se řadí mezi tzv. předčasně dokonané trestné činy. Předčasně dokonané trestné činy jsou trestné činy, jejichž skutková podstata ve svých znacích obsahuje jednání, která by jinak měla ráz pouhé přípravy či pokusu. Kriminalizace předčasně dokonáných deliktů není obecně v rozporu s ústavními principy hmotného trestního práva.²⁴

Povaha trestného činu dotačního podvodu jakožto předčasně dokonáného trestného činu vyplývá především ze skutečnosti, že k jeho dokonání není nutné způsobit jakoukoliv škodu, k poskytnutí dotace, subvence, návratné finanční výpomoci nebo příspěvku nemusí dojít, a dokonce nemusí být žádosti o tyto peněžité dávky ani vyhověno. Pachatel nemusí mít v úmyslu škodu způsobit. Postačí pouze uvést nepravdivé, hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčet v žádosti o jednu z vyjmenovaných peněžních dávek. Tato povaha vyplyne ještě více, srovnáme-li jej s obyčejným podvodem dle § 209 odst. 1 TZ. Rozdíl mezi těmito skutkovými podstatami vystihl Městský soud v Praze ve svém usnesení ze dne 23. 7. 2010, sp. zn. 40 T 3/2006. Obyčejný podvod charakterizuje takto:

„Podstatou trestného činu podvodu ve smyslu [...] § 209 TrZ – odlišující ho od ostatních trestných činů i od jednání beztrestných – není na jedné straně způsobení škody a na druhé straně obohacení určité osoby, neboť tyto znaky charakterizují i skutkové podstaty řady dalších majetkových a hospodářských trestných činů a jejich naplnění samo o sobě nepostačuje k vyvození trestní odpovědnosti, ale podvodný úmysl pachatele – uvedení určité osoby v omyl, využití jejího omylu nebo zamlčení podstatných skutečností v úmyslu obohatit sebe nebo jiného ke škodě cizího majetku – a v příčinné souvislosti s tím provedení majetkové dispozice, jejímž důsledkem je na jedné straně způsobení škody na majetku poškozeného subjektu a na druhé straně obohacení někoho jiného. Jinými slovy řečeno, při podvodu ve smyslu § 209 TrZ pachatel uvede v omyl jinou osobu nebo jí zamlčí určité podstatné skutečnosti, v návaznosti na to dojde k určité majetkové dispozici, ke které by nebyl podvodného jednání nedošlo, a touto dispozicí vznikne na cizím majetku škoda a zároveň se tím někdo obohatí. Tyto fáze na sebe musí navazovat v příčinném řetězci, na jehož počátku je podvodný úmysl pachatele promítnutý následně do uvádění v omyl jiné osoby nebo do zamlčení určitých podstatných skutečností, a na konci následek v podobě škody na cizím majetku a obohacení subjektu, jenž těží z neznalosti určitých podstatných skutečností osobou, která v jeho prospěch provede majetkovou dispozici iniciovanou pachatelem.“

²⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2009, sp. zn. III.ÚS 1748/08, uveřejněný pod číslem N 88/53 SbNU 117 Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu

Oproti tomu o trestných činech úvěrového a dotačního podvodu uvádí, že se tyto trestné činy: „[...] vztahují pouze na jednání spojená se vznikem a existencí úvěrových vztahů a poskytování subvencí a dotací. V tomto směru je okruh jimi chráněných zájmů mnohem užší než u obecné skutkové podstaty trestného činu podvodu podle [...] § 209 TrZ. Na druhé straně mají obě skutkové podstaty trestného činu úvěrového podvodu podle [...] § 211 TrZ širší záběr než obecná skutková podstata trestného činu podvodu podle [...] § 209 TrZ v tom smyslu, že dopadají i na případy, které by jako obecný podvod nebyly postižitelné. Trestného činu úvěrového podvodu se totiž dopustí ten, kdo při sjednávání úvěrové smlouvy či v žádosti o poskytnutí subvence nebo dotace uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí [...], nebo bez souhlasu věřitele nebo jiné oprávněné osoby použije úvěr, subvenci nebo dotaci na jiný než určený účel[...]. Předpokladem trestní odpovědnosti za trestné činy podle [...] § 211 odst. 1 TrZ, a podle [...] § 211 odst. 2 TrZ, tedy není na rozdíl od obecného trestného činu podvodu podle § 250 tr. zák. a § 209 TrZ provedení majetkové dispozice, jíž by na jedné straně došlo k způsobení škody a na druhé straně k neoprávněnému obohacení, stejně jako jím není ani uvedení někoho v omyl nebo využití něčího omylu. Oproti tomu postačí alternativně buď při sjednávání úvěrové smlouvy či v žádosti o poskytnutí subvence nebo dotace uvést nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zmlčet, anebo bez souhlasu věřitele nebo jiné oprávněné osoby použít úvěr, subvenci nebo dotaci na jiný než určený účel. Ve své podstatě je tedy v uvedených ustanoveních trestněprávně postihována jako dokonáný trestný čin určitá forma přípravného jednání, přičemž z hlediska subjektivní stránky nemusí ani úmysl pachatele při jednání uvedeném v těchto ustanoveních směřovat k způsobení následku v podobě škody. Dokonce přitom platí, že uvedeným způsobem nemusí být poškozený subjekt ani uváděn v omyl, neboť se tak může stát i v dohodě s osobou, která je za něj oprávněna jednat.“

Problematickým aspektem je nemožnost zániku trestnosti přípravy a pokusu, jelikož vzhledem k tomu, že je dotační podvod trestným činem předčasně dokonáným, není možné jej spáchat ve stádiu přípravy nebo pokusu.²⁵

Poměrně „nízká kritéria,“ jenž musí být naplněna ke spáchání dotačního podvodu jistě na jednu stranu naplní svůj účel uvedený v důvodové zprávě, který jsem zmínil v této práci výše, tedy že některé zvláštní formy podvodného jednání půjde snáze dokazovat díky vypuštění některých znaků ze skutkové podstaty obyčejného podvodu. Nabízí se však opačná otázka, tj. zdali není skutková podstata dotačního podvodu příliš přísná. V této věci se shodují s Jelínkem,

²⁵ JELÍNEK, Jiří, a kol.: Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 7. vydání. Praha: Leges, 2019. str. 1000. ISBN 978-80-7502-380-3, s. 298.

který ve své učebnici trestního práva polemizuje s myšlenkou, zdali široké znění skutkové podstaty dotačního podvodu neporušuje zásadu subsidiarity trestní represe.²⁶

K nápravě tohoto stavu by dle mého mohlo pomoci přiblížení znění skutkové podstaty dotačního podvodu více ke znění skutkové podstaty obyčejného podvodu. Souhlasím s Jelínkem v tom, že by mělo být vyžadováno minimálně způsobení škody nikoli nepatrné, popřípadě alespoň úmysl tuto škodu způsobit.²⁷ Osobně bych se přikláněl ke znění, které by penalizovalo až způsobení škody, jelikož díky tomu by již trestný čin dotačního podvodu nebyl trestným činem předčasně dokonáným a bylo by možné využít zániku trestnosti pokusu a přípravy.

Naopak skutečnost, že ke spáchání dotačního podvodu není třeba uvést někoho v omyl nebo využít něčího omylu považuji za vhodný koncept, jelikož umožňuje snáze postihovat jednání, kdy s pachateli dotačního podvodu přímo spolupracují i osoby pověřené rozhodováním o přidělení dotací a nejsou tak uvedeny v omyl.

Odst. 2

Trestného činu dle § 212 odst. 2 TZ se dopustí pachatel, který použije, v nikoli malém rozsahu, prostředky získané účelovou dotací, subvencí nebo návratnou finanční výpomocí nebo příspěvkem na jiný než určený účel. Skutkovou podstatou je tedy předpokládáno poskytnutí účelové dotace, subvence nebo návratné finanční výpomoci. Na rozdíl od § 212 odst. 1 TZ se tato skutková podstata vztahuje pouze na účelové dotace, subvence nebo návratnou finanční výpomoc nebo příspěvek.

K naplnění znaků skutkové podstaty tedy dojde spotřebováním prostředků, poté co byly poskytnuty, na jiný než určený účel. Použití prostředků musí být alespoň v malém rozsahu, tj. minimálně 25 000,- Kč dle § 138 odst. 1 TZ. Ke spáchání tohoto trestného činu postačí pouze, pokud jsou prostředky v daném rozsahu použity v rozporu s určeným účelem. Není třeba, aby došlo ke vzniku škody.²⁸

Vzhledem k tomu, že na rozdíl od skutkové podstaty dotačního podvodu v odst. 1 není dotační podvod podle odst. 2 trestným činem předčasně dokonáným, je v jeho případě možné, aby pachatel dobrovolně upustil od dalšího jednání směřujícího k dokonání trestného činu, čímž zaniká jeho trestní odpovědnost za pokus trestného činu. Podstatnou podmínkou k zániku trestnosti je, jak je zmíněno výše, aby pachatel od dalšího jednání upustil dobrovolně. K tomu, aby pachatel dobrovolně upustil od dalšího jednání je třeba, aby pachatel věděl, že mu nic

²⁶ JELÍNEK, Jiří, op. cit., s. 40.

²⁷ JELÍNEK, Jiří, op. cit., s. 666.

²⁸ Drašík, Antonín: Op. cit.

nebrání dokončit trestnou činnost podle jeho představ, ani mu nehrozí žádné nebezpečí, a přesto se rozhodne od dokonání upustit, resp. učinit oznámení dle § 21 odst. 3 písm. b) TZ.²⁹

Zajímavou může být otázka celkového vyčíslení výše škody. Zajímavý přístup zvolil rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 2. 2020, sp. zn. 4 To 11/2019. Jednalo se o rozhodnutí o odvolání proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 1. 2019, č. j. 7 T 11/2015 – 10032. V něm bylo nepravomocně uznáno vinnými sedm z jedenácti obžalovaných ze spáchání pokusu zločinu poškození finančních zájmů Evropské unie dle § 21 odst. 1 TZ k § 260 odst. 1, 4 písm. c) TZ a pokusu zločinu dotačního podvodu dle § 21 odst. 1 TZ k § 212 odst. 2, 5 písm. c) TZ, dva z obžalovaných z pomoci k pokusu výše uvedených zločinů a dva obžalovaní byli zproštěni obžaloby.

Jedna z odsouzených společností uzavřela smlouvu o poskytnutí dotace s Regionální radou regionu soudržnosti Severovýchod na rozšíření kapacit a zkvalitnění služeb hotelu v Chrudimi. V rámci projektu mělo být provedena mikropilotáž a umístěno 44 kusů trubkových mikropilotů v celkové hodnotě 1 244 628 Kč bez DPH (1 530 892,40 Kč s DPH). Obžalovaní dospěli k závěru, že mikropilotáž není třeba provést. Namísto toho, aby neriskovali zdržení projektu změnovými listy v projektu, jejichž projednání stavebním úřadem by mohlo trvat měsíce, rozhodli se provedení mikropilotáže předstírat falešnými zápisy ve stavebním deníku, kamuflovanou fotodokumentací atp. (mezi obžalovanými jsou žadatelka dotace, zástupci zhotovitele i technického dozoru na stavbě). Neprovedenou mikropilotáž zahrnuli do faktury znějící na celkovou částku 20 801 567,03 Kč včetně DPH a tu pak obžalovaná žadatelka předložila k proplacení. Z celkových nákladů bylo z dotace propláceno 60 %, z toho 51 % z rozpočtů EU a 6 % z rozpočtů ČR. K proplacení faktury nakonec nedošlo. Jako výši škody soud dovodil částku 918 535,44 Kč, což je částka, kterou by proplatil poskytovatel dotace za neprovedenou a neprávem vyfakturovanou mikropilotáž.

Proti tomuto rozsudku podal odvolání státní zástupce, který se mimo jiné ohradil proti výši škody, kterou soud prvního stupně kladl na vrub obžalovaným. Dle výkladu státního zástupce měla být jako škoda při kvalifikaci jednání obžalovaných použita celková částka, která by byla proplacena poskytovatelem, tedy 12 480 940,21 Kč, které představují 60 % proplacených poskytovatelem dotace z celkových nákladů ve výši 20 801 567,03 Kč včetně DPH. Odvolací soud dal v případě této námítky státnímu zástupci za pravdu a zpřísnil kvalifikaci jednání obžalovaných na pokusy zločinů dle § 212 odst. 1, 5 písm. a) a odst. 6 písm. a) TZ a § 260 odst. 1, 4 písm. a) a odst. 5 písm. a) TZ, tedy způsobení škody velkého rozsahu. Svůj postup

²⁹ JELÍNEK, Jiří, op. cit., s. 304.

zdůvodnil následovně. Dle odvolacího soudu způsobili obžalovaní výše popsaným podvodným jednáním (a dalším nekalým jednáním, které jim však nebylo kladeno za vinu v rámci trestního řízení) závažné porušení smlouvy o poskytnutí dotace a obecných podmínek pro poskytnutí dotace, které by ve svém důsledku vedlo k vypovězení smlouvy o poskytnutí dotace. Příjemkyně dotací (jedna z obžalovaných společností) by tak nepřijala neoprávněně pouze prostředky za podvodně vyfakturované práce, ale i za řádně provedené a schválené práce, jelikož díky porušení pravidel pro poskytnutí dotace ztratila nárok na všechny dotace, o něž žádala. Přísnost tohoto postupu odvolací soud zdůvodnil tím, že v případě takového plánovaného a organizovaného podvodného jednání směřujícího proti veřejným finančním prostředkům odpovídá tomu, že takové trestní jednání směřuje proti dotačním prostředkům, které jsou určitou formou daru ze strany státu nebo EU, na které není nárok a které jsou poskytovány ve veřejném zájmu výlučně za splnění podmínek, které stanoví „veřejný dárce,“ a nelze tedy dospět k závěru, že by pachatel, který záměrně usiluje o získání byť i části těchto finančních prostředků podvodným jednáním, mohl mít nárok na částečné plnění ve vztahu k těmto položkám v žádosti uvedeným, které byly reálně provedeny a k dotaci schváleny.

Ke kvalifikovaným skutkovým podstatám

Všechny kvalifikované skutkové podstaty uvedené v odst. 3 až 6 citovaného ustanovení jsou ve vztahu k oběma základním skutkovým podstatám.

Velká část okolností podmiňujících použití vyšší trestní sazby spočívá ve způsobení škody v určité minimální výši. Jednotlivým výším u jednotlivých kvalifikovaných skutkových podstat se budu věnovat v textu níže. Ještě před tím bych ale chtěl před závorku vytknout pojednání o okamžiku vzniku škody a zániku trestnosti pokusu a přípravy u skutkových podstat podmíněných způsobením škody v určité minimální výši.

Okamžikem vzniku škody v případě spáchání dotačního podvodu podle odst. 1 se zabýval Nejvyšší soud ČR v usnesení ze dne 6. 6. 2012, sp. zn. 7 Tdo 487/2012. V uvedeném usnesení rozhodoval Nejvyšší soud o dovolání dvou spolupachatelů, kteří byli mimo jiné odsouzeni za zločin úvěrového podvodu podle § 211 odst. 1, 6 písm. a) TZ. Spolupachatelé měli daný zločin spáchat tím, že předložili padělané skladištní listy více bankám za účelem získání úvěru pro společnost, již zastupovali. Toto se spolupachatelům podařilo a banky skutečně úvěry poskytly a peníze poskytly k čerpání. Spolupachatelé poskytnuté peníze vyčerpali a nikdy nesplatili. Jeden ze spolupachatelů se ve svém dovolání bránil proti právní kvalifikaci svého jednání podle odst. 6 písm. a) tvrzením, že přestal být společníkem a jednatelem společnosti ještě před tím, než byly pohledávky vůči bankám splatné. Není tak přítomna příčinná souvislost mezi jeho podvodným

jednáním a vzniklým následkem. Nejvyšší soud ČR této argumentaci oponoval takto: „Nelze pominout, že pokud byl trestný čin úvěrového podvodu podle § 211 tr. zákoníku spáchán tak, že pachatel uvedením nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů nebo zamlčením podstatných údajů při sjednávání úvěrové smlouvy nebo při čerpání úvěru nakonec dosáhl toho, že úvěrová smlouva byla skutečně uzavřena a že úvěr byl skutečně poskytnut, pak následkem trestného činu je již samotná okolnost, že banka poskytla formou úvěru peněžní prostředky, tj. že tyto peněžní prostředky opustily sféru majetku banky. Obviněný proto odpovídá i za následek uvedený v § 211 odst. 6 písm. a) tr. zákoníku, tj. za škodu velkého rozsahu, aniž na to má vliv případná okolnost, že jistina úvěrů se stala podle úvěrových smluv splatnou v době, kdy obviněný nebyl společníkem a jednatelem obchodní společnosti, za kterou uzavřel úvěrové smlouvy.“ Použitelnost uvedené argumentace, tedy že škoda vzniká již tím, že na základě nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů byla dotace poskytnuta a peněžní prostředky opustily majetkovou sféru poskytovatele, pro účely dotačního podvodu potvrdil Nejvyšší soud ČR v již citovaném usnesení ze dne 27. 3. 2013, sp. zn. 7 Tdo 1463/2012.

Možnost zániku trestnosti pokusu nebo přípravy dle § 21 odst. 3 TZ resp. § 20 odst. 3 TZ je při splnění zákonných podmínek samozřejmě možná (k zákonným podmínkám zániku trestnosti pokusu a přípravy viz výše výklad k odst. 2). V této pasáži bych dále rád rozvedl judikaturu, která se blíže situacím, kdy dobrovolnému upuštění od dokonání, a tedy i k zániku trestnosti pokusu může dojít a v druhém, kdy k němu naopak dojít nemůže.

Prvý případ je řešen v rozsudku Nejvyššího soudu České republiky ze dne 24. 7. 2002, sp. zn. 4 Tz 46/2002. Zde Nejvyšší soud ČR rozhodoval o stížnosti pro porušení zákona ve prospěch obviněného podané ministrem spravedlnosti. Obviněný byl v uvedeném případě uznán vinným pokusem trestného činu úvěrového podvodu podle § 8 odst. 1, § 250b odst. 1, odst. 4 písm. b) starého trestního zákona. Toho se měl dopustit tím, že spolu se spoluobviněným požádali o poskytnutí úvěru a v rámci sjednávání smlouvy předložili potvrzení o výši příjmu, aby se později zjistilo, že oba byli v době sjednávání úvěrové smlouvy nezaměstnaní a uvedené příjmy neměli. Ministr spravedlnosti měl však za to, že trestnost prvního obviněného zanikla, jelikož ten ještě před poskytnutím úvěru učinil bance telefonické oznámení, na základě kterého dle tvrzení banky k poskytnutí úvěru nedošlo. Toto ministr spravedlnosti považuje za odstranění nebezpečí, které vzniklo zájmu chráněnému trestním zákonem z podniknutého pokusu, a tím jeho trestnost zanikla. Soud prvního stupně, jehož rozhodnutí bylo ministrem spravedlnosti napadeno, telefonické oznámení jako podmínku pro zánik trestnosti pokusu nevnímal, jelikož nebylo v souladu s § 8 odst. 3 písm. b) starého trestního zákona (dnešním ekvivalentem je § 21 odst. 3 písm. b) TZ) učiněno státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu. Nejvyšší soud ČR

argumentům ministra spravedlnosti přisvědčil a vyslovil souhlas s tím, že citovaným oznámením bylo objektivně odstraněno nebezpečí, které vzniklo zájmu chráněnému trestním zákonem z podniknutého pokusu, a zabránil tím poskytnutí úvěru, požadovaného na základě falešných údajů, odstranil tak nebezpečí hrozící zájmu chráněnému trestním zákonem z podniknutého pokusu a tím splnil podmínky beztrestnosti, které mu zaručovalo ustanovení § 8 odst. 3 písm. a) starého trestního zákona (dnes § 21 odst. 3 písm. a) TZ).

Druhý případ se týkal dovolatele, který byl uznán vinným mimo jiné trestným činem úvěrového podvodu dle § 250b odst. 1, 4 písm. b) starého trestního zákona částečně dokonaným a částečně ve stádiu pokusu dle § 8 odst. 1 starého trestního zákona. Toho se dopustil tím, že se snažil získat úvěr, přičemž při žádosti o úvěr předložil nepravdivé potvrzení o svých příjmech, padělaný znalecký posudek oceňující nemovitou věc a prokazoval se falešným občanským průkazem. Svou žádost o úvěr vzal dovolatel zpět, až když byl vyrozuměn bankou o tom, že bude žádat o doplnění nedostatečných údajů. Dovolatel v rámci dovolání mimo jiné namítal, že uvedeným odstoupením dobrovolně upustil od svého podvodného počínání při vyjednávání úvěrů a odstranil nebezpečí vzniku majetkové újmy subjektů, se kterými vyjednával, nebylo tedy jeho počínání trestným. Nejvyšší soud ČR se s touto námitkou neztotožnil s poukazem na to, že dovolatel od pokusu upustil až ve chvíli, kdy byl bankou upozorněn na nedostatky, o kterých dovolatel věděl. Upuštění od dokonání trestného činu tak nebylo dobrovolné, jelikož: „Předpokladem dobrovolného upuštění od pokusu trestného činu úvěrového podvodu není výslovný projev poškozeného, kterým by dal pachateli najevo odhalení jeho podvodného jednání, jak se obviněný domnívá ve svém dovolání. K vyloučení dobrovolnosti upuštění od pokusu tohoto trestného činu postačí, jestliže poškozený pachatele upozorní na své pochybnosti o správnosti jemu předložených údajů v žádosti o poskytnutí úvěru, jejichž nepravdivost je zahrnuta vědomím pachatele.“³⁰

Trestného činu popsaného v kvalifikované skutkové podstatě dle odst. 3 se dopustí pachatel, který byl v posledních třech letech za čin v odst. 1 nebo 2 potrestán nebo odsouzen. Pojmem "byl za takový čin odsouzen" se rozumí speciální recidiva pachatele, tedy odsouzení za trestný čin dotačního podvodu podle odst. 1 nebo odst. 2, pokud odsuzující rozsudek nabyt právní moci. Potrestáním se rozumí předchozí trestní postih za trestný čin dle odst. 1 nebo 2, kdy byl pachatel nejen odsouzen, ale trest zčásti nebo zcela vykonal, pokud výkon trestu nebo samotná právní moc rozsudku, kterým byl trest uložen, nemá za následek to, že se na něho hledí,

³⁰ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 4. 10. 2006, sp. zn. 5 Tdo 1124/2006, uveřejněné pod číslem 38/2007 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní

jako by odsouzen nebyl. Jinak na druhu uloženého trestu nezáleží. Doba po odsouzení se počítá od právní moci odsuzujícího rozsudku. Doba po potrestání se počítá od vykonání trestu, upuštění od výkonu trestu, podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, podmíněného upuštění od výkonu zbytku trestu zákazu činnosti nebo zákazu pobytu, prominutí trestu nebo jeho zbytku na základě milosti, amnestie apod.³¹

Znaky kvalifikované skutkové podstaty dle odst. 4 naplní pachatel v případě, že činem v odst. 1 nebo 2 způsobí větší škodu. Větší škodou se rozumí částka dosahující částky nejméně 50 000,- Kč ve smyslu § 138 odst. 1 TZ.³²

Ke spáchání trestného činu dle odst. 5 písm. a) je třeba, aby pachatel spáchal jednu ze základních skutkových podstat jako člen organizované skupiny. Organizovaná skupina není právní úpravou nijak definována a při jejím vymezení se vychází z doktríny a judikatury. Dle judikatury Nejvyššího soudu České socialistické republiky použitelné i dnes organizovanou skupinou rozumíme: „nejméně [...] tříčlenné sdružení trestně odpovědných osob, jejich vzájemná součinnost na realizované trestné činnosti by navíc vykazovala takovou míru plánovitosti jejího průběhu a tomu odpovídající podrobné rozdělení a koordinaci úloh jednotlivých pachatelů, že by tyto okolnosti význačně zvyšovaly pravděpodobnost úspěšného provedení trestného činu, a tím i jeho nebezpečnost pro společnost.“³³ K organizované skupině později Nejvyšší soud ČR dodal: „Okolnost podmiňující použití vyšší trestní sazby spočívající ve spáchání činu členem organizované skupiny je dána i tehdy, pokud organizovanou skupinu tvoří účastník na trestném činu a dva pachatelé. Existence organizované skupiny není podmíněna tím, aby všichni její členové byli současně spolupachateli trestného činu podle § 9 odst. 2 tr. zák. Nyní § 23 tr. zákoníku. Jejími členy mohou být i účastníci na trestném činu podle § 10 odst. 1 tr. zák. Nyní § 24 odst. 1 tr. zákoníku, případně též další osoby mající na činu podíl, avšak přímo neztotožněné, za splnění předpokladu, že si jsou trestně stíhané osoby takové okolnosti vědomy.“³⁴ Existenci organizované skupiny se nevyžaduje výslovné přijetí za členy nebo výslovné přistoupení ke skupině a lze ji dovozovat v rámci jakékoliv trvalé organizační struktury, tedy i např.: v rámci obchodní společnosti, pracovního kolektivu atp.³⁵

³¹ Drašík, Antonín: Op. cit.

³² Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. 3. 2013, sp. zn. 7 Tdo 1463/2012

³³ Rozsudek Nejvyššího soudu České socialistické republiky ze dne 18. 7. 1985, sp. zn. 11 To 51/85

³⁴ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 28. 4. 2010, sp. zn. 8 Tdo 237/2010, uveřejněné pod číslem 22/2011 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní

³⁵ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 15. 3. 2018, sp. zn. 4 To 45/2017

Ke spáchání trestného činu dle odst. 5 písm. b) je třeba, aby pachatelem byla osoba, která má zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy poškozeného. Blíže k subjektu této zvláštní skutkové podstaty uvedu v kapitole zabývající se subjektem trestného činu.

Naplnění znaků skutkové podstaty dle odst. 5 písm. c) je podmíněno způsobením značné škody, tj. škody dosahující částky nejméně 500 000,- Kč dle § 138 odst. 1 TZ.

Odst. 6 citovaného ustanovení obsahuje dvě kvalifikované skutkové podstaty. Prvá kvalifikovaná skutková podstata uvedená pod písm. a) je naplněna, pokud pachatel způsobí činem uvedeným v odst. 1 nebo 2 škodu velkého rozsahu, tj. škodu dosahující částky nejméně 5 000 000,- Kč ve smyslu § 138 odst. 1 TZ. Druhá kvalifikovaná skutková podstata uvedená pod písm. b) je naplněna, pokud pachatel spáchá trestný čin uvedený v odst. 1 nebo 2 v úmyslu umožnit nebo usnadnit spáchání teroristického trestného činu, trestného činu financování terorismu dle § 312d TZ nebo vyhrožování teroristickým trestným činem § 312f TZ. K naplnění znaků této kvalifikované skutkové podstaty však není zapotřebí, aby byly uvedené činy spáchány. Tyto činy dokonce nemusí dosáhnout ani stádia přípravy. V opačném případě by tyto trestné činy byly případně s trestným činem dotačního podvodu v souběhu, pokud by ovšem nedošlo k faktické konsumpci.³⁶

1.1.3. Subjekt trestného činu

Znění ustanovení § 212 TZ až na výjimku v odst. 5 písm. b) nevymezuje speciální ani konkrétní subjekt podle § 114 odst. 1 a 2 TZ. Pachatelem může dle § 7 zákona ZTOPO i právnická osoba.

Co se týče konkrétního nebo speciálního subjektu, ten se v rámci celého ustanovení § 212 TZ, s výjimkou odst. 5 písm. b), nevyskytuje. Nasvědčuje tomu znění odst. 1 i 2 citovaného ustanovení: „Kdo v žádosti o poskytnutí [...]“ nebo „[...] kdo použije [...]“.

Subjekt trestného činu byl předmětem rozhodovací činnosti Nejvyššího soudu ČR, v jejímž rámci byl tento znak skutkové podstaty vyložen poměrně extenzivně. V první řadě je pachatelem ten, kdo trestný čin spáchal sám. V případě žádosti o dotaci a jinou peněžitou dávku jím je tedy žadatel, popřípadě zástupce, který při žádosti o dotaci a jinou peněžitou dávku žadatele zastupuje, především v případech, kdy je žadatelkou právnická osoba. Dále může být pachatelem i zástupce poskytovatele, který může uvádět nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje o podmínkách udělení dotace a jiné peněžité dávky atp. Může to být i jiná osoba, která se bezprostředně i zprostředkovaně podílí na procesu žádosti o dotaci a jinou peněžitou dávku a

³⁶ Drašík, Antonín: Op. cit.

v souvislosti s tím uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí.³⁷ Jak je již uvedeno v textu výše, žádostí se samozřejmě rozumí i listiny s ní související.

Osobou, která má zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy poškozeného dle odst. 5 písm. b), se myslí ten, u kterého je podle jeho pracovního, funkčního nebo jiného právního vztahu k poškozenému hlavním úkolem péče o zabezpečování zájmů poškozeného. Taková zvláštní povinnost může vyplývat z právního předpisu anebo ze smlouvy.³⁸

1.1.4. Subjektivní stránka trestného činu

Zákon výslovně nestanovuje, že k trestní odpovědnosti postačí zavinění z nedbalosti, tím pádem se dle § 13 odst. 2 TZ jedná o úmyslný trestný čin. Ke kvalifikovaným skutkovým podstatám postačí nedbalostní zavinění dle § 17 TZ.

V tomto ohledu tvoří v rámci kvalifikovaných skutkových podstat výjimku skutková podstata v odst. 5 písm. a), která spočívá ve spáchání trestného činu dotačního podvodu v rámci organizované skupiny. V rámci této kvalifikované skutkové podstaty je třeba alespoň nepřímý úmysl ve smyslu § 17 písm. b) TZ.³⁹

Další výjimkou v rámci kvalifikovaných skutkových podstat je skutková podstata v odst. 6 písm. b). K naplnění této skutkové podstaty je třeba speciálního úmyslu spácháním činu dotačního podvodu umožnit nebo usnadnit spáchání uvedených trestných činů.⁴⁰

Co se týče vědomé a nevědomé nedbalosti, ve výroku o vině, tedy v tzv. skutkové větě odsuzujícího rozsudku, jímž byl pachatel uznán vinným trestným činem dotačního podvodu spáchaným v nepřímém úmyslu, musí být uvedeny takové skutkové okolnosti, které odůvodňují existenci této formy úmyslného zavinění a umožňují její odlišení od zavinění v podobě vědomé nedbalosti. K tomu ovšem nestačí, je-li zde použita pouze formulace, podle níž obviněný jednal „vědomě“, aniž je patrné, že byl též srozuměn se způsobením následku. Samotná skutečnost, že pachatel věděl o rozhodných skutkových okolnostech, resp. o možnosti způsobit následek významný pro trestní právo, je totiž jen jednou (tzv. intelektovou) složkou zavinění a v této podobě je shodná jak u nepřímého úmyslu, tak i v případě vědomé nedbalosti.⁴¹

³⁷ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. 8 Tdo 286/2011

³⁸ ŠÁMAL, Pavel. Op. cit. s. 2005.

³⁹ Drašík, Antonín: Op. cit.

⁴⁰ Drašík, Antonín: Op. cit.

⁴¹ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 1. 8. 2007, sp. zn. 5 Tdo 830/2007

1.2. Další aspekty skutkové podstaty

1.2.1. Vztah trestného činu dotačního podvodu s jinými ustanoveními TZ

Trestný čin dotačního podvodu je ve vztahu speciality k trestnému činu podvodu podle § 209 TZ. Z tohoto důvodu nemůže dojít k jejich jednočinnému souběhu. Poměr mezi trestnými činy podvodu a dotačního podvodu je takový, že § 209 odst. 1 TZ je obecným ustanovením postihujícím podvodné jednání v podstatě v jakékoli souvislosti, jestliže jím byla způsobena škoda a došlo k obohacení, zatímco § 212 odst. 1 TZ je speciálním ustanovením postihujícím podvodné jednání mimo jiné v souvislosti s podáváním žádostí o poskytnutí dotace, subvence nebo návratné finanční výpomoci nebo příspěvku, aniž by bylo nutné, aby vznikla škoda a došlo k obohacení, přičemž způsobení škody je při splnění zákonných předpokladů okolností podmiňující použití vyšší trestní sazby.⁴²

Jednočinný souběh trestného činu dotačního podvodu a zpronevěry je vyloučen. Finanční prostředky získané prostřednictvím dotace, subvence, návratné finanční výpomoci nebo příspěvku totiž nejsou cizí svěřenou věcí, a proto úmyslné použití těchto prostředků k jinému, než k určenému účelu nemůže být trestným činem zpronevěry.⁴³

Naopak v jednočinném souběhu mohou být trestné činy dotačního podvodu a poškození cizích práv dle § 181 TZ. Tento vztah je dán zejména odlišnými objekty obou trestných činů, kdy objektem trestného činu dotačního podvodu je ochrana poskytování subvencí, dotací, nebo návratných finančních výpomocí nebo příspěvků, jakož i jejich účelovému určení, zatímco u trestného činu poškození cizích práv jsou objektem nemajetková práva subjektů individuální či kolektivní povahy včetně státu.⁴⁴ Jednočinným souběhem těchto trestných činů se zabývá i usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 15.12.2010, sp. zn. 8 Tdo 1142/2010, kde soud konstatuje,⁴⁵ že: „[...] naplnění obligatorních znaků skutkové podstaty trestného činu poškození cizích práv je podmíněno způsobením vážné újmy na právech a podvodným jednáním, v konkrétním případě spočívajícím v uvedení v omyl. Netřeba zvláště zdůrazňovat, že subjekt uvedený v omyl a subjekt, jemuž byla způsobena vážná újma na právech, nemusí být identické. Způsobení vážné újmy na právech je třeba podle konstantní judikatury soudů vždy třeba zkoumat ve vztahu ke konkrétním okolnostem případu, přičemž zejména je nutné posoudit,

⁴² Drašík, Antonín: Op. cit.

⁴³ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27.02.2003, sp. zn. 5 Tdo 1060/2002

⁴⁴ JELÍNEK, Jiří, a kol.: Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 7. vydání. Praha: Leges, 2019. str. 1000. ISBN 978-80-7502-380-3, s. 601.

⁴⁵ Pro úplnost je nutno dodat, že v daném rozsudku řešil Nejvyšší soud vztah trestného činu poškození cizích práv a „obyčejného“ podvodu, nikoliv dotačního podvodu. Vzhledem k podobnosti trestných činů podvodu a dotačního, popřípadě pojistného a úvěrového podvodu se však domnívám, že stejná pravidla lze za daných okolností vztáhnout na všechny typy podvodů.

o jaké právo šlo, jaká byla intenzita újmy na tomto právu a jaké následky to mělo pro poškozeného.“ Ze závěrů Nejvyššího soudu v témže usnesení též vyplývá, že trestný čin poškození cizích práv může být fakticky konzumován trestným činem podvodu v situaci, kdyby podvodné jednání směřovalo toliko k porušení či ohrožení majetkových práv poškozeného. Jsou-li však jednáním podvodného charakteru zasažena též nemajetková práva jiných poškozených, není vyloučeno kvalifikovat takové jednání i jako trestný čin poškozování cizích práv za předpokladu, že jím byla způsobena vážná újma na právech.

Nepřekážení trestného činu dotačního podvodu podle § 212 odst. 6 TZ je trestné dle § 367 odst. 1 TZ.

Velmi podstatný je i vztah trestného činu dotačního podvodu a trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie. Vzhledem ke své složitosti bude vztahu těchto dvou ustanovení věnována zvláštní kapitola v jiné části této práce.

2. Trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie dle § 260 TZ

2.1. Znaky skutkové podstaty

2.1.1. Objekt trestného činu

Objektem trestného činu dotačního podvodu jsou finanční prostředky EU procházející jejími rozpočty a obecně zájem na ochraně majetku EU.⁴⁶

2.1.2. Objektivní stránka trestného činu

Současné znění právní úpravy trestného činu ohrožení zájmů Evropské unie je následující:

§ 260

Poškození finančních zájmů Evropské unie

(1) Kdo vyhotoví, použije nebo předloží nepravdivé, nesprávné nebo neúplné doklady nebo uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje anebo zatají doklady nebo podstatné údaje, a tím umožní neoprávněné použití nebo zadržování finančních prostředků pocházejících z rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem anebo zmenšení zdrojů některého takového rozpočtu nebo umožní neoprávněné použití nebo zadržování majetku pořízeného z rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta, zákazem činnosti nebo propadnutím věci.

(2) Stejně bude potrestán, kdo neoprávněně použije finanční prostředky pocházející z rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem, majetek pořízený z rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem anebo zmenší zdroje některého takového rozpočtu.

(3) Odnětím svobody na jeden rok až pět let nebo peněžitým trestem bude pachatel potrestán, způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 nebo 2 větší škodu.

(4) Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán,

a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 jako člen organizované skupiny,

b) spáchá-li takový čin jako osoba, která má zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy Evropské unie, nebo

c) způsobí-li takovým činem značnou škodu.

(5) Odnětím svobody na pět až deset let bude pachatel potrestán, způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 nebo 2 škodu velkého rozsahu.

⁴⁶ JELÍNEK, Jiří. Poškození majetkových zájmů EU po novele trestního zákoníku provedené zákonem č. 315/2019 Sb.. Bulletin advokacie. 2020, č. 5, s. 17-21

Citované ustanovení obsahuje dvě základní skutkové podstaty.

K základním skutkovým podstatám

Odst. 1

Základní skutková podstata uvedená v odst. 1 spočívá ve vyhotovení, použití nebo přeložení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných dokladů nebo v uvedení nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů anebo zatajení dokladů nebo podstatných údajů, a tím umožnění neoprávněného použití nebo zadržení finančních prostředků pocházejících z rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem anebo zmenšení zdrojů některého takového rozpočtu nebo umožnění neoprávněného použití nebo zadržování majetku pořízeného z rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem.

K plnému pochopení významu skutkové podstaty je nejdříve důležité si rozebrat jednotlivé alternativy, jak lze trestný čin poškození finančních zájmů dle odst. 1 spáchat a následně rozebrat jednotlivé pojmy ve skutkové podstatě obsažené.

Trestného činu dle odst. 1 se lze dopustit těmito čtyřmi alternativními jednáními:

1. Vyhotovením, použitím nebo předložením nepravdivých, nesprávných nebo neúplných dokladů,
2. zatajením dokladů,
3. uvedením nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů, nebo
4. zatajením podstatných údajů.

V důsledku jakékoliv výše uvedené varianty jednání alternativně musí dojít k:

1. Umožnění neoprávněného použití nebo zadržování finančních prostředků pocházejících z rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem,
2. zmenšení zdrojů některého takového rozpočtu, nebo
3. umožnění neoprávněného použití nebo zadržování majetku pořízeného z rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem.

V první řadě je nutné vymezit pojem doklad. Dokladem rozumíme listinu dosvědčující anebo dokumentující některou relevantní skutečnost, např. ve formě osvědčení, vysvědčení, průkazu, spisu, potvrzení apod.⁴⁷ Jako konkrétnější příklady dokladů uvádí Alexander Sotolář

⁴⁷ J. Šanta: Ochrana a poškodzovanie finančných záujmov Európskej únie, Akadémia Policajného zboru v Bratislavě, Bratislava 2018, str. 90.

v Draštíkovi komentáři k TZ toto: „Mezi doklady způsobilé poškodit finanční zájmy Evropské unie na straně příjmů mohou patřit např. dodací listy, faktury a různé účetní doklady, na jejichž základě jsou vyměřována cla a poplatky tvořící příjem rozpočtu EU – na straně rozpočtových výdajů to mohou být např. přihlášky do veřejných soutěží a doklady o jejich vyhodnocení, žádosti o poskytnutí návratných finančních výpomocí a dotací, projekty financovatelné ze zdrojů evropských fondů a žádosti o platby, ale i takové dokumenty jako výpisy z bankovních účtů, čestná prohlášení o bezdlužnosti a výpisy z obchodního nebo trestního rejstříku, pokud jsou významné pro posouzení toho, zda jsou splněny podmínky pro platby z rozpočtových prostředků Evropské unie nebo pro čerpání prostředků z jí spravovaných fondů.“ Doklady musí vždy mít význam z hlediska sestavování souhrnných rozpočtů Evropské unie a rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem, jejich příjmů a výdajů z nich, tedy i z hlediska odvádění finančních prostředků do nich a čerpání finančních prostředků z nich, popřípadě z hlediska nakládání s majetkem pořízeným z rozpočtů Evropské unie, z rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo spravovaných jejím jménem.⁴⁸

K naplnění skutkové podstaty trestného činu dotačního podvodu je třeba, aby tyto doklady byly buď: nepravdivé, nesprávné nebo neúplné. Nepravdivé doklady jsou takové doklady, jejichž obsah neodpovídá skutečnosti, na jejímž základě má být poskytnut příspěvek z rozpočtu EU. Nesprávné jsou doklady, jejichž obsah je stížen formálními či obsahovými vadami. Neúplné doklady jsou takové, které postrádají některou ze svých formálních nebo obsahových náležitostí, resp. částí.⁴⁹

S nepravdivými, nesprávnými nebo neúplnými doklady poté pachatel ke spáchání trestného činu poškození finančních zájmů EU musí pachatel naložit jedním ze tří alternativních způsobů, a to: vyhotovit, použít nebo předložit.

Trestný čin podle odst. 1 lze též spáchat zatajením dokladů. Další vlastnosti dokladů nejsou v případě zatajení požadovány.

Dalšími podstatnými pojmy jsou nepravdivý a hrubě zkreslený údaj. Nepravdivý je takový údaj, který obsahově zcela neodpovídá skutečnosti. Hrubě zkreslený údaj je údaj, který co do svého obsahu nepřesně nebo neúplně informuje určitých zásadních okolnostech, takže neodráží dostatečně objektivně skutečný stav.⁵⁰ K naplnění skutkové podstaty je třeba, aby pachatel tyto údaje uvedl.

⁴⁸ Draštík, Antonín: Op. cit.

⁴⁹ JELÍNEK, Jiří. Poškození majetkových zájmů EU po novele trestního zákoníku provedené zákonem č. 315/2019 Sb.. Bulletin advokacie. 2020, č. 5, s. 17-21

⁵⁰ Draštík, Antonín: Op. cit.

Zamlčením podstatných údajů se rozumí zamlčení skutečností rozhodujících nebo zásadních z hlediska úkonů vztahujících se k příjmům a výdajům souhrnného rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem, popřípadě z hlediska nakládání s majetkem pořízeným z rozpočtů Evropské unie, z rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo spravovaných jejím jménem. Jde tedy o zamlčení skutečností, které mají takový potenciál, že jsou schopné zásadně ovlivnit kroky a rozhodnutí týkající se takových příjmů a výdajů či nakládání s majetkem, zvláště pak o zamlčení skutečností, které by - kdyby nebyly zamlčeny - vedly k jiným rozhodnutím o nich nebo k rozhodnutím o nich za jiných podmínek.⁵¹

Rozpočet Evropské unie je sestavován pro každý rozpočtový rok Evropskou komisí a schvalován Evropským parlamentem. Zahrnuje veškeré předběžně vyčíslené příjmy a výdaje. Ve svém celku je tedy zhmotněním finančních zájmů Evropské unie. Zahrnuje veškeré předběžně vyčíslené příjmy a výdaje. Ve svém celku je tedy zhmotněním finančních zájmů Evropské unie.

Rozpočty spravovanými Evropskou unií nebo jejím jménem se rozumí výdaje a příjmy, které jsou spravovány přímo nebo na základě pravomoci delegované Společenstvím (Evropskou unií) a jeho (jejími) orgány nebo institucemi... Jedná se zejména o prostředky typu předvstupních fondů (PHARE, SAPARD, ISPA) a povstupních fondů (Strukturální fond, Fond soudržnosti, /Evropský/ Sociální fond atd.).⁵²

Vzhledem k tomu, že k nesprávnému použití, zadržení finančních prostředků nebo majetku pořízeného z rozpočtu EU nebo zmenšení zdrojů rozpočtů EU nemusí dojít, není tedy vyžadována porucha, ale je požadováno, aby byly poruchové následky umožněny, jedná se o trestný čin ohrožovací.

Ve své podstatě je kriminalizováno účastnické jednání ve formě pomoci jako samostatný dokonáný delikt.⁵³

Odst. 2

Skutková podstata uvedená v odst. 2 ke svému spáchání vyžaduje neoprávněné použití finančních prostředků pocházejících z rozpočtu Evropské unie nebo z rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem, nebo neoprávněné použití majetku pořízeného z rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem anebo zmenšení zdrojů některého takového rozpočtu.

⁵¹ Drašík, Antonín: Op. cit.

⁵² ŠÁMAL, Pavel. Op. cit. s. 2644.

⁵³ ŠÁMAL, Pavel. Op. cit. s. 2644.

V prvé řadě je nutné zdůraznit, že na rozdíl od základní skutkové podstaty v odst. 1 zde je vyžadováno způsobení poruchy, jedná se tedy o trestný čin poruchový. Nicméně není vyžadováno způsobení škody.

Spolupachatelství tohoto trestného činu je možné i v podobě, kdy spolupachatelé ve společném úmyslu naplní svým společným jednáním znaky obou těchto základních skutkových podstat, obsažených v odstavci 1 a 2; např. může jít o dvě osoby, z nichž jedna předloží... ve smyslu § 260 odst. 1, druhá neoprávněně použije ve smyslu § 260 odst. 2, přičemž obě jednají v intencích obou odstavců, jakož i § 23.⁵⁴

K základním skutkovým podstatám si ještě dovoluji sdělit, že jako jejich největší vadu považuji jejich příliš široký záběr. Je podle mě špatně, že skutková podstata nepodmiňuje trestní postih alespoň hrozbou škody (v případě odst. 1) nebo škodou (v případě odst. 2) v určité minimální výši, jako je tomu u podvodu dle § 209 TZ, který má k tomuto trestnému činu, podobně jako dotační podvod dle § 212 TZ, blízko. Poškození finančních zájmů EU, které by nenaplnilo minimální výši škody, by mohlo být trestáno jako přestupek v rámci trestního práva správního. Čl. 7 odst. 4 Směrnice proti podvodům toto přímo umožňuje.

Ke kvalifikovaným skutkovým podstatám

Všechny kvalifikované skutkové podstaty uvedené v odst. 3 až 5 citovaného ustanovení jsou ve vztahu k oběma základním skutkovým podstatám.

Pachatel naplní kvalifikovanou skutkovou podstatu podle odst. 3, pokud činem uvedeným v odst. 1 nebo 2 způsobí větší škodu, tj. škodu nejméně 50 000 Kč ve smyslu § 138 odst. 1 TZ.

Pachatel naplní kvalifikovanou skutkovou podstatu podle odst. 4 písm. a) v situaci, kdy trestný čin podle odst. 1 nebo 2 spáchá jako člen organizované skupiny. K pojmu organizované skupiny viz výše při výkladu trestného činu dotačního podvodu.

Kvalifikovanou skutkovou podstatu podle odst. 4 písm. b) naplní pouze pachatel, který je osobou, která má zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy Evropské unie. Jedná se tedy o speciální subjekt. Blíže k pojmu osoby mající zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy Evropské unie uvedu v kapitole týkající se subjektu trestného činu.

Naplnění kvalifikované skutkové podstaty podle odst. 4 písm. c) je podmíněno způsobením značné škody. Značnou škodou rozumíme škodu neméně ve výši 500 000 Kč ve smyslu § 138 odst. 1 TZ.

⁵⁴ ŠÁMAL, Pavel. Op. cit. s. 2644.

K naplnění kvalifikované skutkové podstaty podle odst. 5 citovaného ustanovení je nutné, aby pachatel způsobil škodu velkého rozsahu, tj. škodu ve výši nejméně 5 000 000 Kč dle § 138 odst. 1 TZ.

2.1.3. Subjekt trestného činu

Znění ustanovení § 260 TZ až na výjimku v odst. 3 písm. b) nevymezuje speciální ani konkrétní subjekt podle § 114 odst. 1 a 2 TZ. Pachatelem může dle § 7 ZTOPO i právnická osoba.

Jak je již uvedeno výše, v rámci ustanovení odst. 4 písm. b) se vyskytuje speciální subjekt. Trestný čin podle daného ustanovení může spáchat pouze osoba, která má zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy Evropské unie. Touto osobou rozumíme někoho, pro něhož tato povinnost přímo vyplývá z jeho pracovního vztahu, zvláště pak z jeho pracovního, funkčního nebo služebního zařazení a s tím spojeného vymezení jeho povinností. Ochrana zájmů Evropské unie a péče o ně musí být jeho hlavním a profilujícím úkolem. To může vyplývat buď přímo z určitého právního předpisu, ať už vnitrostátního, nebo nadstátního, anebo ze smlouvy (například z pracovní nebo manažerské smlouvy nebo z dohody o plné moci). Takovou osobou tedy může být například pracovník specializovaného oddělení určitého ministerstva, do jehož agendy patří administrace dotací z evropských strukturálních fondů, nebo člen výboru regionální rady soudržnosti, resp. pracovník úřadu takové regionální rady, věnující se regionálním operačním programům financovaným z evropských finančních prostředků. Danou povinnost naopak nezakládá samo o sobě vedoucí postavení v určité instituci ani dohoda o hmotné odpovědnosti uzavřená mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem.⁵⁵

2.1.4. Subjektivní stránka trestného činu

Zákon výslovně nestanovuje, že je k trestní odpovědnosti postačí zavinění z nedbalosti, tím pádem se dle § 13 odst. 2 TZ jedná o úmyslný trestný čin. Ke kvalifikovaným skutkovým podstatám postačí nedbalostní zavinění dle § 17 TZ.

Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze kvalifikovaná skutková podstata dle odst. 4 písm. a), která spočívá ve spáchání trestného činu dotačního podvodu v rámci organizované skupiny. V rámci této kvalifikované skutkové podstaty je třeba alespoň nepřímý úmysl ve smyslu § 17 písm. b) TZ.

⁵⁵ Drašík, Antonín: Op. cit.

2.2. Mezinárodněprávní a evropskoprávní základy skutkové podstaty trestného činu ohrožení finančních zájmů Evropské unie

2.2.1. Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství a její protokoly

Ustanovení trestného činu podle § 260 TZ je implementací Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství. Úmluva dle svého čl. 11 odst. 2 a 3 vstupuje v platnost 90 dní poté, co poslední členský stát oznámí tajemníkovi Rady Evropské unie dokončení svých ústavních postupů vyžadovaných pro přijetí Úmluvy. Posledním státem z tehdejších čtrnácti členských států Evropských společenství, který oznámení učinil, byla Itálie, která tak učinila dne 19.07.2002. Úmluva tedy vstoupila v platnost dne 17.10.2002.

Historické pozadí před vznikem Úmluvy

První návrhy právních předpisů proti podvodům

Diskuse o ochraně finančních zájmů Evropských společenství byla řešena již 60. letech 20. století. V roce 1976 představila Komise Evropských společenství návrh smlouvy pozměňující zakládající smlouvy Evropských společenství, který by umožnil přijímání společných pravidel pro trestněprávní ochranu finančních zájmů Evropských společenství.⁵⁶ Dle návrhu Komise měl být do všech tří smluv (EUSO, EURATOM a EHS) vložen článek totožného znění, který deklaroval, že trestněprávní ochrana finančních zájmů Společenství a otázka stíhání porušování smluv, právních předpisů Společenství a právních předpisů členských států přijatých k provedení práva Společenství bude upravena ve zvláštním protokolu. Návrh Komise dále obsahoval znění protokolů ke všem třem smlouvám. Text protokolů byl až na drobné rozdíly stejný. Protokoly svou věcnou působnost v části I (čl. 1) vymezily na všechna porušení ustanovení Smlouvy o ESUO, právních předpisů Společenství a právních předpisů členských států přijatých k provedení Smlouvy o ESUO. Protokoly se měly vztahovat na trestní i přestupkové právo. V části II (čl. 2 až 10) pak upravuje povinnost členských států přijmout příslušná opatření k postihu deliktů podle čl. 1 a části IV. Především zakotvuje právo států, které nemohou stíhat podezřelé z daných deliktů z důvodu jejich pobytu na území jiného členského státu, na to, aby mohly tento členský stát požádat, aby podezřelé stíhal místo nich, a ten byl povinen řízení provést. V části III (čl. 11 až 13) je dále zakotvena povinnost maximální vzájemné spolupráce orgánů činných v trestním řízení všech členských států při vyšetřování trestných činů podle čl. 1 a v části IV. Nakonec je pak v části IV (čl. 14 a 15) zakotvena povinnost přijetí právní úpravy, která by učinila právní předpisy členských států, které se týkají

⁵⁶ Explanatory Report on the Convention on the protection of the European Communities' financial interests. EUR-Lex. [Online] 26. 5. 1997. [Citace: 2. 4. 2020.] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1997.191.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:1997:191:TOC

jednání činěného v úmyslu neoprávněného zkrácení příjmů do rozpočtů členských států nebo naopak neoprávněného použití prostředků z rozpočtů členských států, stejně aplikovatelné i pro jednání, které by se týkalo zkrácení příjmů nebo neoprávněného využití prostředků z rozpočtů Evropských společenství. Obdobně mají být upraveny i předpisy týkající se použití nepravdivých dokumentů vůči orgánům členských států tak, aby bylo stejným způsobem trestáno použití takovýchto dokumentů v souvislosti s právními předpisy uvedenými v čl. 1. Výklad protokolů byl svěřen Evropskému soudnímu dvoru.⁵⁷ Návrh Komise se však nepotkal s přízní Rady Evropských společenství.⁵⁸ Jak je z výše uvedeného shrnutí patrné, návrh Komise předběhl svou dobu a obsahoval principiálně velmi podobnou úpravu, s jakou o necelých dvacet let později přišla Úmluva a další mezinárodní smlouvy, tedy z hmotněprávního hlediska zakotvení trestnosti poškození finančních zájmů Evropských společenství, resp. zrovnoprávnění deliktu poškození finančních zájmů Evropských společenství s delikty poškození finančních zájmů jednotlivých členských států, a z procesněprávního hlediska zakotvení povinnosti vzájemné spolupráce členských států při stíhání určitých deliktů. Úspěšné zakotvení obdobné úpravy na platformě Evropských společenství, resp. Evropské unie, nastane až v 90. letech.

Komise vs. Řecká republika

Dalším posunem ve vývoji ke společné trestněprávní ochraně finančních zájmů byl rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 21. září 1989, sp. zn. C-68/88. V uvedeném rozsudku žalovala Komise Evropských společenství Řeckou republiku ve věci porušení jejích povinností vyplývajících z primárního a sekundárního práva Evropských společenství. Kořeny sporu sahají do května roku 1986, kdy společnosti ITCO vyvezla dvě zásilky kukuřice z Řecka do Belgie. Daná kukuřice měla být řeckého původu, nicméně dle vyšetřování Komise provedeného téhož roku bylo zjištěno, že kukuřice byla dovezena z Jugoslávie a že v rozporu s čl. 13 odst. 1 nařízení Rady Evropských společenství č. 2727/75 ze dne 29. října 1975, nebyl proveden v důsledku podvodu ze strany společnosti ITCO odvod za vývoz produktů uvedených v čl. 1 zmíněného nařízení, a to v celkové výši 447 053 406 řeckých drachem. Komise se ke konci ledna 1987 se závěry svého vyšetřování obrátila na řeckou vládu s výzvou. Požadovala uhrazení neprovedeného odvodu, vymožení tohoto odvodu od jeho plátců, zahájení trestního

⁵⁷ Draft for a Treaty I. amending the Treaties establishing the European Communities so as to permit the adoption of common rules on the protection under criminal law of the financial interests of the Communities. EUR-Lex. [Online] 10. 08. 1976. [Citace: 06. 04. 2020.] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1976.222.01.0002.01.ENG&toc=OJ:C:1976:222:TOC

⁵⁸ Resolution of the Council and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 13 November 1991 concerning the protection of the financial interests of the Communities. EUR-Lex. [Online] 13. 11. 1991. [Citace: 4. 4. 2020.] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1585984740081&uri=CELEX:41991X1217>

nebo přestupkového řízení proti podvodníkům a prošetření některých vývozů a dovozů obilnin provedených od začátku roku 1985. Řecká vláda na výzvu reagovala sdělením, že věci se zabývají příslušné orgány a že kroky požadované Komisí podnikne až poté, co uzavře vlastní šetření. Navzdory tomu však Řecko v průběhu roku 1987 s žádnými závěry ani opatřeními nepřišlo, proto Komise reagovala vydáním odůvodněného stanoviska a následně žalobou pro nesplnění povinnosti k Evropskému soudnímu dvoru. Ten po zhodnocení důkazů konstatoval porušení povinností Řeckou republikou ve všech pěti bodech žaloby. Z pohledu ochrany finančních zájmů je podstatný především závěr vyslovený v odstavcích 22 až 28 rozsudku. Ty se zabývají čtvrtým bodem žaloby, dle něhož Řecko porušilo čl. 5 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství, jenž členským státům ukládá povinnost přijmout „[...] veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Usnadňují mu plnění jeho poslání. Zdrží se jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů této smlouvy.“ Dle Komise Řecko porušilo daný článek nezahájením trestního nebo přestupkového řízení proti pachatelům podvodu. Dle názoru Evropského soudního dvora mají členské státy povinnost trestat pachatele, kteří poruší povinnosti vyplývající z práva Evropských společenství za stejných hmotněprávních a procesněprávních podmínek a se stejnou svědomitostí, s jakou by vymáhaly své vlastní právo. Za tímto účelem jsou povinny stanovit efektivní, přiměřené a dostačujícím způsobem odrazující tresty za tyto delikty.

Změna názoru Rady

Dalším milníkem bylo usnesení Rady Evropských společenství ze dne 13.11.1991, v jehož preambuli Rada uznala, že původní návrh Komise z roku 1976 nevyužila k zakotvení nových pravidel pro ochranu finančních zájmů Evropských společenství, ale vzhledem k současnému vývoji provádí přehodnocení svého přístupu. V samotném textu usnesení pak Rada vyzdvihla důležitost boje proti mezinárodním podvodům a vyzvala Komisi, aby analyzovala současné trestněprávní a správněprávní úpravy jednotlivých členských států týkající se ochrany finančních zájmů a zjistila, zdali je nutné učinit kroky k tomu, aby se tyto úpravy staly kompatibilnější.⁵⁹

Komise však již vlastní analýzu provedla před usnesením Rady a její závěry prezentovala v lednu roku 1993.

⁵⁹ Op. cit.

Maastrichtská smlouva

Dne 7. února 1992 byla v nizozemském městě Maastricht podepsána Smlouva o Evropské unii, která vstoupila v platnost dne 1. listopadu 1993. Tato smlouva mimo jiné vkládá do Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství (nově nazvaného Evropské společenství) o čl. 209a, který do sebe vtělil principy uvedené v rozsudku Evropského soudního dvora sp. zn. C-68/88 (viz výše) ohledně povinnosti členských států přijmout stejná opatření k ochraně finančních zájmů Společenství, jaká přijaly k ochraně vlastních finančních zájmů, tzv. princip asimilace. Dále jsou členské státy povinny koordinovat svou činnost zaměřenou na ochranu finančních zájmů Společenství proti podvodům, přičemž za tímto účelem mají navzájem s podporou Komise organizovat pravidelnou spolupráci mezi příslušnými útvary státní správy. Smlouva o Evropské unii dále zavedla tzv. pilířový systém. První pilíř obsahoval všechna tři Evropská společenství zaměřená na budování společného vnitřního trhu. Druhý pilíř obsahoval společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Třetí pilíř pak zahrnoval úpravu spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí, pod níž byla podřazena i trestní justice. Právě do tohoto pilíře, konkrétně do čl. K.1 odst. 5 Smlouvy o Evropské unii, je zahrnut jako jedna z věcí společného zájmu i boj proti podvodům v mezinárodním měřítku. Spolupráce v rámci třetího pilíře probíhala v rámci Rady a fungovala zejména na bázi mezinárodních smluv, které Rada připravovala a doporučovala jejich přijetí jednotlivým členským státům.⁶⁰ Právě tímto způsobem vypracovala Rada na základě zmocnění v čl. K.3 odst. 2 písm. c) Smlouvy o Evropské unii k vypracování úmluvy v oblastech společného zájmu, mimo jiné i ve zmíněné oblasti boje proti podvodům. Rada takto učinila svým aktem ze dne 26. července 1995 (číslo v úředním věstníku 95/C 316/03).

Východiska právní úpravy přijaté v Úmluvě

Základním důvodem přijetí Úmluvy bylo unifikovat ty části právní úpravy, které se zabývají ochranou finančních zájmů Evropských společenství. V době svého přijetí se ve velké míře rozmáhala hospodářská kriminalita poškozující finanční zájmy Evropských společenství. Členské státy zpravidla disponovaly trestněprávní ochranou finančních zájmů ES. Problémem však byly děravé a nekompatibilní právní úpravy, jejichž mezery byly podvodníky často

⁶⁰ JELÍNEK, Jiří, a další. Trestní právo Evropské unie. 2. vydání. Praha : Leges, 2014. str. 443. ISBN 978-80-7502-375-9, s. 40.

využívány. Cílem tedy bylo zejména unifikovat skutkovou podstatu deliktů poškozujících finanční zájmy ES a upravit pravomoc soudů jednotlivých členských států.⁶¹

Podstatný obsah Úmluvy

V čl. 1 odst. 1 Úmluvy se setkáváme s definicí podvodu poškozujícího nebo ohrožujícího finanční zájmy Evropských společenství. Tyto podvody pak Úmluva definuje jak z pohledu výdajů, tak příjmů. Pro oblast výdajů definuje Úmluva podvod jako: „úmyslné jednání nebo opomenutí týkající se použití nebo předložení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných prohlášení nebo dokladů, které má za následek neoprávněné přisvojení nebo zadržování prostředků ze souhrnného rozpočtu Evropských společenství či rozpočtů spravovaných Evropskými společenstvími nebo jejich jménem, neposkytnutí informací v rozporu se zvláštní povinností se stejnými následky, neoprávněné použití těchto prostředků pro jiné účely, než pro které byly původně poskytnuty;“ Pro oblast příjmů používá stejnou definici, avšak popisované jednání má za následek snížení prostředků z vyjmenovaných rozpočtů. Výše uvedená jednání musí být (až na výjimky uvedené níže) trestnými činy. Jak je ze znění skutkových podstat parné, musí být popsáné jednání úmyslné a úmysl se musí vztahovat jak na jednání, tak na způsobení následku.⁶² Odst. 3 citovaného ustanovení dále zavazuje členské státy k tomu, aby kriminalizovaly jednání spočívající v „úmyslném vyhotovení nebo poskytnutí nepravdivých, nesprávných nebo neúplných prohlášení nebo dokladů, které má následek popsáný v odstavci 1,“ pokud již toto jednání není trestné alespoň jako účastenství, návod nebo pokus podvodu dle odst. 1. Definice účastenství, návodu a pokusu není uvedena a je ponechána na právu členských států.⁶³

Čl. 2 Úmluvy se zabývá tresty. Úmluva obecně požaduje, aby jednání uvedená v čl. 1 odst. 1 Úmluvy byla trestána účinnými, přeměřenými a odrazujícími tresty.⁶⁴ Krom uvedeného výčtu Úmluva nijak blíže tresty nedefinuje. Výjimku tvoří tzv. závažné podvody, což jsou podvody dosahující určité minimální částky, která musí být minimálně 50 000 ECU. Dále závažnými podvody mohou být např. speciální recidiva, spáchání podvodu jako člen organizované skupiny, jako úřední osoba atp.⁶⁵ Další výjimkou jsou méně závažné podvody

⁶¹ Explanatory Report on the Convention on the protection of the European Communities' financial interests. EUR-Lex. [Online] 26. 5. 1997. [Citace: 2. 4. 2020.] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1997.191.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:1997:191:TOC, s. 3.

⁶² Op. cit. s. 5.

⁶³ Op. cit. s. 5.

⁶⁴ Pro naše účely tyto tresty můžeme označit jako „soudní“ tresty, jakožto nástroje trestního práva soudního. Oproti nim stojí „správní“ tresty jakožto nástroj trestního práva správního.

⁶⁵ Op. cit. s. 6.

týkající s celkové částky nižší než 4 000 ECU, které nebyly dle práva členských států spáchány za obzvláště závažných okolností. V tomto případě je připuštěno i použití správních trestů. Účastenství, návod a pokus nemusí být trestné vůbec.

Dle čl. 3 musí být přijata opatření k tomu, aby za výše uvedené jednání mohly v souladu se zásadami vnitrostátního práva být i vedoucí podniků nebo jiné vedoucí osoby trestně odpovědné za jednání uvedené v čl. 1 odst. 1 Úmluvy spáchané jimi podřízenou osobou jednajícím jménem podniku. Dle důvodové zprávy je dán prostor pro to, aby členské státy penalizovaly vedoucí podniků za zanedbání dohledu a podobná jednání. Dokonce umožňuje, nikoliv požaduje, stanovení objektivní odpovědnosti pro vedoucí pracovníky.

Čl. 4 Úmluvy stanovuje personální a teritoriální pravomoc soudů členských států, kdy ty musí mít pravomoc nad činem dle čl. 1 odst. 1 spáchaným, byť i z části kýmkoliv na jeho území. Totéž se vztahuje i na pachatele, kteří pomáhají či navádí k výše uvedenému činu páchanému v zahraničí. Je možné stanovit i personální pravomoc z toho hlediska, že pravomoc mají členské státy nad pachateli, kteří jsou jejich státními příslušníky a delikt spáchali zcela v cizině. Dle odst. 2 citovaného ustanovení může členský stát učinit jednostranné prohlášení o tom, že nebude uplatňovat poslední z řečených pravidel pro soudní pravomoc. Takto například učinilo Spojené království, které pravidlo nebude uplatňovat vůbec, či Francie, která jej bude uplatňovat pouze na žádost státního zástupce.⁶⁶

Čl. 5 Úmluvy se zabývá extradicí. Především je zakotvena povinnost těch členských států, které nevydávají své státní příslušníky, přijmout pravidla, která zavedou jejich soudní pravomoc nad pachateli, kteří jsou jejich státními příslušníky a delikt spáchali zcela v cizině. Dále je požadováno, aby stát, který odmítne vydat svého státního příslušníka ke stíhání do jiného členského státu, předložil tuto věc svým vlastním orgánům za účelem trestního stíhání. Obě pravidla se vztahují pouze na činy podle čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 Úmluvy. Členský stát nesmí odmítnout vydání pouze z toho důvodu, že jde o daňový nebo celní trestný čin.

Čl. 6 Úmluvy upravuje spolupráci členských států při vyšetřování podvodů dle čl. 1. Pokud by více států mělo pravomoc podezřelého stíhat, spolupracují státy tak, aby stíhání provedl, pokud možno, jen jeden z nich.

⁶⁶ Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the protection of the European Communities' financial interests. European Council Council of the European Union. [Online] [Citace: 30. 03 2020.] <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=1995107>.

Čl. 7 Úmluvy zakotvuje zásadu *ne bis in idem* mezi členskými státy navzájem, tj. pokud byl pachatel odsouzen a svůj trest dle práva členského státu, který jej odsoudil, vykonává nebo vykonal, nemůže jej za stejný trestný čin odsoudit jiný členský stát. Z toho jsou stanoveny výjimky, které pro sebe mohou členské státy získat jednostranným prohlášením. Tyto výjimky se vztahují na situace, kdy: zaprvé pokud byl delikt spáchán na území státu, který využívá výjimky (to neplatí, pokud byl delikt spáchán částečně na území státu, kde byl vynesena původní rozsudek), zadruhé pokud skutky zakládající trestný čin v zahraničí, zakládají trestný čin proti bezpečnosti státu využívajícího výjimky a zatřetí pokud skutky, které byly předmětem rozsudku v zahraničí, spáchal úředník členského státu využívajícího výjimky v rozporu se svými úředními povinnostmi. Prohlášení podle tohoto ustanovení učinily např.: Německo, Rakousko, Švédsko, Řecko, Dánsko, Itálie a další.⁶⁷

Čl. 8 poté zakládá pravomoc řešit spory ohledně výkladu Úmluvy řeší přednostně Rada. Ta věc projedná podle hlavy VI Smlouvy o Evropské unii. Věc může být předložena Soudnímu dvoru až v případě, že by řešení nebylo nalezeno do šesti měsíců. Soudnímu dvoru může být rovnou předložen spor jednoho či více členských států s Komisí, pokud jej není možné urovnat jednáním, tj. není nutné čekat šest měsíců, jako u sporů pouze mezi členskými státy navzájem.

2.2.2. Vývoj právní úpravy po přijetí Úmluvy

Amsterodamská smlouva

Nově vzniklá spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí v podobě třetího pilíře nově vzniklé Evropské unie doznala dalších změn již o několik let později. Třetí pilíř vykazoval jisté nedostatky. Výsledkem diskusí o jejich nápravě byla Amsterodamská smlouva, která byla podepsána dne 02.10.1997. V platnost vstoupila dne 01.05.1999. Ta s sebou přinesla rozsáhlé změny. Vízová a azylová politika, hraniční kontroly a justiční spolupráce v civilních věcech byly nově přesunuty do prvního pilíře. Svou úpravu našly ve Smlouvě o založení Evropského společenství v části třetí, hlavě IV s názvem „Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob.“ Ve třetím pilíři zůstala pouze justiční spolupráce v trestních věcech v nově označené hlavě VI Smlouvy o Evropské unii nazvané „Ustanovení o policejní a justiční spolupráci v trestních věcech.“ Nově byly demonstrativně vymezeny také oblasti kriminality, proti nimž měl společný postup čl. států směřovat: terorismus, obchod s lidmi, trestné činy proti dětem, obchody s drogami, obchody se zbraněmi, korupce a podvody.

⁶⁷ Explanatory Report on the Convention on the protection of the European Communities' financial interests. EUR-Lex. [Online] 26. 5. 1997. [Citace: 2. 4. 2020.] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1997.191.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:1997:191:TOC, s. 9.

Evropský soudní dvůr získal pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách ve věcech mezinárodních smluv a dalších aktů vydávaných v rámci třetího pilíře.⁶⁸ V rámci policejní spolupráce byla zakotvena i agentura Europol, jejímž úkolem je zejména usnadňovat a podporovat přípravu a povzbuzovat koordinaci a provádění konkrétních vyšetřovacích akcí příslušných orgánů členských států.⁶⁹ Článek 209a Smlouvy o založení Evropského společenství byl po úpravě Amsterodamskou smlouvou přecíslován na čl. 280 a doplněn o ustanovení, jež pro přijímání opatření proti podvodům stanovuje postup podle čl. 251 Smlouvy o ES. Toto ustanovení obsahuje výjimky jednomyslného rozhodování v rámci Rady a umožňuje přijímat Radě právní akty týkající se ochrany finančních zájmů ES kvalifikovanou většinou ve spolupráci s Evropským parlamentem, jehož souhlas je nutný k přijetí daného předpisu. Tento postup byl ve své době označován jako postup spolurozhodovací.⁷⁰ Na podkladu čl. 280 Smlouvy o ES byl rozhodnutím komise č. L 136/20 ze dne 28. dubna 1999 zřízen Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF). Bližší pojednání o této instituci bude obsaženo ve zvláštní kapitole.

Smlouva z Nice

Pro úplnost je nutné dodat, že dopad na evropské trestní právo měla i Smlouva z Nice podepsaná dne 26.02.2001, platná od 01.02.2003, která do Smlouvy o Evropské unii doplnila úpravu Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust), jejíž hlavní funkcí má být podpora koordinace spolupráce příslušných orgánů členských států a zjednodušování mezinárodní právní pomoci a vyřizování žádostí o vydání.⁷¹

První protokol Úmluvy

Necelý rok po přijetí Úmluvy vydala Rada akt, jehož přílohou byl text Prvního protokolu k Úmluvě.⁷² Účelem přijetí Prvního protokolu Úmluvy bylo zajistit, aby členské státy přijaly právní úpravu, která by trestě postihovala korupční jednání, které poškozují finanční zájmy Evropských společenství. Za tímto účelem přinesla definici úředníků společenství, stanovila definici pasivní a aktivní korupce, specifikovala sankce za korupční jednání a upravila příslušnost jednotlivých členských států k postihu těchto trestných činů.

⁶⁸ JELÍNEK, Jiří, a další. Trestní právo Evropské unie. 2. vydání. Praha : Leges, 2014. str. 443. ISBN 978-80-7502-375-9, s. 43-44.

⁶⁹ Čl. 30 odst. 2 písm. a) Smlouvy o Evropské unii ve znění Amsterodamské smlouvy.

⁷⁰ SYLLOVÁ, PÍTROVÁ, PALDUSOVÁ a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. str. 1344. ISBN 978-80-7400-339-4, s. 875.

⁷¹ JELÍNEK, Jiří, a kol.: Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 7. vydání. Praha: Leges, 2019. str. 1000. ISBN 978-80-7502-380-3, s. 113.

⁷² Akt Rady ze dne 27. září 1996 o vypracování protokolu k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (96/C 313/01).

Druhý protokol Úmluvy

Již v roce 1997 vydala Rada další akt, jehož přílohou byl text Druhého protokolu k Úmluvě.⁷³ Ten s sebou mimo jiného přináší požadavky po členských státech na zakotvení praní peněz (definovaného podle čl. 1 odrážky třetí směrnice Rady 91/308/EHS) jakožto trestného činu. Signatáři Druhého protokolu jsou povinni zavést trestní odpovědnost právnických osob za aktivní korupci, podvod a praní peněz a jsou stanoveny bližší podmínky této odpovědnosti. V návaznosti na to jsou stanoveny sankce, jež lze právnickým osobám ukládat. Součástí Druhého protokolu jsou i ustanovení o povinnosti vytvoření pravidel pro zabavení nebo odejmutí nástrojů a výnosů podvodu, aktivní korupce a praní peněz.

Protokol o výkladu Úmluvy

V Úmluvě, Prvním i Druhém protokolu byla otázka sporů týkajících se výkladů v první řadě svěřena Radě Evropských společenství a Soudní dvůr až na výjimky nastupoval jakožto orgán výkladu až druhý v pořadí. Tuto situaci řeší Protokol o výkladu Úmluvy. Ten nově dává pravomoc Soudnímu dvoru vydávat rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu Úmluvy a jejích protokolů. Přistoupivší stát si může zvolit, zdali umožní všem svým soudům položit předběžnou otázku týkající se výkladu Úmluvy a jejích protokolů k Soudnímu dvoru, nebo tak umožní jen soudům, proti jejichž rozhodnutí neexistují opravné prostředky.

2.3. Současná úprava v evropském právu

Lisabonská smlouva, předpisy sekundárního práva a některé instituce určené k boji proti podvodům

2.3.1. Postavení orgánů Evropské unie

Dne 13. prosince 2007 byla zástupci tehdejších 27 členských států podepsána Lisabonská smlouva. V platnost vstoupila dne 1. prosince 2009. Smlouva přinesla rozsáhlou revizi dosavadních smluv: Smlouvy o založení Evropského společenství, kterou nově přejmenovala na Smlouvu o fungování EU, a Smlouvy o Evropské unii.

Lisabonská smlouva přinesla rozsáhlé změny v mnoha oblastech fungování Evropské unie. Jednou z nejpodstatnějších změn bylo přiznání právní subjektivity Evropské unii jako takové, tedy nikoliv jen Evropskému společenství, které se s platností Lisabonské smlouvy vtělilo do Evropské unie.

⁷³ Akt Rady ze dne 19. června 1997 o vypracování Druhého protokolu k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (97/C 221/02).

Z pohledu mezinárodní justiční spolupráce bylo nejvýznamnější změnou zrušení tzv. pilířové struktury zavedené Maastrichtskou smlouvou. Obsah bývalého druhého a třetího pilíře byl nyní vztáhnut pod pomyslný pilíř první. Dřívější oblasti vízové, azylové a přistěhovalecké politiky a jiné politiky týkající se volného pohybu osob a policejní a justiční spolupráce v trestních věcech jsou nově upraveny v části třetí hlavě V Smlouvy o fungování EU s názvem „Prostor svobody bezpečnosti a práva.“ Dle čl. 4 odst. 2 písm. j) Smlouvy o fungování EU spadá tato oblast do tzv. sdílené pravomoci. To dle čl. 5 odst. 2 Smlouvy o EU znamená, že EU: „*jedná [...] pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách.*“ Hlava V se dále dělí na pět kapitol, kdy justiční spolupráci v trestních věcech se věnuje kapitola 4. V rámci justiční spolupráce ve věcech trestních jsou opatření z této oblasti až na výjimky přijímána řádným legislativním postupem dle čl. 294 Smlouvy o fungování EU, tj. že „*Evropský parlament a Rada přijímají společně na návrh Komise nařízení, směrnice nebo rozhodnutí.*“ (čl. 289 odst. 1 Smlouvy o fungování EU). Rada EU i Evropský parlament mají v legislativním procesu rovnocenné postavení a opatření nemůže být v rámci řádného legislativního procesu přijato proti vůli jednoho z orgánů. Z řádného legislativního postupu jsou v rámci mezinárodní justiční spolupráce učiněny výjimky (zejména u mechanismu tzv. záchranné brzdy), které budou podrobněji rozvedeny níže.

Změny se dotkly i postavení dalších orgánů. Evropská rada, vrcholný politický orgán Evropské unie⁷⁴ skládající se z jejího předsedy, hlav států členských států nebo předsedové vlád jednotlivých členských států a předsedy Komise. Z čistě politického orgánu se stala orgánem majícím i legislativní pravomoci, např. v případě mechanismu záchranné brzdy. Evropská rada dále dle čl. 68 Smlouvy o fungování EU vymezuje v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva strategické směry pro legislativní a operativní plánování.

Co se týče pravomocí Komise, té je svěřena legislativní iniciativa v rámci řádného legislativního procesu, tzn. i iniciativa v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech. Nová je v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech i dohledová funkce Komise nad řádnou implementací přijatých aktů. V případě porušení povinnosti členského státu vyplývající z evropského práva může iniciovat řízení před Soudním dvorem Evropské unie, který může rozhodnout, že k porušení došlo a v případě nenapravení protiprávního stavu uložit zaplacení pokuty (tzv. řízení o porušení povinnosti a případně navazující sankční řízení).

⁷⁴ JELÍNEK, Jiří, a další. Trestní právo Evropské unie. 2. vydání. Praha : Leges, 2014. str. 443. ISBN 978-80-7502-375-9, s. 160.

Soudní dvůr Evropské unie získal nad oblastí justiční spolupráce v trestních věcech univerzální jurisdikci a zahrnuje jak výše zmíněném řízení o porušení povinnosti, tak i v řízeních o předběžné otázce a řízení o žalobách na neplatnost.⁷⁵

2.3.2. Vzájemné uznávání rozsudků a dalších rozhodnutí

Čl. 82 odst. 1 Smlouvy o fungování EU zakotvuje základní cíle pravomocí EU v oblasti vzájemného uznávání rozsudků a dalších rozhodnutí, a to jak regulací práva hmotného, tak procesního.⁷⁶ Zaměření opatření, která mají k vzájemnému uznávání napomáhat, je upraveno v druhém pododstavci citovaného ustanovení. Jedná se o opatření těchto zaměření: stanovení pravidel a postupů pro zajištění uznávání všech forem rozsudků a soudních rozhodnutí v celé Unii, předcházení kolizím příslušnosti členských států, a to z hlediska pozitivního v rámci dodržení zásady *ne bis in idem*, tak i negativního, tj. pro případy, kdy se žádný stát necítí místně příslušný pro stíhání určité trestné činnosti.⁷⁷ Dále ve výčtu nalezneme opatření týkající se podpory dalšího vzdělávání soudců a usnadňování spolupráce mezi justičními anebo obdobnými orgány členských států v rámci trestního řízení a výkonu rozhodnutí.

2.3.3. Trestní právo procesní

Čl. 82 odst. 2 Smlouvy o fungování EU se zabývá aproximací právních předpisů trestního práva procesního. Cílem je harmonizovat procesní pravidla k tomu, aby se usnadnilo vzájemné uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí nebo policejní a justiční spolupráce v trestních věcech s přeshraničním rozměrem. K harmonizaci úpravy může docházet v následujících oblastech trestního práva procesního: vzájemná přípustnost důkazů mezi členskými státy, práva osob v trestním řízení, práva obětí trestných činů. Tento výčet může být dále rozšířen jednomyslným rozhodnutím Rady se souhlasem Evropského parlamentu. Členské státy mohou zavést vyšší stupeň ochrany osob, než kterou požadují předpisy přijaté dle tohoto odstavce.

V případě, že se jeden ze členů Rady dospěl k závěru, že návrh směrnice podle čl. 82 odst. 2 by mohl ovlivnit základní aspekty národního trestního systému, může použít mechanismu tzv. záchranné brzdy, kdy tento člen požádá o předložení návrhu Evropské radě. Ta návrh projedná a buď dosáhne konsenzu a vrátí návrh Radě zpět, čímž legislativní proces dále pokračuje. Pokud Evropská rada konsenzu nedosáhne, vrátí návrh zpět překladateli

⁷⁵ BŘÍZA, Petr, ŠVARC, Michael. Komunitarizace trestního práva v Lisabonské smlouvě a její (případná) reflexe v právním řádu České republiky. *Trestněprávní revue*. 2009, č. 6, s. 161-170.

⁷⁶ SYLLOVÁ, PÍTROVÁ, PALDUSOVÁ a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. str. 1344. ISBN 978-80-7400-339-4, s. 382.

⁷⁷ Op. cit. s. 383.

k přepracování. Zároveň, pokud se konsenzu nedojde a alespoň devět členských států si přeje navázat posílenou spolupráci na základě dotčeného návrhu směrnice, oznámí to ve stejné lhůtě Evropskému parlamentu, Radě a Komisi. V takovém případě se povolení k zavedení posílené spolupráce podle čl. 20 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii a čl. 329 odst. 1 Smlouvy o fungování EU považuje za udělené a použijí se ustanovení o posílené spolupráci.

2.3.4. Trestní právo hmotné

Smlouva upravuje vydávání předpisů týkajících se trestního práva hmotného i procesního. Čl. 83 odst. 1 zmocňuje Radu EU a Evropský parlament k vydávání směrnic, které by stanovovaly minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů (tzn. stanovení skutkových podstat) a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů nebo kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě. Jedná se o konkrétně tyto oblasti: terorismus, obchod s lidmi a sexuální vykořisťování žen a dětí, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod se zbraněmi, praní peněz, korupce, padělání platebních prostředků, trestná činnost v oblasti výpočetní techniky a organizovaná trestná činnost. Pododstavec 3 citovaného ustanovení umožňuje, aby byl taxativní výčet oblastí trestné činnosti splňující další požadavky pododstavce 1, jejichž skutkové podstaty mohou být harmonizovány, rozšířen o další oblasti, a to jednomyslným rozhodnutím Rady se souhlasem Evropského parlamentu. Případy implicitních pravomocí Evropské unie v oblasti harmonizace trestního práva hmotného i procesního na základě principů subsidiarity jsou dle odst. 2 citovaného ustanovení redukovány pouze na stanovení trestných činů a sankcí. Jakákoliv další harmonizace trestního práva je zakázána.

Pro návrhy předpisů dle odst. 1 i 2 lze použít mechanismus záchranné brzdy stejným způsobem jako v případě návrhů předpisů dle čl. 82 odst. 2 Smlouvy o fungování EU. Totéž platí i pro posílenou spolupráci.

2.3.5. Pravomoc přijímat opatření ohledně prevence trestné činnosti

Nově je Evropská unie v čl. 84 Smlouvy o fungování EU zmocněna k přijetí vnitřních opatření k podpoře členských států v oblasti prevence trestné činnosti. Těmito opatřeními mohou být např.: opatření usnadňující výměnu zkušeností mezi odborníky z členských států, finanční programy nebo celo-unijní programy, které podporují výzkum trestné činnosti, dokumentaci trestné činnosti a vytvoření jednotných statistik trestné činnosti.⁷⁸

⁷⁸ Op. cit. s. 393.

2.3.6. Boj proti podvodům

V rámci Lisabonské smlouvy je boj proti podvodům upraven v rámci čl. 325 Smlouvy o fungování EU. Co do obsahu, je dotčený článek takřka totožný se zněním čl. 280 Smlouvy o ES.

Odst. 1 citovaného ustanovení zakotvuje tzv. princip asimilace (viz výše), na základě kterého jsou členské státy povinny na úrovni primárního práva stavět finanční zájmy EU a své vlastní finanční zájmy včetně způsobu jejich ochrany na stejnou úroveň. Definici finančních zájmů Evropské unie citované ustanovení neobsahuje a za tímto účelem definici můžeme dovodit z Úmluvy o ochraně finančních zájmů Společenství jako: „Příjmy nebo výdaje vykázané v rozpočtu Unie a/nebo příjmy nebo výdaje spravované přímo nebo z pověření Unie a jejich orgánů nebo zařízení.“⁷⁹

Odst. 2 specifikuje povahu opatření, která mají členské státy za účelem ochrany finančních zájmů Unie přijmout. Členské státy jsou povinny ukládat sankce osobám porušujícím unijní právo stejně jako v případě, kdy tyto osoby porušují jejich národní právo a tyto sankce musí mít odstrašující účinek. Veselá v komentáři k Lisabonské smlouvě odstrašující účinek specifikuje jako: „Odstrašujícím účinkem se myslí takový účinek, který by dával případným pachatelům jasný signál, jenž by je mnohem více odrazoval od úmyslu spáchat trestný čin. Sankce musí být vyšší než výhoda, které by pachatel porušením práva dosáhl, a musí být dostatečně přísná, aby se pachatel později nedopustil recidivy.“⁸⁰

Odst. 3 zavazuje členské státy ke spolupráci a koordinaci své činnosti zaměřené na ochranu finančních zájmů Unie proti podvodům.

Odst. 4 upravuje postup přijímání opatření nezbytných k předcházení a potírání podvodů ohrožujících finanční zájmy EU. Zde nalezneme jedinou významnou změnou oproti původnímu znění čl. 280 Smlouvy o EU je vypuštění poslední věty z odst. 4, která zněla: „*Použití trestního práva členských států a organizace soudnictví nejsou těmito opatřeními dotčeny.*“ Tato věta doposud znemožňovala harmonizaci trestního práva hmotného a procesního na základě tohoto článku. Dnešní znění, které dotčenou větu neobsahuje, tak harmonizaci trestního práva nebrání a je možná na základě čl. 82 a 83 SFEU.⁸¹

⁷⁹ SYLLOVÁ, PÍTROVÁ, PALDUSOVÁ a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. str. 1344. ISBN 978-80-7400-339-4, s. 951.

⁸⁰ Op. cit. s. 953.

⁸¹ Op. cit. s. 951.

Odst. 5 ukládá Komisi každoročně předkládat ve spolupráci s členskými státy Radě a Evropskému parlamentu zprávu o opatřeních, která byla přijata k provedení tohoto článku.

2.3.7. Eurojust

Čl. 85 zakotvuje úpravu Eurojustu, který byl poprvé upraven ve Smlouvě o EU po změnách učiněných smlouvou z Nice (viz výše). Za účelem úpravy struktury, fungování, oblasti činnosti a úkolů Eurojustu jsou Rada a Evropský parlament zmocněny k vydání nařízení, které tyto oblasti upraví. Takto se stalo nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1727 ze dne 14. listopadu 2018 o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) a o nahrazení a zrušení rozhodnutí Rady 2002/187/SVV.

Nařízení o Eurojustu ve svém čl. 2 odst. 1 vymezuje úkoly Eurojustu takto: „Eurojust podporuje a posiluje koordinaci a spolupráci mezi vnitrostátními orgány pověřenými vyšetřováním a stíháním závažné trestné činnosti, která spadá do působnosti Eurojustu podle čl. 3 odst. 1 a 3, týká-li se dvou nebo více členských států nebo vyžaduje-li stíhání na společném základě, a to na základě operací vedených a informací poskytovaných orgány členských států, Europolem, Úřadem evropského veřejného žalobce a úřadem OLAF.“ Čl. 3 odst. 1 a 3 a Příloha I nařízení o Eurojustu vymezuje jeho působnost, která se vztahuje na celkem 30 forem závažné trestné činnosti. Tento výčet může být dle čl. 3 odst. 3 Nařízení o Eurojustu rozšířen o jakoukoliv další formu trestné činnosti, pokud příslušný vnitrostátní orgán o pomoc s vyšetřováním této formy trestné činnosti požádá. Do působnosti Eurojustu naopak dle čl. 3 odst. 1 Nařízení o Eurojustu nebudou spadat trestné činy, ke kterým bude vykonávat pravomoc Úřad evropského veřejného žalobce, kromě případů, kdy budou zapojeny země EU, které se neúčastní posílené spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a na žádost těchto členských států nebo Úřadu evropského veřejného žalobce.

Organizace, pravomoci a činnost Eurojustu

Co do organizace se Eurojust skládá z národních členů, kolegia, výkonné rady a správního ředitele. Své úkoly Eurojust plní buď prostřednictvím národních členů, nebo jako kolegium.

Pravomoci Eurojustu lze rozdělit do dvou kategorií: do těch, které jsou vykonávány prostřednictvím národních členů, a těch, které jsou vykonávány prostřednictvím kolegia. Pravomoci národních členů vyplývají z vnitrostátního práva členských států. Pravomoci kolegia

vyplývají z unijního práva.⁸² Pravomoci kolegia neobsahují prvek donucení, kolegium tedy může na vnitrostátní orgány působit pouze prostřednictvím národních členů.⁸³ Vzhledem k tomu, že Eurojust má sám o sobě pouze podpůrné pravomoci, zatímco veškeré trestní pravomoci jsou vykonávány vnitrostátními orgány, je považován za instituci mezivládní povahy.⁸⁴

Každý členský stát vysílá jednoho národního člena. Národní členové jsou vysíláni z řad soudců či státních zástupců, popřípadě jiného justičního orgánu obdobného postavení. Národnímu členovi pomáhá jeden či více zástupců a asistentů. Zástupce musí mít stejně jako národní člen postavení soudce či státního zástupce či příslušníka obdobného justičního orgánu. Co do osoby asistenta, nemá evropská úprava specifitější požadavky. Národní člen České republiky je dle § 21 odst. 2 MJS jmenován ministrem spravedlnosti na návrh nejvyššího státního zástupce z řad státních zástupců přidělených k výkonu funkce k Nejvyššímu státnímu zastupitelství, kteří svými odbornými a jazykovými znalostmi a zkušenostmi dávají záruky řádného výkonu této funkce. Zástupce národního člena je dle § 22 odst. 2 MJS jmenován obdobným způsobem a jsou na něj kladeny stejné požadavky, jen je jeho jmenování podmíněno souhlasem národního člena. Asistent je jmenován se souhlasem národního člena ministrem spravedlnosti ze řad soudců nebo zaměstnanců soudu, státních zástupců nebo jiných zaměstnanců státního zastupitelství, nebo zaměstnanců ministerstva.

Kolegium se skládá z národních členů a jednoho zástupce Evropské komise. Kolegium si z řad národních členů volí předsedu a dva místopředsedy.

Výkonná rada se skládá z předsedy a místopředsedů Eurojustu, jednoho zástupce Komise a dvou dalších členů kolegia určených na základě systému dvouleté rotace v souladu s jednacím řádem Eurojustu.

Správní ředitel je zaměstnán jako dočasný zaměstnanec Eurojustu. Je jmenován kolegiem ze seznamu uchazečů navržených výkonnou radou.

Svou činnost Eurojust naplňuje tak, že zejména koordinuje vyšetřování a stíhání, které probíhá na území nejméně dvou států, zprostředkovává řešení kompetenčních sporů a usnadňuje vznik právních nástrojů EU, jako je např. evropský zatykač či příkaz ke konfiskaci a zajištění

⁸² TOMÁŠEK, Michal a TÝČ, Vladimír a kol. Právo Evropské unie. 2. aktualizované vydání. Praha : Leges, 2017. str. 496. ISBN 978-80-7502-184-7, s. 364.

⁸³ JELÍNEK, Jiří, a další. Trestní právo Evropské unie. 2. vydání. Praha : Leges, 2014. str. 443. ISBN 978-80-7502-375-9, s. 385.

⁸⁴ TOMÁŠEK, Michal a TÝČ, Vladimír a kol. Právo Evropské unie. 2. aktualizované vydání. Praha : Leges, 2017. str. 496. ISBN 978-80-7502-184-7, s. 365.

majetku, a jejich uplatňování v praxi. Za tímto účelem organizuje koordinační schůzky, financuje společné vyšetřovací týmy a poskytuje jim odborné poznatky a provozuje koordinační centra.⁸⁵

2.3.8. Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO)

Čl. 86 Smlouvy o fungování EU zakotvuje možnost vytvořit formou nařízení z Eurojustu Úřad evropského žalobce. Toto ustanovení bylo provedeno přijetím nařízením Rady EU č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Toto nařízení bylo přijato v režimu posílené spolupráce mezi dvaceti členskými státy. Později se v roce 2018 přidaly další dva členské státy.⁸⁶ V současné době se tedy posílené spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského žalobce účastní 22 z 27 členských států EU. Nařízení vstoupilo v platnost dne 20. listopadu 2017. EPPO začne dle čl. 120 odst. 2 pododstavec 3 plnit své úkoly, které mu jsou nařízením uloženy, ode dne, který mu stanoví Komise na návrh evropského nejvyššího žalobce. Tento den ale nesmí nastat dříve, než 3 roky po vstupu nařízení v platnost, tj. 20. listopadu 2020.

Úkoly a postavení

Úkolem EPPO je dle čl. 4 vyšetřovat a trestně stíhat pachatele a spolupachatele trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie, jež jsou stanoveny ve směrnici (EU) 2017/1371 a vymezeny tímto nařízením, a jejich postavení před soud. V této souvislosti provádí úkony vyšetřování a trestního stíhání a vykonává před příslušnými soudy členských států úlohu žalobce, dokud není v daném případě vydáno pravomocné rozhodnutí. Jak je patrné z výše uvedeného výčtu, má EPPO oproti Eurojustu unikátní postavení v tom, že na rozdíl od něj má procesní způsobilost podávat žaloby před národními soudy členských států.⁸⁸ Na rozdíl od Eurojustu je tak institucí nedílnou, tj. že všechny úkony provedené jeho členy by byly činěny přímo jménem EPPO a mohou být prováděny jakýmkoliv jeho členem.⁸⁹

⁸⁵ Agentura Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust). Oficiální internetové stránky Evropské unie. [Online] 29. leden 2020. [Citace: 5. květen 2020.] https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eurojust_cs#n%C3%A1pl%C5%88-%C4%8Dinnosti.

⁸⁶ Rozhodnutí Komise č. 2018/1094 ze dne 1. srpna 2018, kterým se potvrzuje účast Nizozemska na posílené spolupráci za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

⁸⁷ Rozhodnutí Komise č. 2018/1103 ze dne 7. srpna 2018, kterým se potvrzuje účast Malty na posílené spolupráci za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

⁸⁸ SYLLOVÁ, PÍTROVÁ, PALDUSOVÁ a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. str. 1344. ISBN 978-80-7400-339-4, s. 397.

⁸⁹ TOMÁŠEK, Michal a TÝČ, Vladimír a kol. Právo Evropské unie. 2. aktualizované vydání. Praha : Leges, 2017. str. 496. ISBN 978-80-7502-184-7, s. 365-366.

Organizace EPPO

Organizačně je EPPO uspořádán do dvou úrovní: centrální úrovně a decentralizované úrovně (čl. 8 odst. 2 Nařízení o EPPO).

Centrální úroveň představuje ústředí v místě sídla úřadu. Ústředí sestává z kolegia, stálých komor, evropského nejvyššího žalobce, evropských žalobců a správního ředitele. Decentralizovanou úroveň představují evropští pověřeni žalobci, kteří se nacházejí v jednotlivých členských státech.

Kolegium je tvořeno evropským nejvyšším žalobcem a jedním evropským žalobcem z každého členského státu. Evropský nejvyšší žalobce předsedá zasedáním kolegia a odpovídá za jejich přípravu. Kolegium zasedá pravidelně a odpovídá za obecný dohled nad činnostmi Úřadu. Přijímá rozhodnutí o strategických otázkách a o obecných otázkách vyplývajících z konkrétních případů, zejména s cílem zajistit jednotu, účinnost a soudržnost politiky Úřadu v oblasti trestního stíhání ve všech členských státech, jakož i o jiných otázkách, jak jsou uvedeny v tomto nařízení. Kolegium nepřijímá operativní rozhodnutí v jednotlivých případech. Kolegium přijímá na návrh evropského nejvyššího žalobce dvoutřetinovou většinou hlasů jednací řád Úřadu. Jednací řád Úřadu stanoví podrobnosti týkající se způsobu, jakým kolegium vykonává obecné činnosti dohledu, a upraví přijímání rozhodnutí o strategických otázkách a obecných otázkách v souladu s tímto článkem.

Stálé komory jsou zřízeny kolegiem na návrh evropského nejvyššího žalobce. Stálá komora sestává ze svého předsedy, jímž může být evropský nejvyšší žalobce, jeden z jeho náměstků nebo evropský žalobce jmenovaný do funkce předsedy v souladu s jednacím řádem Úřadu. Kromě předsedy má stálá komora dva stálé členy. Úkolem stálých komor je zejména sledovat a řídit vyšetřování a trestní stíhání vedená evropskými pověřenými žalobci. Rozhodují zejména o podání obžaloby (čl. 36 odst. 1, 3 a 4 Nařízení o EPPO), odložení případu (čl. 39 odst. 1 písm. a) až g) Nařízení o EPPO), postoupení případu vnitrostátním orgánům (čl. 34 odst. 1, 2, 3 nebo 6 Nařízení o EPPO).

Stálé komory mohou, je-li to třeba, v souladu s čl. 26 Nařízení o EPPO přijímat následující rozhodnutí: dát evropskému pověřenému žalobci pokyn k zahájení vyšetřování, dát evropskému pověřenému žalobci pokyn, aby uplatnil evokační právo atp.

Evropský nejvyšší žalobce je vedoucím Úřadu. Organizuje práci Úřadu, řídí jeho činnosti, přijímá rozhodnutí v souladu s tímto nařízením a s jednacím řádem Úřadu a zastupuje Úřad ve vztahu k orgánům Unie, členským státům Evropské unie a třetím stranám. Evropský

nejvyšší žalobce je jmenován Evropským parlamentem a Radou po vzájemné dohodě. Funkční období evropského nejvyššího žalobce je 7 let, které nelze obnovit.

Evropští žalobci dohlíží jménem stále komory na vyšetřování a trestní stíhání, za něž odpovídají evropští pověření žalobci projednávající případ v členském státě svého původu. Evropští žalobci fungují jako styčné subjekty a informační kanály mezi stálými komorami a evropskými pověřenými žalobci v členských státech svého původu. V úzké konzultaci s evropskými pověřenými žalobci sledují provádění úkolů Úřadu ve svých členských státech. Evropští žalobci rovněž v souladu s tímto nařízením a s jednacím řádem Úřadu zajišťují, aby byly veškeré relevantní informace z ústředí poskytovány evropským pověřeným žalobcům a naopak. Evropští žalobci předkládají shrnutí případů, na které dohlíží, a případně návrhy rozhodnutí, jež mají být přijata uvedenou komorou, na základě návrhů rozhodnutí vypracovaných evropskými pověřenými žalobci. Dohlížející evropští žalobci mohou v konkrétním případě a v souladu s příslušným vnitrostátním právem a s pokyny vydanými příslušnou stálou komorou vydat pokyny evropskému pověřenému žalobci, který případ projednává, kdykoli je to nezbytné pro účinné vedení vyšetřování nebo trestního stíhání, v zájmu spravedlnosti nebo k zajištění soudržného fungování Úřadu. Evropského žalobce jmenuje z kandidátů Rada.

Evropští pověření žalobci jednají jménem Úřadu ve svých členských státech a mají stejné pravomoci jako vnitrostátní žalobci, pokud jde o vyšetřování, trestní stíhání a podání obžaloby, navíc k jim svěřeným zvláštním pravomocem a postavení a s výhradou těchto pravomocí a postavení, za podmínek stanovených v Nařízení o EPPO. Evropští pověření žalobci odpovídají za vyšetřování a trestní stíhání, která sami zahájili, která jim byla přidělena nebo která převzali za použití svého evokačního práva. Evropští pověření žalobci se řídí vedením a pokyny stále komory pověřené případem, jakož i pokyny dohlížejícího evropského žalobce. Evropští pověření žalobci rovněž odpovídají za podání obžaloby; zejména mají pravomoc předkládat odůvodnění obžaloby, podílet se na dokazování a uplatňovat dostupné opravné prostředky v souladu s vnitrostátním právem. V každém členském státě se nachází alespoň dva evropských pověřených žalobců. Evropského pověřeného žalobce jmenuje kolegium na návrh evropského nejvyššího žalobce z řad kandidátů navržených členskými státy.

Příslušnost

EPPO je dle čl. 22 Nařízení o EPPO příslušný ve vztahu k trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie, které jsou stanoveny ve směrnici (EU) 2017/1371, jak byla provedena ve vnitrostátním právu, bez ohledu na to, zda by stejné trestné jednání mohlo být podle vnitrostátního práva klasifikováno jako jiný druh trestného činu. Výjimku tvoří trestné činy podle čl. 3 odst. 2 písm. d) výše zmíněné směrnice, což podvody poškozující finanční zájmy EU ve vztahu k příjmům plynoucím z vlastních zdrojů založených na DPH jakýkoli čin nebo opomenutí spáchané v přeshraničních podvodných systémech. V těchto případech EPPO příslušný pouze tehdy, pokud jsou úmyslné činy nebo opomenutí vymezené v uvedeném ustanovení spojeny s územím dvou nebo více členských států a zahrnují celkovou škodu ve výši nejméně 10 milionů EUR. Dále je EPPO příslušný pro trestné činy související s účastí na zločinném spolčení definovanou v rámcovém rozhodnutí 2008/841/SVV, jak je provedeno ve vnitrostátním právu, pokud se trestná činnost takového zločinného spolčení zaměřuje na páchaní jakýchkoli trestných činů uvedených ve zmíněné směrnici. Za určitých okolností je EPPO příslušný i pro jakýkoliv trestný čin spjatý s trestnými činy uvedenými ve směrnici, příslušnost k těmto trestným činům lze ale vykonávat pouze v souladu s čl. 25 odst. 3 Nařízení o EPPO. V každém případě platí, že EPPO není příslušný pro trestné činy týkající se vnitrostátních přímých daní včetně trestných činů s nimi neoddělitelně spjatých.

EPPO je místně příslušný, pokud trestné činy výše uvedené byly zcela nebo z části spáchaný na území jednoho či více členských států, nebo byly spáchaný státním příslušníkem členského státu, za předpokladu, že členský stát má příslušnost k těmto trestným činům, pokud byly spáchaný mimo jeho území, nebo byly spáchaný mimo území jednoho či více území členských států osobou, na niž se v době spáchaní trestného činu vztahoval služební řád nebo pracovní řád, za předpokladu, že je dána příslušnost členského státu k těmto trestným činům, pokud byly spáchaný mimo jeho území.

Výkon pravomoci

EPPO shromažďuje podněty týkající se jakéhokoliv trestného jednání, u něhož by mohl vykonat svou pravomoc. Pokud již vnitrostátní orgány členského státu započaly vyšetřování v souvislosti s daným trestným činem, může EPPO využít tzv. evokačního práva dle čl. 27 Nařízení o EPPO. V případě využití evokačního práva, předají příslušné vnitrostátní orgány členských států spis EPPO a zdrží se provádění dalších vyšetřovacích úkonů týkajících se téhož trestného činu. V případě, že ještě příslušné vnitrostátní orgány členského státu nezapočaly vyšetřování v souvislosti s daným trestným činem, který spadá do působnosti EPPO, může EPPO

zahájit vyšetřování sám dle čl. 26 Nařízení o EPPO. V obou případech, tj. i když EPPO vykoná svou pravomoc uplatněním evokačního práva, nebo samotným zahájením vyšetřování, může EPPO vyžadovat další relevantní informace, které mají k dispozici orgány, instituce a jiné subjekty EU a členských států.

Potenciální problémy v činnosti EPPO

Vzhledem k faktu, že projekt EPPO v době sepisování této diplomové práce dosud spuštěn nebyl, není možné zhodnotit koncept celého Úřadu a jeho činnost na základě empirických dat. Pouhá analýza organizace Úřadu a procesu jeho ustavování však odhaluje několik potenciálních slabin, které by mohly vést k problémům při jeho fungování.

Jako jeden z největších problémů je v odborných pramenech vyzdvihována samotná organizační struktura EPPO, zejména systém stálých komor a evropských žalobců, který bývá někdy nazýván jako systém s „mnoha náčelníky a málo indiány.“⁹⁰ Jednoznačným cílem organizační struktury EPPO je dosáhnout toho, aby EPPO byla odpoutaná od vlivů jednotlivých členských států. Za tímto účelem byl vytvořen systém, kdy nad trestním řízením ve státu A dohlíží evropský žalobce ze státu B a zásadní rozhodnutí, jako podání obžaloby, odložení případu a další⁹¹ v řízení činí stálá komora sestavená z členů ze států C, D a E.⁹²

Ve výše popsaném systému, kdy za jednotlivá trestní řízení budou odpovídat evropští žalobci, avšak o záležitostech jako podání obžaloby, odložení případu a další rozhodují stálé komory⁹³ a evropský žalobce tak hraje pouze roli jakéhosi prostředníka mezi centrální a decentralizovanou úrovní, může nastat situace, kdy evropský žalobce dozorující dané trestní řízení, nebude souhlasit s rozhodnutím stálé komory a dá evropskému pověřenému žalobci pokyn rozporný s rozhodnutím stálé komory. Nařízení o EPPO tuto situace explicitně neřeší.⁹⁴

Dalším problémem je také to, zdali je optimální, aby klíčová rozhodnutí činila namísto dozorujícího evropského žalobce stálá komora, když není s případem seznámena tak dobře, jako

⁹⁰ CSÚRI, András, 2016. The Proposed European Public Prosecutor's Office – from a Trojan Horse to a White Elephant? Cambridge Yearbook of European Legal Studies [online]. B.m.: Cambridge University Press, vol. 18, pp. 122–151. Retrieved z: doi:10.1017/cel.2016.3

⁹¹ Čl. 10 odst. 3 nařízení o EPPO

⁹² GIUFFRIDA, Fabio. The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom? [online]. Centre for European Policy Studies (CEPS). 2017, no. 3. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/02/RR2017-03_EPPO.pdf, s. 16.

⁹³ Čl. 10 odst. 3 nařízení o EPPO

⁹⁴ Op. cit. s. 15.

dozorující evropský žalobce. Stejnou měrou také panují obavy z toho, jestli takovýto systém bude dostatečně efektivní a pružný.⁹⁵

Kritická může být, jak odhaluje Jiří Jelínek, také mezinárodní justiční spolupráce mezi EPPO a nečlenskými státy EU, s nimiž se bude tato spolupráce probíhat dle klasických mechanismů mezinárodní justiční spolupráce. Tato spolupráce vždy závisí na principu reciprocity mezi dvěma konkrétními státy. Vzhledem k tomu, že EPPO, jenž je entitou sui generis, a EU nejsou státy, nemohou zde tyto vztahy vzniknout a tím pádem nejsou členské státy povinny poskytnout případnou právní pomoc. Jelínek nabízí dvě možná řešení. Prvou možností je, aby EU s jednotlivými nečlenskými státy uzavřela mezinárodní smlouvy, které by nečlenské státy zavázaly k poskytnutí právní pomoci. Druhou možností je postup, kdy by EPPO byl nadán možností pověřit požádáním o právní pomoc příslušné vnitrostátní orgány státu, u nichž probíhá dané trestní řízení, a právní pomoc by pak proběhla na bázi justiční spolupráce mezi dvěma státy. V tomto přístupu by ovšem mohl nastat další problém v případě, že by EPPO rozhodl o postoupení věci do jiného členského státu, musel by celý proces právní pomoci proběhnout znovu prostřednictvím orgánů tohoto členského státu.⁹⁶

Jelínek vyzdvihuje jako další potenciální potíž fakt, že zatímco se trestní řízení vedené EPPO bude řídit předpisy jednotlivých členských států, spolupráce mezi těmito státy se bude řídit právem EU, což může způsobit komplikace. Ty mohou plynout zejména z již výše probírané složité organizační struktury EPPO. Jelínek tuto slabinu na následujícím příkladu: Policejní orgán členského státu se dozví o skutečnostech, které nasvědčují tomu, že mohl být spáchán trestný čin spadající do pravomoci EPPO. První otázka vyvstává, zdali má daný policejní orgán informovat evropského pověřeného žalobce, který sám rozhodne o zahájení trestního řízení, popřípadě rovnou stálou komoru, která o zahájení řízení rozhodne? Další otázka může padnout i v souvislosti s případnou potřebou vzít podezřelého do vazby.

V kontextu trestního práva procesního České republiky také vyvstává otázka, který ze stupňů organizační struktury EPPO bude rozhodovat o stížnostech proti zahájení trestního stíhání?

⁹⁵ Op. cit. s. 15.

⁹⁶ JELÍNEK, Jiří. The European Public Prosecutor's Office as a New Form of Institutional Judicial Cooperation Among EU Member States. Central European Journal of International and Security Studies (CEJISS) [online]. 2018, vol. 12, no. 2, s. 84-99. Dostupné z: <http://www.cejiss.org/static/data/uploaded/1534140599526645/Jel%C3%ADnek%20-%20The%20European%20Public%20Prosecutors%20Office.pdf>, s. 92 – 93.

Jako řešení by se mohla nabízet stálá komora, jež ovšem musí být vyloučena, jelikož sama o zahájení trestního stíhání rozhodla.⁹⁷

V následující řadě Jelínek považuje jako závažnou otázku použitelnost důkazů shromážděných v jiném členském státě nebo v souladu s právem jiného členského státu. Čl. 37 odst. 1 nařízení o EPPO zamezuje soudům, aby odmítly takovéto důkazy jen pro jejich původ v jiném členském státu. Jak jsme již uvedli výše, každý členský stát má vlastní právní úpravu trestního práva procesního a harmonizace je v tomto odvětví minimální. Každá právní úprava obsahuje jiné podmínky pro zásahy do základních práv a svobod, jakými mohou být domovní či osobní prohlídky, odposlechy, záznamy telekomunikačního provozu, zadržování zásilek atp., a tím i poskytují jinou míru ochrany základních práv a svobod. Příkladem mohou být rozdílná kritéria pro nařízení domovní prohlídky, kdy v některém členském státě musí být takový úkon nařízen soudem, v jiném postačí nařízení státním zástupcem. Takto může vzniknout potenciální nerovnost mezi osobami, proti nimž se vede čistě vnitrostátní řízení, kde by důkaz provedený v rozporu s právní řádem státu, kde se trestní řízení vede, nebyl soudem připuštěn. V případě trestního řízení, kterého se účastní EPPO však takový důkaz v případě, kdy pochází z jiného členského státu, připuštěn být může.⁹⁸

V poslední v řadě je též aktuálně řešené nedostatečné financování rodícího se Úřadu. První evropská nejvyšší žalobkyně Laura Codruța Kövesi v rozhovorech do několika evropských médií sdělila, že se obává o efektivitu úřadu z důvodu nedostatečných personálních kapacit, které by byly způsobeny financemi. Dle jejích odhadů bude EPPO jen v prvním roce řešit přibližně dva tisíce nových trestních věcí. K tomu navíc bude řešit tři tisíce starých již rozeběhlých trestních věcí, které na EPPO napadnou z členských států v okamžiku, kdy EPPO zahájí svou činnost.⁹⁹ Dle jejích slov má v současné době EPPO dle odhadů Evropské komise „32 a čtvrt žalobce“, kdy slovo „čtvrt“ referuje na fakt, že někteří žalobci by pracovali na částečný úvazek, což je podle Kövesi nedostatečný počet.¹⁰⁰

⁹⁷ Op. cit. s. 95–96.

⁹⁸ Op. cit. s. 96.

⁹⁹ New EU Public Prosecutor's Office chief says it has insufficient funds and staff. The Parliament Magazine [online]. 2020, 11. listopadu 2020 [cit. 2020-06-22]. Dostupné z: <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/news/new-eu-public-prosecutors-office-chief-says-it-has-insufficient-funds-and-staff>

¹⁰⁰ Šéfka Európskej prokuratúry: Z politických tlakov nie som nervózna, zvládam ich veľmi dobre. EURACTIV Slovensko [online]. 2020, 7. 5. 2020 [cit. 2020-06-22]. Dostupné z: <https://euractiv.sk/section/spolocnost/interview/sefka-europskej-prokuratúry-z-politických-tlakov-nie-som-nervózna-zvladam-ich-velmi-dobre/>

Osobně se ztotožňuji s kritikou složité organizační struktury EPPO, která na papíře nevzbuzuje naděje na flexibilní řešení jednotlivých trestních věcí. Dle mého názoru je koncept, kdy klíčová rozhodnutí činí stálé komory, nesprávný. Ideálně by se mělo těžiště rozhodování nacházet u jednotlivých evropských žalobců. Stálé komory by nad nimi vykonávaly pouze dozorčí činnost, rozhodovaly by o opravných prostředcích proti rozhodnutím evropských pověřených žalobců (provedených na základě pokynů evropských žalobců) a případně mohly některá rozhodnutí zvrátit, jako například o skončení vyšetřování, kdy by mohly po vzoru nejvyššího státního zástupce v českém trestním systému opět vyšetřování zahájit. V současné době, kdy ještě nebyla celá instituce řádně ustavena a nezapočala svou činnost, však není samozřejmě možné činit kvalifikovanější úvahy de lege ferenda.

2.3.9. OLAF

Další z klíčových institucí je Evropský úřad pro boj proti podvodům, který byl zřízen v roce 1999 rozhodnutím Komise ze dne 28. dubna 1999, č. v úř. věstník L 136 o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF). V současné době je jeho činnost upravena nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům.

Jeho posláním je dle oficiálních stránek: „vyšetřovat podvodnou činnost týkající se rozpočtu EU, případy korupce v orgánech a institucích EU a závažného pochybení ze strany jejich pracovníků. Pro Evropskou komisi OLAF vypracovává politiku týkající se potírání podvodů.“¹⁰¹

Činnost OLAF

Jak je uvedeno výše, OLAF se ve své činnosti zabývá vyšetřováním podvodů a korupce v souvislosti s finančními prostředky EU, vyšetřování závažných pochybení zaměstnanců EU a členů jejích orgánů a vypracovává účinnou politiku boje proti podvodům. Nařízení o OLAF definuje termín vyšetřování (nebo také „správní vyšetřování“) jako "jakákoli inspekce, kontrola a jiné opatření prováděné úřadem podle článků 3 a 4 za účelem dosažení cílů uvedených v článku 1 a případně označení vyšetřovaných činností za nedovolené; těmito vyšetřováními nejsou dotčeny pravomoci příslušných orgánů členských států zahájit trestní stíhání."¹⁰²

¹⁰¹ EVROPSKÝ ÚŘAD PRO BOJ PROTI PODVODŮM. European Commission EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE [online]. 2020 [cit. 2020-06-15]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_cs

¹⁰² Čl. 2 bod 2) nařízení o OLAF

Vyšetřovací činnost se zaměřuje na oblasti výdajů EU, některých příjmů EU a podezření na závažné pochybení ze strany zaměstnanců EU a členů orgánů EU. Vyšetřování je upraveno v nařízení o OLAF a vnitřním předpisu Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff ze dne 1. října 2013.¹⁰³ Vyšetřování probíhá v několika fázích. OLAF získává informace o možných podvodech a nesrovnalostech z mnoha zdrojů, zpravidla se jedná o osoby odpovídající za správu finančních prostředků EU v rámci evropských orgánů či členských zemí,¹⁰⁴ popřípadě se může jednat i o podněty získané vlastní činností OLAF či od osob mimo unijní a státní struktury.¹⁰⁵ Informace, které se nevztahují k žádnému případu, kterým se OLAF zabývá, jsou zaslány oddělení pro výběr a přezkum vyšetřování. To funguje jako prvotní filtr při analýze přichozích informací. Zároveň rozhoduje o případném zahájení vyšetřování.¹⁰⁶ Oddělení pro výběr a přezkum vyšetřování případně zajistí doplnění informací získáním vyjádření od příslušných osob, šetřením či vyhledáváním v databázích EU. Poté oddělení vypracuje stanovisko, se kterým předá veškeré informace generálnímu řediteli, který rozhodne, zdali bude zahájeno vyšetřování nebo bude případ odložen. Generální ředitel může zahájit vyšetřování v případě, že existuje dostatečně závažné podezření, že došlo k podvodu, úplatkářství nebo jinému protiprávnímu jednání ohrožujícímu finanční zájmy Unie.¹⁰⁷ V případě, že je rozhodnuto o zahájení vyšetřování, přidělí generální ředitel případ příslušnému oddělení. Účelem vyšetřování je zjistit, zdali byl spáchán podvod, korupce či jakákoliv jiná protiprávní činnost poškozující finanční zájmy EU. V rámci vyšetřování shromáždí OLAF informace relevantní pro případ, ať už zajištěním listin, výsledkem osob, inspekcemi na místě a dalšími způsoby.¹⁰⁸ Osoba nebo jakýkoliv hospodářský subjekt podezřelý z toho, že se dopustil podvodu, úplatkářství nebo jiného protiprávního jednání ohrožujícího finanční zájmy Unie, a který je proto vyšetřován OLAFem (tzv. dotčená osoba)¹⁰⁹ má právo se po skončení vyšetřování a před tím, než jsou

¹⁰³ Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff. European Commission EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE [online]. 2013, 1. října 2013 [cit. 2020-06-15]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/gip_en.pdf

¹⁰⁴ EVROPSKÝ ÚŘAD PRO BŮJ PROTI PODVODŮM. European Commission EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE [online]. 2020 [cit. 2020-06-15]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_cs

¹⁰⁵ Takové osoby se mohou na OLAF obrátit také prostřednictvím webového formuláře na adrese https://ec.europa.eu/anti-fraud/contacts/fraud-reporting-form_cs.

¹⁰⁶ Stanovisko č. 2/2017 připojené ke zprávě Komise o hodnocení uplatňování nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 (1) (článek 19). EUR-Lex [online]. 2018, 9. listopadu 2018 [cit. 2020-06-15]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1592252516433&uri=CELEX:52018XX1109\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1592252516433&uri=CELEX:52018XX1109(01))

¹⁰⁷ Čl. 5 nařízení o OLAF

¹⁰⁸ Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff. European Commission EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE [online]. 2013, 1. října 2013 [cit. 2020-06-15]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/gip_en.pdf

¹⁰⁹ Čl. 2 bod 5) nařízení o OLAF

vypracovány závěry, se ke všem skutečnostem, které se dotčené osoby týkají, vyjádřit.¹¹⁰ Poslední fází vyšetřování je vypracování zprávy pod vedením generálního ředitele. V této zprávě je uveden právní základ pro vyšetřování, procesní úkony, zjištěné skutečnosti a jejich předběžná právní kvalifikace, odhadovaný finanční dopad zjištěných skutečností a závěry vyšetřování. Ke zprávě budou připojena doporučení generálního ředitele, zda je třeba přijmout opatření, či nikoliv. V těchto doporučeních jsou v příslušných případech uvedena veškerá disciplinární, správní, finanční nebo soudní opatření dotčených orgánů, institucí a subjektů a příslušných orgánů dotčených členských států, a zejména upřesněny odhadované částky, které mají být vymáhány, a předběžná právní kvalifikace zjištěných skutečností.¹¹¹ Tato zpráva se musí zakládat na prvcích, které mají důkazní hodnotu a na něž se vztahují stejná pravidla hodnocení, jako jsou pravidla platná ve správním nebo soudním řízení v členském státě, v němž je jejich použití nezbytné.¹¹²

Vyšetřování se dělí na tři kategorie: vnitřní vyšetřování, vnější vyšetřování a koordinační činnost.¹¹³ Vnitřním vyšetřováním se rozumí správní vyšetřování v orgánech a institucích EU s cílem odhalit protiprávní činnost mající negativní dopad na finanční zájmy EU. Vnější vyšetřování je správní vyšetřování mimo orgány a instituce EU, jehož cílem je odhalit podvod či jinou nesrovnalost kterých se dopustila fyzická či právnická osoba. Koordinační činnost je situace, kdy se OLAF podílí na vyšetřování, která provádějí jiné instituce či vnitrostátní úřady, tím, že usnadňuje sběr a výměnu informací a kontaktů.¹¹⁴

Organizace OLAF

V čele OLAFu je generální ředitel jmenovaný Komisí po konzultaci s Evropským parlamentem a Radou na funkční období dlouhé sedm let, které nelze obnovit.¹¹⁵

Nad řádným plněním vyšetřovací funkce OLAFu dohlíží dozorčí výbor skládající se z pěti nezávislých členů, kteří mají zkušenosti z vysoké soudní, vyšetřovací nebo podobné funkce související s oblastmi činnosti OLAF.¹¹⁶

¹¹⁰ Čl. 9 odst. 4 nařízení o OLAF

¹¹¹ Čl. 11 odst. 1 nařízení o OLAF

¹¹² Stanovisko č. 2/2017 připojené ke zprávě Komise o hodnocení uplatňování nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 (1) (článek 19). EUR-Lex [online]. 2018, 9. listopadu 2018 [cit. 2020-06-15]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1592252516433&uri=CELEX:52018XX1109\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1592252516433&uri=CELEX:52018XX1109(01))

¹¹³ EVROPSKÝ ÚŘAD PRO BOJ PROTI PODVODŮM. European Commission EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE [online]. 2020 [cit. 2020-06-15]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_cs

¹¹⁴ Op. cit.

¹¹⁵ Čl. 17 nařízení o OLAF

2.3.10. Směrnice proti podvodům

V důsledku nově nabyté pravomoci umožňující EU harmonizovat trestní právo hmotné a procesní bylo logické, že se dosavadní předpisy týkající se trestněprávní ochrany finančních zájmů EU přetvoří do formy směrnice. Úmluva a První a Druhý protokol a Protokol o výkladu byly nahrazeny směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie. Co do obsahu upravuje směrnice proti podvodům tytéž skutkové podstaty trestných činů, tj. podvod poškozující finanční zájmy EU, praní špinavých peněz¹¹⁷ a pasivní a aktivní korupce. Z trestního práva hmotného jsou z Úmluvy a jejích protokolů převzaty definice pojmů, úprava trestání jednotlivých trestných činů, odpovědnost právnických osob, trestnost úcastenství na harmonizovaných trestných činech, soudní příslušnost a další aspekty. Úprava převzatá z Úmluvy a jejích protokolů doznala určitých změn. Z těch nejdůležitějších je třeba zmínit, že podvod poškozující finanční zájmy Unie je nyní definován nejen pro oblasti příjmů a výdajů, ale tyto dvě oblasti ještě dělí. Na straně výdajů dělí jednak na výdaje související se zadáváním veřejných zakázek, druhak na ostatní výdaje. Na příjmů je dělí na příjmy plynoucí z vlastních zdrojů založených na DPH a ostatních zdrojů. U každé ze čtyř kategorií je pak trestné jednání definováno v podstatě stejně, jen s drobnými rozdíly. Nově byly v článku 12 směrnice proti podvodům upraveny promlčecí doby. Materie trestního práva procesního byla zredukována, jelikož původní úprava v Úmluvě týkající se vydávání k trestnímu stíhání, spolupráce mezi členskými státy či překážek pravomocně rozhodnuté věci byly mezitím upraveny obecně v rámci primárního práva EU, zejména v rámci justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce. Nově naopak přibyla úprava spolupráce mezi členskými státy a Komisí (OLAF) a ostatními orgány, institucemi a jinými subjekty Unie, nyní zakotvená v čl. 15 směrnice proti podvodům. Tato spolupráce má dle citovaného ustanovení spočívat v poskytování potřebné technické a operativní pomoci ze strany Eurojustu a Komise členským státům, dále výměně informací mezi Komisí a členskými státy. Dále je upravena oznamovací povinnost Účetního dvora a vnitrostátních kontrolních orgánů vůči OLAFu a dalším příslušným orgánům v případě, že by se dozvěděl o skutečnostech nasvědčujících spáchání trestného činu upraveného ve směrnici proti podvodům.

¹¹⁶ Čl. 15 nařízení o OLAF

¹¹⁷ Čl. 4 odst. 1 směrnice proti podvodům nyní odkazuje na čl. 1 odst. 3 směrnice (EU) 2015/849 proti praní špinavých peněz.

3. Vztah trestného činu dotačního podvodu podle § 212 TZ a trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie dle § 260 TZ

Dosavadní text této práce se prozatím zabýval oběma skutkovými podstatami odděleně. Bylo provedeno zkoumání jednotlivých znaků skutkových podstat, došlo k poodhalení jejich širšího právního pozadí, které má v některých případech evropskoprávní a mezinárodněprávní dosah.

Doposud jsme ovšem nezodpověděli otázky týkající se vztahu obou skutkových podstat. Následující řádky by měly vnést světlo do této problematiky a zasadit ji do širšího kontextu.

Za historii koexistence obou trestných činů, tj. od 01.07.2008, kdy vstoupil v účinnost zákon č. 122/2008 Sb., který do trestního zákoníku vložil trestný čin poškození finančních zájmů Evropských společenství, vzniklo několik odlišných koncepcí jejich vztahu, které byly tvořeny především judikaturou, ale i prostřednictvím doktrinálních textů či stanovisek významných institucí. Účelem této kapitoly bude částečně nastínit různé koncepcí s důrazem na stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 26.04.2018, Tpjn 300/2017, které je zatím posledním významným a v tuto chvíli zároveň i nejrelevantnějším milníkem pojednávajícím z vztahu obou trestných činů. Dalším cílem této kapitoly je ilustrovat složitost problematiky vztahu obou trestných činů a nejednotnost praktiků i teoretiků při jejím řešení.

3.1. Doktrinální přístup ke vztahu obou trestných činů

Vztahem § 212 a 260 se mimo jiné zabýval v roce 2012 Vladimír Kratochvíl v Šámalově komentáři k současnému trestnímu zákoníku. Kratochvíl zastává názor, že trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie je se všemi základními skutkovými podstatami všech čtyř druhů podvodů neslučitelný, a tedy jejich jednočinný souběh není možný. Tento přístup zdůvodňuje tak, že v případě § 209 odst. 1 TZ je jednočinný souběh nemožný, jelikož ustanovení § 260 odst. 1 TZ obsahuje ve vztahu k trestnému činu podvodu podle § 209 odst. 1 TZ skutkovou podstatu trestného činu ohrožovacího, neboť kriminalizuje čin, který poruchami individuálního objektu, tj. finančních zájmů Evropské unie, teprve hrozí. Naproti tomu trestný čin podvodu podle § 209 odst. 1 TZ vyžaduje poruchu ve formě způsobení škody na cizím majetku. Nakolik se obě skutkové podstaty „potkávají“, tzn. vznikne-li v důsledku jejich naplnění porucha, tj. větší škoda (§ 260 odst. 3, § 209 odst. 3), natolik půjde o jednočinný souběh ustanovení speciálního a obecného, tedy souběh proto vyloučený.¹¹⁸ Kratochvíl zde jednočinný souběh vylučuje na

¹¹⁸ ŠÁMAL, Pavel. Op. cit. s. 2655.

základě vztahu subsidiarity mezi oběma trestnými činy, kdy § 260 TZ je trestný čin ohrožovací a § 209 je trestný čin poruchový.

V případě podvodů úvěrových a dotačních Kratochvíl též jednočinný souběh vylučuje, ale z odlišných důvodů. Dle Kratochvíla k ustanovením o trestných činech úvěrového a dotačního podvodu podle § 211 odst. 1 TZ, § 212 odst. 1 TZ má blízko poškození finančních zájmů Evropské unie rovněž v jeho základní skutkové podstatě ve smyslu § 260 odst. 1. Všechna citovaná ustanovení totiž obsahují skutkové podstaty deliktů ohrožovacích. Nicméně jejich dosah je různý, neboť § 260 TZ je speciální, kdežto zbývající dva mají povahu skutkových podstat spíše obecných. Z tohoto vztahu pak plynou závěry o nepřipustnosti jejich jednočinného souběhu. Totéž platí o jejich vztahu na úrovni skutkových podstat kvalifikovaných, ve spojení s těžšími následky v podobě příslušných škod (delikty poruchové) nebo jiných okolností zvláště přitěžujících. Také skutkové podstaty základní, obsahující znaky trestných činů poruchových (§ 260 odst. 2 TZ, § 211 odst. 2 TZ, § 212 odst. 2 TZ), jsou navzájem v poměru speciality a obecnosti, což platí i pro jejich kvalifikované případy ve vyšších odstavcích citovaných ustanovení. Proto i zde bude jejich souběh jednočinný vyloučen.¹¹⁹ Shrnuto, jednočinný souběh je též vyloučen, ale tentokrát z důvodu poměru speciality.

V rámci komentářové literatury se vztahem § 212 a 260 TZ zabýval i Alexander Sotolář v rámci Draštíková komentáře z roku 2015. Ten vychází z toho, že trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie je z jednoho pohledu formulován velmi široce, tedy může být naplněn jednáním uvedeným v mnoha skutkových podstatách. Do objektu § 260 TZ mohou patřit také úvěrové a dotační prostředky, které jsou zároveň objektem ochrany trestných činů úvěrového a dotačního podvodu, tak jsou jimi chráněny jen prostředky tohoto typu poskytované z evropských fondů, nikoliv z jakýchkoliv jiných zdrojů, jak je tomu u trestných činů úvěrového a dotačního podvodu. Z tohoto pohledu je jejich dosah užší. V praxi k tomuto mísení prostředků dochází zcela běžně, neboť financování jednotlivých projektů ze zdrojů Evropské unie je zpravidla spojeno s požadavkem na pokrytí části realizačních nákladů z dotačních, subvenčních nebo úvěrových zdrojů domácího původu, tedy ze zdrojů státních, regionálních nebo obecních rozpočtů, a o poskytnutí finančních prostředků na daný účel z obou uvedených zdrojů je žádáno současně s využitím stejných dokladů. Na tomto základě Sotolář připouští jednočinný souběh § 212 a 260 TZ.¹²⁰ V případě, kdy by škoda způsobená dotačním podvodem ve spojení s poškozením finančních zájmů Evropské unie šla částečně za Evropskou unií a částečně za jiným

¹¹⁹ ŠÁMAL, Pavel. Op. cit. s. 2655.

¹²⁰ A možných dalších souvisejících trestných činů, které ovšem vzhledem k zaměření této práce nezmiňuji.

poškozeným, tj. došlo by k jednočinnému souběhu trestného činu dotačního podvodu a trestného činu poškození finančních zájmů EU, odvíjela by se právní kvalifikace trestného činu dotačního podvodu z celkové způsobené škody nehledě na to, zdali jde škoda na vrub Evropské unii nebo jinému poškozenému. Právní kvalifikace trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie by se pak odvíjela „pouze“ od škody, která jde na vrub Evropské unii. Například škoda způsobená trestným činem dotačního podvodu ve spojení s trestným činem poškození finančních zájmů Evropské unie ve výši 9 000 000 Kč, z níž jde polovina na vrub Evropské unie a polovina na vrub jiného poškozeného by naplnila znaky § 212 odst. 6 písm. a) TZ, jelikož pro účely dotačního podvodu používáme celkovou škodu, a § 260 odst. 4 písm. c) TZ, jelikož pro kvalifikaci trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie používáme pouze tu škodu, která jde na vrub Evropské unii.

Jednočinný souběh obou ustanovení Sotolář vylučuje pouze v situaci, kdy jednání výlučně ohrožuje nebo porušuje finanční zájmy Evropské unie - například případy manipulací týkajících se pouze dotací ze strukturálních fondů Evropské unie bez spolufinancování z tuzemských rozpočtů - kdy je právním posouzením takových jednání jako trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie plně pokryt jejich dopad.¹²¹

3.2. Přístup ke vztahu obou trestných činů ve stanoviscích Nejvyššího státního zastupitelství a Nejvyššího soudu

3.2.1. Stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství

Ve svém stanovisku Nejvyšší státní zastupitelství zaujímá názor ten, že jednočinný souběh trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 TZ s trestným činem dotačního podvodu podle § 212 TZ je možný, a to konkrétně tam, kde v důsledku podvodného jednání pachatele bude dotčen jak majetek Evropské unie (zejména může dojít k úbytku takového majetku, příp. ke zneužití či neefektivnímu zacházení s finančními prostředky z něho poskytnutými), tak majetek jiného poskytovatele finančních prostředků, zpravidla majetek soustředěný ve veřejných zdrojích České republiky.¹²² Jednočinný souběh naopak vylučuje v případě, že pachatel poškodí výhradně finanční zájmy Evropské unie, kdy naplní všechny znaky skutkové podstaty trestného činu podle § 260 TZ, je zdůrazněn zúžený rozsah takového

¹²¹ Drašík, Antonín. Op. cit.

¹²² Stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství č. 1 SL 770/2010 ze dne 08.03.2011, dostupné pod pořadovým č. 3/2011 ve Sbírce výkladových stanovisek Nejvyššího státního zastupitelství. S. 1.

ustanovení ke skutkové podstatě trestného činu dle § 212 TZ, ve vztahu, k níž vystupuje v poměru speciality.¹²³

3.2.2. Stanovisko Nejvyššího soudu

Účelem vytvoření stanoviska Nejvyššího soudu byla roztržštěná rozhodovací praxe soudů, kdy některé z nich jednočinný souběh trestného činu dotačního podvodu a poškození finančních zájmů Evropské unie nepřipouštěly, některé připouštěly, ovšem odlišovaly se v přístupu k právní kvalifikaci těchto trestných činů podle způsobené škody a jejího dělení mezi tyto trestné činy.¹²⁴

Obecně lze vztah obou trestných činů charakterizovat jako vnořené kruhy, kdy může dojít k situacím, že jsou naplněny znaky obou skutkových podstat zároveň, nebo pouze jedné z nich. Z tohoto důvodu nemůže být mezi oběma trestnými činy vztah speciality, kdy jedna skutková podstata je obecná a druhá zvláštní, ani vztah subsidiarity, jako třeba vztah mezi ohrožovacími a poruchovými trestnými činy nebo trestnými činy více a méně závažnými, neboť jedna skutková podstata je v některých aspektech užší a v některých naopak širší. Z toho důvodu nemůže být mezi nimi vztah speciality, resp. si obě skutkové podstaty jsou v rozdílných aspektech navzájem speciální. Konkrétně se tento vztah projevuje v tom, že skutkové podstaty podle § 260 odst. 1 a 2 TZ jsou užší v tom smyslu, že se uvedenými ustanoveními chrání pouze finanční zájmy EU, zatímco § 212 odst. 1 a 2 TZ chrání zájmy i jiných subjektů. V tomto směru vykazuje § 260 TZ rysy speciálního ustanovení oproti § 212 TZ. K tomu lze doplnit, že § 260 TZ nechrání ryze majetkové zájmy EU, ale i závazná pravidla tržní ekonomiky (a proto není zařazeno mezi trestné činy majetkové), chrání tak i jiný právní statek (objekt). Naproti tomu jsou skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie širší v tom smyslu, že zahrnují i další jednání nemající podvodnou povahu, jako jsou případy neoprávněného neodvedení finančních prostředků do souhrnného rozpočtu Evropské unie, do jí spravovaných rozpočtů a do rozpočtů spravovaných jejím jménem a všechny protiprávní formy použití finančních prostředků z uvedených rozpočtů. V tomto směru jsou § 260 odst. 1 a 2 TZ širší oproti § 212 odst. 1 a 2 TZ, takže vykazují rysy ustanovení obecného ve vztahu k zvláštnímu (speciálnímu).

Je také nejdříve před závorku vytknout, že trestný čin podle § 260 odst. 1 a 2 TZ obsahuje přísnější trest oproti § 212 odst. 1 a 2 TZ, kdy první jmenovaný stanovuje horní sazbu trestu odnětí svobody až tři léta, zatímco druhý jmenovaný jen dvě léta. Z toho vyplývá, že trestný čin

¹²³ Op. cit. s. 4.

¹²⁴ Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 26.04.2018, sp. zn. Tpjn 300/2017.

dle § 260 TZ je závažnější než trestný čin v § 212 TZ. Sazby u kvalifikovaných skutkových podstat se stejnou způsobenou škodou jsou u obou trestných činů totožné. Přísnější je naopak ustanovení § 212 odst. 6 písm. b) TZ, které ve zvláštní skutkové podstatě postihuje jednání pachatele, který spáchá dotační podvod v úmyslu umožnit nebo usnadnit spáchání teroristického trestného činu, trestného činu financování terorismu nebo vyhrožování teroristickým trestným činem. Skutková podstata § 260 TZ toto ustanovení neobsahuje.

Na základě rozhodovací praxe soudů nižších instancí a dalších zdrojů vypracoval Nejvyšší soud tři způsoby, jakými může být vztah § 212 a 260 TZ řešen. Jedná se o tyto tři způsoby:

1. jednočinný souběh trestných činů podle § 212 TZ a podle § 260 TZ je vyloučen, skutek se posoudí jen podle § 260 TZ, které je speciálním ustanovením ve vztahu k § 212 TZ;
2. jednočinný souběh těchto trestných činů je vyloučen a skutek se posoudí jen podle § 212 TZ, které je primárním ustanovením ve vztahu k subsidiárnímu § 260 TZ, přičemž v rámci § 212 TZ lze pachateli klást za vinu celou škodu, tj. jak způsobenou EU, tak i dalšímu subjektu (zejména České republice či územnímu samosprávnému celku);
3. je možný jednočinný souběh trestných činů podle § 212 TZ a § 260 TZ.

Rozbor jednotlivých řešení

Ad 1.

V rámci této varianty je nutné zmínit ještě dvě související podvarianty, kdy se buď pachateli klade za vinu jen škoda způsobená EU, nebo se mu klade za vinu celá škoda, tj. jak EU, tak dalšímu poškozenému.

Pro tuto variantu hraje argument speciality prezentovaný Vladimírem Kratochvílem v Šámalově komentáři k trestnímu zákoníku. Bohužel, tato varianta obsahuje jednoznačnou nevýhodu, kterou je to, že nepokrývá celou šíři protiprávního jednání pachatele, který svým jednáním neútočil toliko proti finančním zájmům EU, ale i jiného subjektu. Navíc v obecné rovině by pro všechny uvažované případy nemělo takové pojetí obstát z výše uvedených důvodů, především proto, že v konkrétním případě vzhledem k naplnění kvalifikační okolnosti uvedené v § 212 odst. 6 písm. b) TZ může být posouzení skutku jako dotačního podvodu přísnější a důvod pro privilegování pachatele není dán.

Ad 2.

Proti variantě nemožnosti jednočinného souběhu § 212 a 260 TZ, kdy přednost by dostal § 212 TZ, svědčí stejný argument jako ve variantě 1., tj. nedůvodné privilegování pachatele, tentokrát v rámci základních skutkových podstat, kdy základní skutkové podstaty § 260 TZ jsou přísněji trestány, v našem případě by ale byly vyřazeny kvůli přednosti § 212 TZ. Dalším argumentem je argument právně politický, kdy v případě přednosti § 212 TZ by Česká republika nevykazovala žádné trestní postihy poškození finančních zájmů EU ani v případech spáchání dotačních podvodů na úkor EU. Statisticky by nebyly odděleny dotační podvody na úkor jiných subjektů a na úkor EU, veškerá tato trestná činnost by byla vykazována jako trestný čin dotačního podvodu, což by činilo do značné míry § 260 TZ zbytečným.

Ke zdůvodnění nevhodnosti tohoto přístupu si dovoluji poznamenat, že dle mého názoru by nemělo být statistické vykazování stíhání jakýchkoliv trestných činů primárním hlediskem zohledňovaným při výkladu jakýchkoliv ustanovení trestních předpisů. Primárním účelem by měl být takový výklad, který umožní spravedlivé a zákonné potrestání společensky škodlivého chování. Na statistické vykazování má být myšleno pouze ve fázi tvorby daného ustanovení, nikoliv při jeho výkladu nebo aplikaci. Jinak se závěry Nejvyššího soudu ČR souhlasím.

Ad 3.

V rámci této varianty obsahující možnost jednočinného souběhu § 212 a 260 TZ je nutno rozlišit tři další podvarianty, které se liší způsobem přičítání škod:

- a) v rámci § 260 TZ lze pachateli klást za vinu jen škodu způsobenou EU a v rámci § 212 TZ zase jen škodu způsobenou dalším subjektu, tj. dochází k přísnému a úplnému rozdělení škody;
- b) v rámci § 260 TZ lze pachateli klást za vinu jen škodu způsobenou EU, avšak v rámci § 212 TZ mu lze klást za vinu celou škodu, tj. jak způsobenou jinému subjektu, tak i EU, neboli škoda způsobená EU se pachateli zohlední dvakrát jak v případě trestného činu podle § 260 tr. zákoníku, tak i u trestného činu podle § 212 tr. zákoníku, v jehož rámci se zohledňuje i další škoda způsobená jinému subjektu;
- c) v rámci § 212 i § 260 TZ je třeba klást za vinu pachateli celou škodu, tj. celá škoda se zohledňuje dvakrát u obou trestných činů.

Ad a)

Nevýhodou tohoto řešení je fakt, že pokud by byla škoda striktně dělena mezi obě skutkové podstaty, mohlo by to mít přímý vliv na právní kvalifikaci, protože v důsledku tohoto rozdělení by nemuselo dojít k využití přísnější právní kvalifikace podmíněné vyšší škodou. Toto by zvýhodnilo pachatele, který by v jednočinném souběhu oba trestné činy spáchal, ačkoliv by měl být spíše za spáchání více trestných činů přísněji potrestán.

Ad b)

Tato varianta je Nejvyšším soudem upřednostňovaná pro její následující výhody. První spočívá v prostém faktu, že pachatel je potrestán podle obou ustanovení, aniž by bylo některé upřednostněné. Další velkou výhodou je to, že pachatel bude v rámci § 212 TZ potrestán za celou škodu, tzn. nebude bezdůvodně privilegován, a to také díky stejným sazbám kvalifikovaných skutkových podstat. Celá škoda je pachateli kladena za vinu podle § 212 TZ, zatímco u trestného činu podle § 260 TZ se vychází z jeho specifčnosti, neboť v jeho rámci se zohledňuje jen škoda způsobená EU.

Jako obava se u této varianty označuje problém s dvojitým přičítáním téže okolnosti. Tato obava je však nedůvodná, neboť dle § 39 odst. 4 TZ se princip dvojího přičítání uplatňuje pouze jen ohledně okolností, které jsou zákonným znakem trestného činu, včetně okolností podmiňujících použití vyšší trestní sazby a okolností obecně polehčujících nebo přitěžujících.

Ad c)

Výhodou této varianty je to, že nedochází ani k částečnému dělení škody jako u varianty b), protože toto ustanovení ve vyšších odstavcích nespojuje možnost určité výše škody s tím, že musí být způsobena jen určitému subjektu, tedy EU. Proti této variantě by se dalo argumentovat tvrzením, že toto ustanovení cílí na ochranu finančních zájmů EU, jejichž zasažení je vyjádřeno tím, že se bude pachateli klást za vinu jen škoda způsobená EU. Pokud bychom navíc přičítali veškerou škodu pod tuto skutkovou podstatu, bylo by statisticky problematické sledovat, v jakých objemech byla páchána trestná činnost vůči finančním zájmům EU.

Závěr

Cílem této práce bylo přiblížit českou a evropskou právní úpravu proti dotačním podvodům a představit fungování a koncepci některých orgánů zabývajících se tímto typem trestné činnosti. Po této stránce se domnívám, že se mi cíl práce podařilo naplnit. V práci jsem provedl rozbor trestného činu dotačního podvodu dle § 212 TZ s důrazem na podrobný popis jednotlivých znaků trestného činu včetně kvalifikovaných skutkových podstat a doplnil své úvahy de lege ferenda. Zaměřil jsem se též na souvislost ustanovení § 212 TZ s dalšími ustanoveními trestního zákoníku. Dále jsem rozebral trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie dle § 260 TZ, zejména jednotlivých znaků skutkové podstaty. V rámci pojednání o ustanovení § 260 TZ jsem připojil své názory de lege ferenda. Provedl jsem i popis mezinárodní a evropské právní úpravy, která stojí za ustanovením § 260 TZ. Prostor jsem věnoval též historickému exkurzu k některým milníkům této právní úpravy. Představil jsem instituce EPPO a OLAF, jež se zabývají problematikou ochrany finančních zájmů EU. V případě EPPO jsem prezentoval některé možné slabiny konceptu této instituce. Též jsem představil různé přístupy ke vztahu ustanovení § 212 a 260 TZ s důrazem na související stanovisko Nejvyššího soudu.

Česká právní úprava postihující podvody je sice přijata v souladu s právem EU a odpovídá minimálním požadavkům kladeným těmito předpisy, nicméně zejména v případě § 212 a 260 TZ, které jsou předmětem této práce, probíhá stálá diskuse, zdali není trestní postih těchto dvou skutkových podstat příliš široký a přísný a nedochází zde k nadužívání prostředků trestního práva soudního jakožto prostředku ultima ratio. Domnívám se, že by v tomto směru měly být učiněny legislativní změny, které navrhuji v příslušných kapitolách diplomové práce.

V oblasti dotačních podvodů se podle mě v posledních několika letech udála řada pozitivních událostí, které se dle mého názoru již měly odehrát o několik desítek let dříve. Právní úprava přinášející alespoň minimální harmonizaci skutkových podstat trestných činů ohrožujících finanční zájmy EU mohla být přijata již v 70. letech, kdy byla poprvé navržena. Justiční spolupráce v trestních věcech mohla být komunitarizována spolu s civilní justicí již v Amsterodamské smlouvě, což mohlo urychlit harmonizaci trestního práva a uspořádat vznik institucím podobným EPPO. Navzdory pomalému vývoji k pozitivním krokům na poli právních předpisů dochází a instituty zakotvené v současné právní úpravě mají potenciál se současnou situací boje proti podvodům zlepšit. Vše nyní závisí na konkrétním provedení těchto institutů v praxi a na ochotě členských států se na této realizaci podílet.

Seznam použitých zkratek

TZ	Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
Starý trestní zákon	Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, v posledním účinném znění
ZTOPO	Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů
Maastrichtská smlouva	Smlouva o Evropské unii ze dne 7. února 1992
Úmluva	Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, vypracovaná na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 316/49, 27.11.1995, s. 57-65)
První protokol	Protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, vypracovaný na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 313/2, 23.10.1996, s. 86-94)
Druhý protokol	Druhý protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, vypracovaný na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 221/12, 19.7.1997, s. 156-167)
EPPO	Úřad evropského veřejného žalobce (European Public Prosecutor's Office)
Úřad	
Nařízení o EPPO	Nařízení Rady EU č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce
Nařízení o Eurojustu	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1727 ze dne 14. listopadu 2018 o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) a o nahrazení a zrušení rozhodnutí Rady 2002/187/SVV
MJS	Zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ve znění pozdějších předpisů
EU	Evropská unie

- OLAF** Evropský úřad pro boj proti podvodům
- Nařízení OLAF** o Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999
- Směrnice proti podvodům** Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie
- Amsterodamská smlouva** Amsterodamská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, smlouvy o založení Evropských společenství a související akty ze dne 02.10.1997.
- Smlouva z Nice** Smlouva z Nice ze dne 26.02.2001.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

KARFÍKOVÁ, Marie. Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0.

ŠÁMAL, Pavel a kol.: Trestní zákoník (EVK). 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012. str. 3614. ISBN 978-80-7400-428-5.

DRAŠTÍK, Antonín a kol.: Trestní zákoník: komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015. str. 3264. ISBN 978-80-7478-790-4.

JELÍNEK, Jiří, a kol.: Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 7. vydání. Praha: Leges, 2019. str. 1000. ISBN 978-80-7502-380-3.

JELÍNEK, Jiří, a další. Trestní právo Evropské unie. 2. vydání. Praha : Leges, 2014. str. 443. ISBN 978-80-7502-375-9.

SYLLOVÁ, PÍTROVÁ, PALDUSOVÁ a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. str. 1344. ISBN 978-80-7400-339-4.

TOMÁŠEK, Michal a TÝČ, Vladimír a kol. Právo Evropské unie. 2. aktualizované vydání. Praha : Leges, 2017. str. 496. ISBN 978-80-7502-184-7.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

EU expenditure and revenue 2014-2020. European Commission [online]. 2018, 2018 [cit. 2020-07-05]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html

EU budget own resources. European Commission [online]. [cit. 2020-07-05]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/revenue/own-resources_en

30th Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests: Fight against fraud 2018. European Commission [online]. 2019 [cit. 2020-07-05]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pif_report_2018_en.pdf

Explanatory Report on the Convention on the protection of the European Communities' financial interests. EUR-Lex. [Online] 26. 5. 1997. [Citace: 2. 4. 2020.] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1997.191.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:1997:191:TOC

Draft for a Treaty I. amending the Treaties establishing the European Communities so as to permit the adoption of common rules on the protection under criminal law of the financial interests of the Communities. EUR-Lex. [Online] 10. 08. 1976. [Citace: 06. 04. 2020.] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1976.222.01.0002.01.ENG&toc=OJ:C:1976:222:TOC

Resolution of the Council and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 13 November 1991 concerning the protection of the financial interests of the Communities. EUR-Lex. [Online] 13. 11. 1991. [Citace: 4. 4. 2020.] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1585984740081&uri=CELEX:41991X1217>

Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the protection of the European Communities' financial interests. European Council Council of the European Union. [Online] [Citace: 30. 03 2020.] <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=1995107>.

Agentura Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust). Oficiální internetové stránky Evropské unie. [Online] 29. leden 2020. [Citace: 5. květen 2020.] https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eurojust_cs#n%C3%A1pl%C5%88-%C4%8Dinnosti.

CSÚRI, András, 2016. The Proposed European Public Prosecutor's Office – from a Trojan Horse to a White Elephant? Cambridge Yearbook of European Legal Studies [online]. B.m.: Cambridge University Press, vol. 18, pp. 122–151. Retrieved z: doi: [10.1017/cel.2016.3](https://doi.org/10.1017/cel.2016.3)

GIUFFRIDA, Fabio. The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom? [online]. Centre for European Policy Studies (CEPS). 2017, no. 3. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/02/RR2017-03_EPPO.pdf.

JELÍNEK, Jiří. The European Public Prosecutor's Office as a New Form of Institutional Judicial Cooperation Among EU Member States. Central European Journal of International and Security Studies (CEJISS) [online]. 2018, vol. 12, no. 2, s. 84-99. Dostupné z: <http://www.cejiss.org/static/data/uploaded/1534140599526645/Jel%C3%ADnek%20-%20The%20European%20Public%20Prosecutors%20Office.pdf>.

New EU Public Prosecutor's Office chief says it has insufficient funds and staff. The Parliament Magazine [online]. 2020, 11. listopadu 2020 [cit. 2020-06-22]. Dostupné z: <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/news/new-eu-public-prosecutors-office-chief-says-it-has-insufficient-funds-and-staff>

Šéfka Európskej prokuratúry: Z politických tlakov nie som nervózna, zvládam ich veľmi dobre. EURACTIV Slovensko [online]. 2020, 7. 5. 2020 [cit. 2020-06-22]. Dostupné z: <https://euractiv.sk/section/spolocnost/interview/sefka-europskej-prokuratury-z-politickych-tlakov-nie-som-nervozna-zvladam-ich-velmi-dobre/>

EVROPSKÝ ÚŘAD PRO BOJ PROTI PODVODŮM. European Commission EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE [online]. 2020 [cit. 2020-06-15]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_cs

Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff. European Commission EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE [online]. 2013, 1. října 2013 [cit. 2020-06-15]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/gip_en.pdf

Stanovisko č. 2/2017 připojené ke zprávě Komise o hodnocení uplatňování nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 (1) (článek 19). EUR-Lex [online]. 2018, 9. listopadu 2018 [cit. 2020-06-15]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1592252516433&uri=CELEX:52018XX1109\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1592252516433&uri=CELEX:52018XX1109(01))

3. Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, v posledním účinném znění

Zákon č. 253/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů

Smlouva o Evropské unii ze dne 7. února 1992

Amsterodamská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, smlouvy o založení Evropských společenství a související akty ze dne 02.10.1997.

Smlouva z Nice ze dne 26.02.2001.

Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, vypracovaná na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 316/49, 27.11.1995, s. 57-65)

Protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, vypracovaný na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 313/2, 23.10.1996, s. 86-94)

Druhý protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, vypracovaný na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 221/12, 19.7.1997, s. 156-167)

Akt Rady ze dne 27. září 1996 o vypracování protokolu k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (96/C 313/01).

Akt Rady ze dne 19. června 1997 o vypracování Druhého protokolu k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (97/C 221/02).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999

Rozhodnutí Komise ze dne 28. dubna 1999, č. v úř. věstník L 136 o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF)

Rozhodnutí Komise č. 2018/1094 ze dne 1. srpna 2018, kterým se potvrzuje účast Nizozemska na posílené spolupráci za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

Rozhodnutí Komise č. 2018/1103 ze dne 7. srpna 2018, kterým se potvrzuje účast Malty na posílené spolupráci za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie

Zákon č. 122/2008 Sb.

Nařízení Rady Evropských společenství č. 2727/75 ze dne 29.10.1975

Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství ze dne 25.03.1957

Jednotný evropský akt ze dne 17. a 28.02.1986

Zákon č. 122/2008 Sb.

4. Seznam použité judikatury

Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 16. 2. 2005, sp. zn. 6 Tdo 845/2004

Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 23. 1. 2008, sp. zn. 7 Tdo 1/2008

Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 11. 2009, sp. zn. 6 Tdo 1129/2009

Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 8. 2009, sp. zn. 3 Tdo 888/2009

Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 15. 10. 2008, sp. zn. 8 Tdo 1268/2008, uveřejněné pod číslem 36/2009 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní

Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. 3. 2013, sp. zn. 7 Tdo 1463/2012

Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 16. 4. 2008, sp. zn. 8 Tdo 397/2008

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2010, sp. zn. 40 T 3/2006

Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 6. 6. 2012, sp. zn. 7 Tdo 487/2012
Nález Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2009, sp. zn. III.ÚS 1748/08, uveřejněný pod číslem N 88/53 SbNU 117 Sbírnka nálezů a usnesení Ústavního soudu
Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 2. 2020, sp. zn. 4 To 11/2019
Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 1. 2019, č. j. 7 T 11/2015 – 10032
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 24. 7. 2002, sp. zn. 4 Tz 46/2002
Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 4. 10. 2006, sp. zn. 5 Tdo 1124/2006, uveřejněné pod číslem 38/2007 Sbírnky soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní
Rozsudek Nejvyššího soudu České socialistické republiky ze dne 18. 7. 1985, sp. zn. 11 To 51/85
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 4. 2010, sp. zn. 8 Tdo 237/2010, uveřejněné pod číslem 22/2011 Sbírnky soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní
Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 15. 3. 2018, sp. zn. 4 To 45/2017
Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. 8 Tdo 286/2011
Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 1. 8. 2007, sp. zn. 5 Tdo 830/2007
Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27.02.2003, sp. zn. 5 Tdo 1060/2002
Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 15.12.2010, sp. zn. 8 Tdo 1142/2010
Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 21. září 1989, sp. zn. C-68/88,

5. Seznam ostatních zdrojů

Důvodová zpráva k zákonu č. 253/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, č. 253/1997 Dz

EMIL, Šenkýř. Podvod, pojistný podvod, úvěrový podvod, dotační podvod. Praha, 2016. Rigorózní práce. Právnická fakulta Univerzity Karlovy. Vedoucí práce prof. JUDr. Jiří Jelínek, CSc.

JELÍNEK, Jiří. Poškození majetkových zájmů EU po novele trestního zákoníku provedené zákonem č. 315/2019 Sb.. Bulletin advokacie. 2020, č. 5, s. 17-21

J. Šanta: Ochrana a poškodzovanie finančných záujmov Európskej únie, Akadémia Policajného zboru v Bratislavě, Bratislava 2018, str. 90.

BŘÍZA, Petr, ŠVARC, Michael. Komunitarizace trestního práva v Lisabonské smlouvě a její (případná) reflexe v právním řádu České republiky. Trestněprávní revue. 2009, č. 6, s. 161-170.

Stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství č. 1 SL 770/2010 ze dne 08.03.2011, dostupné pod pořadovým č. 3/2011 ve Sbírce výkladových stanovisek Nejvyššího státního zastupitelství

Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 26.04.2018, sp. zn. Tpjn 300/2017

Trestný čin dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku a poškození finančních zájmů Evropské unie (§ 260 tr. zák.)

Abstrakt

Tato diplomová práce je zaměřena na českou a evropskou právní úpravou boje proti dotačním podvodům a fungování a koncepci některých orgánů zabývajících se tímto typem trestné činnosti.

Metodami zpracování jsou především deskripce a analýza.

Práce je rozdělena do tří částí.

V první části jsou rozebrány jednotlivé znaky trestného činu dotačního podvodu včetně kvalifikovaných skutkových podstat. Dále se práce zaměřuje na souvislost ustanovení § 212 TZ s dalšími ustanoveními trestního zákoníku. První část též obsahuje autorovy úvahy de lege ferenda.

Druhá část je zaměřena na trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie dle § 260 TZ. Opět je proveden podrobný rozbor jednotlivých znaků trestného činu jak u základních, tak u kvalifikovaných skutkových podstat. Pasáž týkající se skutkové podstaty obsahuje autorovy úvahy de lege ferenda. Pozornost je dále věnována popisu bohaté mezinárodněprávní a evropskoprávní úpravy, která je rozsáhlým podhoubím daného ustanovení. Důraz je kladen i na historické pozadí vývoje této úpravy, jelikož ilustruje nesnadný vývoj boje proti podvodům v Evropské unii, který vedl k současnému právnímu stavu. Velký prostor je též věnován evropským institucím pověřeným bojem proti podvodům, zejména Evropskému úřadu pro boj proti podvodům a aktuálně připravovanému Úřadu evropského žalobce. U Úřadu evropského žalobce jsou též prezentovány možné slabiny celého konceptu.

Ve třetí části je řešen vztah ustanovení dotačního podvodu a poškození finančních zájmů Evropské unie. Za dobu souběžné existence obou ustanovení vzniklo několik teorií o tom, zdali mohou obě ustanovení existovat v jednočinném souběhu atp. V práci je pozornost zaměřena na řešení prezentovaná v doktrinální literatuře, a především ve stanovisku Nejvyššího soudu, jímž měla být rozpolcená aplikační praxe sjednocena.

V závěru autor shrnuje práci a sděluje svůj názor na materii, jež byla předmětem této práce.

Klíčová slova:

Dotační podvod

Poškození finančních zájmů Evropské unie

Boj proti podvodům

Subsidy fraud and damaging the financial interests of the European union (Section 260 of the Penal Code)

Abstract

This thesis is focused on Czech and European legal framework of fight against subsidy fraud. The thesis also focuses on practices and general concepts of institutions which are tasked with fighting fraudulent conducts.

The method of processing is mainly analysis and description.

The thesis is structured in three parts.

The first part brings attention to the characteristics of subsidy fraud as codified in section 212 of the Czech penal code. The chapter includes authors' suggestions of changes to the section 212.

The second part presents analysis of crime of damaging the financial interests of the European union as codified in section 260 of the Czech penal code. The chapter includes authors' suggestions of changes to the section 260. After that international and European legal framework, which represents foundation of Czech legal framework, is thoroughly observed. The thesis explores the history of fight against fraud in the European union and its predecessors from the beginning to current days. Further attention is brought on European institutions tasked with fight against fraud, specifically European Public Prosecutor's Office and European Anti-Fraud Office. Possible weaknesses in the concept of EPPO are also presented.

The third part takes a closer look at legal relationship between provisions of crimes of subsidy fraud and damaging the financial interests of the European union. The concept of relationship between both provisions has been being disputed ever since mutual existence of both provisions started. The main question is whether both provisions can be applied at the same time at one specific case. The thesis introduces two concepts of legal scholars and then focuses on the opinion of The Supreme Court of the Czech Republic, that was supposed to unify diverse case law of Czech courts.

The thesis is concluded with summary of the content of the thesis and with authors' opinions on the current Czech and European legal framework of fight against fraud.

Key words:

Subsidy fraud

Damaging the financial interests of the European union

Fight against fraud