

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Mgr. Luboš Rendla

Ochrana finančních zájmů EU v trestním právu ČR

Rigorózní práce

Vedoucí rigorózní práce: doc. JUDr. Bc. Tomáš Gřivna, Ph.D.

Trestní právo hmotné a procesní

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 15. 5. 2017

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že předloženou rigorózní práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu. Prohlašuji, že práce obsahuje požadovaný počet znaků.

Mgr. Luboš Rendla

PODĚKOVÁNÍ

Tímto bych rád poděkoval panu docentu Gřivnovi za odborné vedení mé rigorózní práce a související konzultace. Dále chci poděkovat své rodině za podporu při studiu, zejména pak panu Otakaru Rendlovi za dodanou motivaci.

Obsah

1.	Úvod	9
2.	Ochrana finančních zájmů Evropské unie	14
2.1	Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství	16
2.2	První protokol k Úmluvě	24
2.3	Druhý protokol k Úmluvě	25
2.4	Protokol o výkladu Úmluvy prostřednictvím předběžné otázky	26
3.	Transpozice unijní úpravy ochrany finančních zájmů do českého práva	27
3.1	Implementace požadavků Úmluvy	28
3.2	Přijetí skutkové podstaty poškozování finančních zájmů ES	32
3.3	Implementace požadavků protokolů k Úmluvě	34
4.	Skutkové podstaty chránící finanční zájmy EU	35
4.1	Poškození finančních zájmů Evropské unie	38
4.1.1	Základní skutkové podstaty	40
4.1.2	Okolnosti podmiňující použití vyšší sazby	52
4.1.3	Vztah k jiným skutkovým podstatám	55
4.2	Trestní odpovědnost právnických osob a finanční zájmy EU	66
5.	Poškození finančních zájmů EU v praxi ČR	70
5.1	Trestná činnost v oblasti implementace politiky soudržnosti	71
5.1.1	Trestná činnost na straně příjemce dotace	73
5.1.2	Trestná činnost na straně poskytovatele dotace	76
5.1.3	Trestná činnost na straně jiného subjektu	77
5.2	Trestná činnost v oblasti plnění příjmové stránky rozpočtu EU	78
6.	Škoda způsobená trestným činem spočívajícím v poškození finančních zájmů EU	81
6.1	Stanovení výše škody pro účely trestního řízení	82
6.2	Škoda v případě vadného zadání zakázky a porušení dalších podmínek poskytnutí dotace	84
6.3	Škoda v případě trestného jednání na straně poskytovatele dotace	88
6.4	Škoda v případě spolufinancování výdajů z více veřejných rozpočtů	91
6.5	Okamžik vzniku škody	93
7.	Závěr	95
	Použitá literatura:	101
	Použité zkratky:	105

1. Úvod

Souhrnný rozpočet Evropské unie¹ (dále také jen „rozpočet EU“) se v objemovém vyjádření přibližuje státním rozpočtům spíše menších členů Evropské unie. Přesto např. schválený rozpočet EU pro rok 2017 dosahuje v závazcích částky téměř 158 mld. EUR². Dle aktuálního schváleného tzv. víceletého finančního rámce³ je pak celkový objem závazků pro sedmileté rozpočtové období 2014-2020 zastropován částkou 908,4 mld. EUR⁴, což odpovídá 1 % hrubého národního důchodu všech členských států EU. Pokud jde o zdroje rozpočtu EU⁵, ty jsou v současné době z naprosté většiny (cca 73 %) tvořeny příspěvky jednotlivých členských států odpovídajícími stanovenému podílu z jejich hrubého národního důchodu, dále podílem na vybrané dani z přidané hodnoty (cca 13 %) a dále tzv. tradičními zdroji (podíl na clech a cukerných dávkách, v současné době také cca 13 %)⁶. Pokud jde o výdaje rozpočtu EU, mezi jeho hlavní položky (cca 34 %⁷) patří politika hospodářské a sociální soudržnosti (podpora snižování rozdílů ve vyspělosti mezi jednotlivými regiony, ochrana životního prostředí, investice v oblasti dopravní infrastruktury, podpora konkurenceschopnosti podniků, podpora zaměstnávání, vzdělávání, vědy a výzkumu). Politika soudržnosti je pak v praxi implementována v rámci tzv. sdíleného řízení mezi Evropskou komisí a členskými státy prostřednictvím Evropského sociálního fondu, Evropského fondu regionálního rozvoje (společně tzv. „strukturální fondy“) a Fondu soudržnosti, jejichž rozpočty jsou součástí rozpočtu EU⁸. Další významnou výdajovou položkou rozpočtu EU jsou pak výdaje spojené s tzv. společnou zemědělskou a rybářskou politikou (cca 39 %), představovanou v rámci rozpočtu EU mj. Evropským zemědělským záručním fondem, Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova a Evropským rybářským a námořním fondem. Mezi další výdaje rozpočtu EU pak patří výdaje určené na humanitární a rozvojovou pomoc, společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a spolupráci se sousedními, resp. kandidátskými, zeměmi EU. Tyto výdaje jsou pak sdruženy pod kapitolou „Globální Evropa“, která představuje cca 5 % výdajů rozpočtu

¹ Přestože mezi zdroji rozpočtu EU převládají příspěvky členských států, jeho samostatnost je zásadní z hlediska zajištění autonomie institucí EU při nakládání s ním, které by mělo být odděleno od politického rozhodování a rozpočtových procesů v rámci jednotlivých členských států.

² Zdroj: Rada EU, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-annual-budget/2017>.

³ Nařízení Rady (EU, EURATOM) č. 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020.

⁴ V běžných cenách roku 2011.

⁵ Zdroj: Evropská komise, http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL/2016/cs/Gen_Rev.pdf.

⁶ Taxativní výčet typů vlastních zdrojů rozpočtu EU upravuje čl. 2 rozhodnutí Rady č. 2014/335/EU, EURATOM ze dne 26. května 2014 o systému vlastních zdrojů Evropské unie.

⁷ Nařízení Rady (EU, EURATOM) č. 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020 (Úř. věst. L 347/884 ze dne 20. 12. 2013).

⁸ Čl. 175 a násl. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, EURATOM) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 (tzv. finanční nařízení).

EU. Zhruba dalších 5 % výdajů rozpočtu EU je pak každoročně určeno na samotnou administrativu EU a výdaje spojené s fungováním jejích orgánů.

Přestože se rozpočet EU, resp. rozpočet Evropských společenství (dále také jen „ES“)⁹, historicky vyvíjel co do výše i složení příjmů a výdajů, vždy se jednalo o značnou částku, která byla na úrovni ES, resp. EU, vybírána a přerozdělována v rámci společných politik. A jako pro jakékoliv jiné přerozdělování veřejných statků i pro rozpočet EU platí, že jeho implementace byla, je a bude náchylná k nesprávnému použití, resp. zneužití¹⁰. To platí jak pro příjmovou stranu rozpočtu (nepřiznání plateb, ohledně kterých vznikla povinnost odvodu do rozpočtu), tak zejm. pro stranu výdajovou, v rámci které jsou prostředky použity na jiný než oprávněný účel, či při jejichž použití dochází k porušení jiných povinností stanovených aplikovatelnými normami. Tato pochybení pak s přihlédnutím k okolnostem, zejm. závažnosti jednání a subjektivní stránce jednání povinných osob, mohou nabývat jak formy prostých nesrovnalostí, tak formy jednání majících podvodnou povahu v obecném slova smyslu.

Dle Výroční zprávy Evropské komise za rok 2015 o boji proti podvodům¹¹ bylo za rok 2015 Evropskou komisí jako podvod či podezření na podvod evidováno 1 461 nesrovnalostí o celkovém objemu cca 638 mil. EUR. Z toho 849 případů o objemu cca 560 mil. EUR bylo detekováno na straně výdajů, což představuje cca 0,4 % plateb, a 621 případů o objemu cca 78 mil. EUR na straně příjmů, což představuje cca 0,31 % příjmů rozpočtu EU z tradičních zdrojů¹².

Zde je nutné poznamenat, že u nahlášených podvodných jednání se ve skutečnosti jedná ve většině případů o pouhé podezření na spáchání některého z trestných činů podle národních trestněprávních úprav, přičemž statistiky o případech, v rámci kterých došlo k pravomocnému odsouzení pachatele

⁹ Před přijetím Smlouvy o fungování Evropské unie, která vstoupila v platnost ke dni 1. prosince 2009. Pro zjednodušení je v rámci textu používáno spojení rozpočet EU i pro historické rozpočty ES, pokud není v kontextu nezbytné zdůraznit právě rozpočet ES.

¹⁰ Na tomto místě lze připomenout známou teorii o „trojúhelníku podvodu“ / „fraud triangle“, formulovanou sociologem a kriminologem Donaldem R. Cresseyem, podle které jsou pro spáchání podvodu rozhodné tři základní faktory – motiv/tlak, způsobený nejčastěji finančními problémy pachatele, racionalizace, tedy schopnost obhájit si subjektivně podvodné jednání jako ospravedlnitelné, a příležitost. Právě příležitost k podvodnému jednání se s přihlédnutím k rozměrům rozpočtu EU a počtu subjektů zapojených do jeho implementace jeví jako značná.

¹¹ Zpráva Evropské komise Evropskému parlamentu a Radě o boji proti podvodům za rok 2015 (COM(2016) 472 final).

¹² Pro srovnání, v roce 1994 byl podle Evropské komise rozpočet ES při členství 12 států dotčen podvodným jednáním zhruba ve výši 1,33 mld. ECU, což představovalo cca 1,5 % rozpočtu ES (*Explanatory report on the Convention on the protection of the European Communities' financial interests (97/C 191/01), čl. II.*), v roce 2005 po rozšíření na 25 členských států pak byla detekována míra chybovosti způsobená podvodným jednáním na straně výdajů ve výši 0,6 % a na straně příjmů cca 3,6 %, v kumulativním vyjádření se jednalo o více než 1,1 mld. EUR (Zpráva Evropské komise Evropskému parlamentu a Radě o boji proti podvodům za rok 2005 (COM(2006) 378 final), str. 6).

pro trestný čin, Evropská komise neuvádí¹³. Přestože tak lze oprávněně předpokládat, že skutečný počet podvodných jednání, která naplňují některou ze skutkových podstat trestných činů podle národních úprav, bude razantně nižší, než uvádí ve svých výročních zprávách Evropská komise či Evropský úřad pro boj proti podvodům (*Office Européen de lutte antifraude* – dále také jen „OLAF“), stále se jedná o odvětví kriminality, jejíž následky jsou v rámci EU značné.

EU i jednotlivé členské státy jsou si rizik souvisejících s implementací rozpočtu EU přirozeně vědomy, a proto v minulosti přijaly celou řadu preventivních opatření, které by měly přispět k omezení úmyslného zneužívání prostředků ze společného rozpočtu, ať již hovoříme o posílení transparentnosti na straně výdajů, rozšířené spolupráci členských států a institucí EU při kontrole plnění souhrnného rozpočtu, nebo rozšířených pravomocí úřadu OLAF. Jako u jiných typů kriminality však ani zde nelze očekávat, že prevence může v plném rozsahu zabránit zneužití tak ohromné příležitosti, jakou výdaje i příjmy souhrnného rozpočtu přinášejí, a v tomto smyslu je zde jistě stále velký prostor pro opatření represivní povahy včetně institutů trestního práva.

Zajištění příjmů státních či regionálních rozpočtů, zejm. řádný výběr daní, cel a poplatků, je přitom tradičně předmětem národních trestněprávních úprav. V případě České republiky se zejm. jedná o trestné činy hospodářské podle hlavy VI zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku (dále také jen „trestní zákoník“). Stejně tak je tradičně předmětem trestněprávní ochrany řádné nakládání s veřejnými rozpočty, resp. jejich řádné a účelné vynakládání. V trestním zákoníku nalezneme skutkové podstaty chránící právě výdajovou stránku veřejných rozpočtů zejm. v rámci jeho hlavy V (trestné činy proti majetku), popř. hlavy X (trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných).

V oblasti evropského práva, resp. mezinárodního práva veřejného, však úprava, která by chránila nakládání s rozpočtem EU, resp. jeho řádné naplňování a plnění, nebyla historicky zdaleka tak samozřejmá, jako tomu bylo na úrovni jednotlivých členských států. Přestože úpravu odpovědnosti za řádné plnění rozpočtu lze ve velmi obecné rovině vysledovat již v zakládacích smlouvách Evropských společenství, konkrétní návrhy na detailnější právní úpravu ochrany finančních zájmů ES se objevují

¹³ Určitý základní přehled v tomto smyslu pak ohledně vlastních zjištění poskytuje Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF). Ten většinu svých doporučení formuluje jako doporučení finanční povahy (zejm. doporučení pro Evropskou komisi a členské státy provést příslušné finanční opravy). Nicméně podněty národním justičním orgánům k zahájení trestního řízení ohledně konkrétních skutků je v posledních letech ukončena cca ¼ případů, v rámci kterých úřad OLAF, na základě provedeného řízení, přijímá své doporučení. Ze statistiky úřadu OLAF pak dále vyplývá, že zhruba pouze polovina těchto doporučení končí pravomocným odsouzením pachatele, přičemž situace se značně liší v jednotlivých členských státech. Pro ČR se „úspěšnost“ doporučení úřadu OLAF notně liší i v jednotlivých letech, což je dáno relativně nízkým počtem pravomocně rozhodnutých případů, v souhrnu za roky 2013-2015 tak podíl pravomocně rozhodnutých případů, v rámci kterých nedošlo k odsouzení konkrétního pachatele (8), mírně převyšuje podíl těch, které skončily odsuzujícím rozsudkem (7). Konečně i Evropská komise v rámci svých výročních zpráv připomíná, že konečné rozhodnutí, zda se v konkrétním případě skutečně jedná o podvod či nikoli, je věcí příslušných justičních orgánů dotčeného členského státu.

až v polovině 70. let 20. století. Tyto prvotní pokusy o komunitární úpravu v oblasti trestního práva nicméně tradičně narážely na koncept národního charakteru trestněprávní úpravy. Tento poněkud dogmatický přístup byl, a do značné míry stále je, reprezentován zejm. hlasy jednotlivých členských států sdružených v Radě¹⁴. První významnou normou, která přispívá k ochraně finančních zájmů, se tak až v roce 1995 stala Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále také jen „Úmluva“). Této úmluvě a k ní přidruženým protokolům se věnuje první část této práce (kapitola 2).

Z hlediska vnitrostátní úpravy trestního práva začínají závazky vyplývající z Úmluvy, resp. jejích protokolů, nabývat na relevanci v souvislosti se snahami České republiky o přistoupení k Evropské unii. To bylo ze strany EU podmíněno značným množstvím politických, hospodářských i právních požadavků, mimo jiné i podmínkou spočívající v závazku přistoupit ke smlouvám v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí¹⁵, včetně právě zmíněné Úmluvy a jejích protokolů. Výzvam, kterým čelil český zákonodárce v souvislosti se zpracováním unijní právní úpravy ochrany finančních zájmů EU do vnitrostátního práva, se podrobně věnuje kapitola 3 této práce.

Další část této práce (kapitola 4) přibližuje konkrétní skutkové podstaty podle zvláštní části trestního zákoníku, které přispívají k ochraně rozpočtu EU (a rozpočtů souvisejících). Zvláštní pozornost je věnována platné úpravě trestného činu poškození finančních zájmů EU podle § 260 trestního zákoníku, včetně vymezení jeho základních i kvalifikovaných skutkových podstat. Práce se zde zvláště soustředí na interpretační nejasnosti, se kterými se lze v souvislosti s tímto trestným činem v aplikační praxi setkat. Zejména se jedná o otázku, nakolik jsou při manipulaci s doklady nezbytnými pro poskytnutí podpory z rozpočtu trestná jednání jinak vykazující charakter přípravy či pokusu, k jakému okamžiku fakticky dochází k dokonání trestného činu poškození finančních zájmů EU, jaký je vztah jeho dvou základních skutkových podstat, jaké jsou okolnosti, kterými se podmiňuje použití vyšší trestní sazby atd. Práce se zde současně snaží přiblížit dosavadní (značně omezenou) relevantní výkladovou praxi vyšších soudů. Dále je vymezen vztah tohoto trestného činu k jiným skutkovým podstatám, zejm. ve spojitosti s přípustností jejich nestejnorožného jednočinného souběhu a důsledky takového souběhu v oblasti trestního práva hmotného i procesního. Přiblížena je v nezbytném rozsahu taktéž úprava trestní odpovědnosti právnických osob, a to opět zejm. v souvislosti s ochranou finančních zájmů EU.

Při komentování využití prostředků z rozpočtu EU v České republice je často argumentováno, že implementační struktura různých dotačních titulů je natolik složitá, že se v ní často obtížně orientují

¹⁴ Pikna, B.: *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. 4. dopracované, konsolidované vydání. Praha: Linde Praha, 2007, str. 351.

¹⁵ Čl. 3 odst. 4 Aktu o podmínkách přistoupení ČR (a ostatních států) k EU, který byl připojen ke Smlouvě o přistoupení ČR k EU, ze dne 16. dubna 2003.

nejen potenciální příjemci prostředků, ale též reprezentanti správních orgánů, které mají přidělování prostředků (a kontrolu jejich využití) ve své kompetenci. Výhrady ke složitosti současných dotačních systémů do značné míry sdílí i autor této práce jako dlouholetý praktik v oblasti. Vzhledem ke zmíněné komplexitě dotačních schémat a stále omezené soudní výkladové praxi tápají často v základních interpretačních otázkách i zástupci orgánů činných v trestním řízení, které se cestou a nástroji trestního práva podílejí na prevenci, resp. represi, těch nejzávažnějších úmyslných forem protiprávního jednání poškozujícího zájmy EU. Z uvedených důvodů je proto další poměrně obsáhlá kapitola 5 věnována popisu implementační struktury a finančních toků některých vybraných dotačních titulů, přičemž jsou detekována slabá místa tohoto systému a na zcela reálných, v praxi již soudy projednaných, trestných činech dokumentovány možné scénáře protiprávního jednání, ať jde o jednání osob na straně příjemce dotace, jejího poskytovatele, nebo třetí osoby. Zvláštní pozornost je pak věnována praktickým příkladům ohrožení či poškození příjmové stránky souhrnného rozpočtu, zejm. pokud jde o nesprávně vyměřené, resp. odvedené clo, které, jak již uvedeno, tvoří jeden z (byť méně významných) příjmů rozpočtu EU.

Problematika škody způsobené protiprávním jednáním spočívajícím v poškozování finančních zájmů EU souvisí materiálně s problematikou znaků skutkových podstat, které jsou v rámci této práce analyzovány v rámci kapitoly 4. Nicméně, vzhledem ke specifickým otázkám, které se k tomuto institutu pojí, je škodě věnována samostatná kapitola 6. Při bližším pohledu totiž nemusí být stanovení škody v jednotlivých typických projevech trestné činnosti proti rozpočtu EU jednoznačné. V rámci této části se tak autor věnuje možným úhlům pohledu na kalkulaci výše škody s přihlédnutím k tomu, na jaké úrovni implementační struktury k trestnímu jednání dochází. V detailu jsou dále analyzována východiska pro stanovení škody pro účely řádné kvalifikace skutku v situaci, kdy je konkrétní dotace spolufinancována souběžně z rozpočtu EU i národních veřejných rozpočtů. Opět je přiblížena dosavadní rozhodovací praxe českých soudů.

Přestože právní úprava ochrany finančních zájmů EU představuje po přistoupení České republiky k Evropské unii v roce 2004 zcela nové téma, značně atraktivní z hlediska možného vědeckého zpracování, ani po více než 12 letech od přistoupení nedohledal autor této práce na toto téma ucelenou právní studii¹⁶. Záměrem této práce je tak především relativně komplexně popsat východiska a prameny právní úpravy ochrany finančních zájmů EU na úrovni Evropské unie i na úrovni českého trestního práva, přiblížit hlavní výkladové nejasnosti, se kterými se potýká právní teorie i praxe, a pokusit se pro nastolené otázky navrhnout odůvodněná řešení.

¹⁶ Problematika byla nicméně z dílčích pohledů komentována v rámci několika vědeckých článků, ze kterých autor této práce také čerpal, a které jsou součástí přehledu použité literatury.

2. Ochrana finančních zájmů Evropské unie

Odpovědnost za řádné plnění rozpočtu ES byla od původních zakládajících smluv svěřena Evropské komisi¹⁷, jakožto orgánu povolánému dbát primárně zájmů společenství jako celku. Kromě obecných norem upravujících sestavování a plnění rozpočtu však Evropské komisi nebyly primárním právem svěřeny jakékoli kompetence či nástroje, které by jí umožňovaly efektivně dohlížet nad řádným plněním příjmů a správným vynakládáním výdajů společného rozpočtu. Spolu s narůstajícím objemem společného rozpočtu v 70. letech 20. století je tak Evropská komise nucena přijít s návrhem opatření, které by nastavilo základní standardy ochrany finančních zájmů Evropských společenství. Tímto navrhovaným opatřením se v roce 1976 stal návrh doplnění Smluv zakládajících Evropská společenství¹⁸, který by umožnil, formou protokolů k jednotlivým zakládajícím smlouvám, přijetí společných norem trestněprávní povahy chránících finanční zájmy Evropských společenství. Obdobným způsobem mělo dojít k přijetí společných norem stanovujících trestní odpovědnost, ale také zajišťujících trestněprávní ochranu, úředníků Evropských společenství. Již v těchto navrhovaných právních textech lze detekovat princip asimilace, který se později projevuje v judikatuře Evropského soudního dvora, a také pokus o definici některých základních skutkových podstat, které se později objevují v souvisejících mezinárodních úmluvách. Již zde je navrhována zásada spolupráce mezi členskými státy v trestněprávní oblasti. Současně však návrh počítal s premisou, že ochrana finančních zájmů ES bude svěřena administrativním a soudním orgánům jednotlivých členských států¹⁹. Členskými státy byl však tento návrh „samozřejmě“ razantně odmítnut²⁰ s argumentací, že trestněprávní úprava spadá do výlučné kompetence národních států a není přípustné v této oblasti vytvářet jakékoli nadnárodní normy. Přesto uvedený návrh Komise načrtl jakousi základní linku pro budoucí úvahy úprav této problematiky.

Dalším významným mezníkem v oblasti definice norem přispívajících k ochraně finančních zájmů se stal rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 21. září 1989 ve věci Komise Evropských společenství proti Řecké republice (C-68/88) komentovaný zkráceně jako judikát ve věci *jugoslávské kukuřice*. Předmětem sporu zde byla mimo jiné otázka, zda se Řecko dostatečně vypořádalo s důvodným podezřením Evropské komise spočívajícím v tom, že kukuřice dovážená z Řecka do Belgie

¹⁷ Např. čl. 205 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství.

¹⁸ Úř. věst. č. C 222 ze dne 22. září 1976.

¹⁹ Erkelens L. H., Meij A. W. H., Pawlik M., *The European Public Prosecutor's Office: An extended arm or a Two-Headed dragon?*, Springer, 2014, str. 2.

²⁰ Fenyk, J. *European Public Prosecutor – A Step towards Mutual Recognition, or Establishment of European Criminal Justice?* Czech Yearbook of International Law - Second Decade Ahead: Tracing the Global Crisis – 2010, Juris Publishing, 2010, str. 187.

měla svůj skutečný původ v Jugoslávii, přičemž v důsledku zakrytí skutečného původu dovezené komodity došlo k neodvedení příslušné dávky do rozpočtu ES. K podvodnému jednání spočívajícímu ve vystavení falešných, resp. nepravdivých, dokladů zde mělo dojít ze strany odpovědných úředníků řeckého státu. Řecké úřady opakovaně ujišťovaly Evropskou komisi, že ve věci probíhá vnitrostátní soudní šetření, přičemž je třeba vyčkat jeho výsledků. Přesto Evropský soudní dvůr zde vyhověl žalobnímu tvrzení Evropské komise, podle kterého nedůsledným přístupem při vyšetřování podvodu na řecké straně došlo k porušení čl. 5 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství v tehdejší znění, zakotvujícího povinnost členských států přijmout vhodná opatření k plnění závazků podle této smlouvy (zásada loajality). Soud zde dovodil, že ačkoliv volba sankce za trestněprávní jednání zůstává v kompetenci členských států, porušení práva Společenství musí být postihováno za obdobných hmotněprávních a procesních podmínek, jako je tomu při porušení práva vnitrostátního. Stanovené tresty přitom musí být účinné, přiměřené a dostatečně odrazující (bod 24 rozsudku). Kromě toho jsou státy v případě porušení práva Společenství povinny postupovat při jeho vymáhání, resp. trestání jeho porušení, se stejnou důsledností, jako je tomu při aplikaci vnitrostátních předpisů (bod 25 rozsudku). Na úrovni Společenství tím tak byla judikována tzv. zásada asimilace, podle které jsou členské státy povinny poskytnout srovnatelnou úroveň ochrany finančním zájmům Společenství jako svým vlastním, a to včetně promítnutí tohoto požadavku do vlastního zákonodárství²¹.

Princip asimilace spolu se zásadou spolupráce v boji proti podvodům ohrožujícím finanční zájmy Společenství jak mezi členskými státy navzájem, tak mezi členskými státy a Evropskou komisí, byl následně výslovně zakotven i do primárního práva, a to přijetím tzv. Maastrichtské smlouvy o Evropské unii (dále také jen „SEU“) z roku 1992²². Tato ustanovení byla dále doplněna v tzv. Amsterodamské smlouvě z roku 1997 o kompetenci Rady přijímat opatření nezbytná k předcházení a potírání podvodů ohrožujících finanční zájmy Společenství a dále o povinnost Komise předkládat každoročně zprávu o opatřeních přijatých v oblasti ochrany finančních zájmů ES. Povinnost čelit podvodům v oblasti finančních zájmů byla vedle členských států formálně stanovena i samotným Společenstvím. Tím došlo k vytvoření minimálního standardu ochrany finančních zájmů ES, a to dokonce v oblasti komunitárního práva²³. V oblasti unijního práva pak Maastrichtskou smlouvou²⁴ došlo mj. k zakotvení policejní a soudní spolupráce členských států v trestních věcech. Samotný výkon

²¹ Pikna, B., *op. cit.*, str. 352.

²² Nově zavedené články 209a SES, čl. 78i ESUO a čl. 183a EURATOM.

²³ Dnes je tato úprava v zásadě nezměněné formě předmětem čl. 325 SFEU (hovoří již o „ochraně finančních zájmů Evropské unie“, opatření k předcházení a potírání podvodů v této oblasti jsou přijímána společně Evropským parlamentem a Radou), nicméně důležitou změnu představuje vypuštění dosavadního spojení odst. 4, podle kterého použití trestního práva členských států a organizace soudnictví nebyly těmito opatřeními dotčeny. To ve spojení s čl. 82 a 83 SFEU pootevřelo dveře dříve nepředstavitelné harmonizaci trestního práva v rámci EU.

²⁴ Konkrétně v rámci její hlavy VI., tj. tzv. III. pilíře – spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí.

trestněprávní ochrany finančních zájmů EU tak zůstal do značné míry závislý na vůli jednotlivých členských států, jejich spolupráci a jejich případné ochotě dobrovolně na sebe převzít další závazky v této oblasti. Právě na úrovni mezivládní spolupráce v rámci tzv. III. pilíře dochází k dalšímu upřesnění a harmonizaci norem v oblasti trestněprávní ochrany finančních zájmů ES.

Jednou z hlavních překážek efektivního boje proti podvodným jednáním s dopadem na rozpočet ES se, přes výše uvedené principy primárního práva, ukázala nesourodost jednotlivých národních trestněprávních úprav. Ty se tradičně vyvíjely pod vlivem různých směrů trestněprávní nauky do značné míry nezávisle, navíc vycházely z rozdílných historických, politických a sociologických okolností. Praktickým projevem těchto rozdílů, které v určitém rozsahu přetrvávají dodnes, se ukazovaly nesourodé definice některých institutů trestního práva, zejm. rozdílné znaky jednotlivých skutkových podstat, rozlišně upravený rozsah trestní odpovědnosti, výše trestů a v neposlední řadě délka promlčecích lhůt²⁵. Na tyto nedostatky reagovala Úmluva o ochraně finančních zájmů z roku 1995 a na ní později navazující protokoly, jakožto akty mezinárodního práva veřejného v rámci již zmíněného III. unijního pilíře. Formálně byla Úmluva spolu s protokoly vypracována na základě čl. K.3 odst. 2 písm. c) SEU, podle kterého může Rada mj. v oblasti soudní spolupráce v trestních věcech z podnětu členského státu vypracovat úmluvy a doporučit je členským státům k přijetí v souladu s jejich ústavními předpisy. Úmluva, která zejm. stanovila definice některých skutkových podstat trestných činů, vstoupila v platnost ratifikací všech tehdejších členských států ke dni 17. října 2002. Tzv. První protokol z roku 1996 zejm. doplnil Úmluvu o vymezení skutkových podstat aktivního i pasivního úplatkářství, tzv. Druhý protokol z roku 1997 dále vymezil skutkové podstaty trestných činů spočívajících v „praní výnosů z podvodů“ a v rámci vyjmenovaných skutkových podstat zakotvil trestní odpovědnost právnických osob. Z roku 1996 pak pochází další protokol, jehož předmětem je zmocnění Evropského soudního dvora výkladem Úmluvy a tzv. Prvního protokolu prostřednictvím rozhodnutí o předběžné otázce²⁶.

2.1 Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství

Úmluva vychází z několika základních principů, částečně zmíněných již výše. Zejména má zajistit větší kompatibilitu jednotlivých národních trestněprávních úprav a společnou akcí omezit možnosti finanční kriminality, včetně té organizované nadnárodní, která by mohla využívat nedostatky v právních úpravách jednotlivých členských zemí.

²⁵ Zpráva Evropské komise Evropskému parlamentu a Radě o boji proti podvodům za rok 1993, COM(94) 94, str. 15.

²⁶ Pikna, B., *op. cit.*, s. 320.

Hned úvodním článkem 1 Úmluvy je tak, na úrovni Společenství prvně, právně definován institut podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropských společenství, a to jak pro příjmovou (odst. 1 písm. b)), tak téměř zrcadlově pro výdajovou stranu rozpočtu ES (odst. 1 písm. a)). V oblasti výdajů tak podvod zahrnuje *každé úmyslné jednání nebo opomenutí týkající se použití („use“/„l'utilisation“) nebo předložení („presentation“/„la présentation“) nepravdivých, nesprávných nebo neúplných prohlášení („statements“/„déclarations“) nebo dokladů („documents“), které má za následek neoprávněné přisvojení nebo zadržování prostředků ze souhrnného rozpočtu Evropských společenství či rozpočtů spravovaných Evropskými společenstvími nebo jejich jménem; dále neposkytnutí informací v rozporu se zvláštní povinností se stejnými následky a dále neoprávněné použití těchto prostředků pro jiné účely, než pro které byly původně poskytnuty.*

Chráněn je tak především samotný souhrnný rozpočet ES, který zahrnuje i rozpočty fondů, ze kterých jsou realizována opatření společné zemědělské politiky (zejm. Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond) i opatření společné politiky hospodářské a sociální soudržnosti (zejm. Evropský sociální fond, Evropský fond regionálního rozvoje a Fond soudržnosti). Předmětem trestněprávní ochrany jsou zde ale i jiné veřejné rozpočty, které nejsou součástí společného rozpočtu ES, ale jsou Evropskými společenstvími nebo jejich orgány spravovány. Příkladem zde může být Evropský rozvojový fond, určený pro podporu rozvojových aktivit v zemích mimo Evropu, který je plněn přímo rozpočty jednotlivých členských států na základě předem určeného klíče, nicméně který je plně administrován Komisí²⁷. Dalším předmětem ochrany jsou zde dle důvodové zprávy k Úmluvě zdroje Evropské investiční banky, které také nejsou součástí souhrnného rozpočtu ES. Zvláštní kategorií jsou pak rozpočty agentur, které nemají institucionální status, přesto jsou spravovány jménem ES (např. prostředky Evropského střediska pro rozvoj odborného vzdělávání²⁸ nebo výdaje Evropské agentury pro životní prostředí²⁹).

Trestné jednání pak spočívá v „použití“ nebo „předložení“ (což lze interpretovat jako specifickou formu použití), a to „dokladů“ (v dokumentární formě) nebo „prohlášení“³⁰ (zřejmě v dokumentární či ústní formě), které jsou buď zcela nepravdivé nebo uvádí nesprávnou informaci nebo naopak některou podstatnou informaci postrádají, přičemž následkem tohoto jednání je buď neoprávněné přisvojení prostředků z chráněných rozpočtů nebo jejich zadržování.

²⁷ Nařízení Rady (EU) 2015/323 ze dne 2. března 2015, o finančním nařízení pro 11. Evropský rozvojový fond.

²⁸ Nařízení Rady (EHS) č. 337/75 ze dne 10. února 1975, o zřízení Evropského střediska pro rozvoj odborného vzdělávání.

²⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 401/2009 ze dne 23. dubna 2009, o Evropské agentuře pro životní prostředí a Evropské informační a pozorovací síti pro životní prostředí.

³⁰ Vhodnější překlad do českého jazyka by, i s přihlédnutím k překladu podvodu na příjmové stránce, představoval pojem „údaj“ namísto pojmu „prohlášení“.

Tento typ podvodného jednání tak spočívá zejm. v úmyslném neoprávněném, tedy protiprávním, vyžádání výdaje z chráněného rozpočtu nebo porušení povinnosti tyto prostředky do rozpočtu vrátit. Specifickým, v textu ustanovení zdůrazněným, deliktem je pak situace, kdy k poškození rozpočtu dojde v důsledku porušení povinnosti poskytnout některou důležitou informaci, a to řádně a v úplném rozsahu. V praxi se vyskytujícími jednáním, které má být postiženo uvedenými body, bude nejčastěji předloženi padělaných dokumentů, které jsou podstatné, resp. nezbytné, pro poskytnutí dotace či proplacení konkrétní platby, např. tedy nepravdivé tvrzení o velikosti podniku žadatele či doložení prokazovaných způsobilých výdajů nepravými doklady.

Třetím typem podvodného jednání na straně výdajů rozpočtu je pak použití prostředků z chráněného rozpočtu k jinému účelu, než ke kterému byl výdaj schválen. Toto ustanovení pak dopadá na specifickou situaci, kdy jsou prostředky z rozpočtu použity na neoprávněné, resp. neúčelné, výdaje, a to přesto, že samotné přidělení grantu či vyžádání konkrétní platby proběhlo v souladu s nastavenými postupy. Příkladem budiž použití prostředků z dotace na úhradu vlastních závazků příjemce namísto vybudování veřejně prospěšné budovy, ke kterémužto účelu byl grant poskytnut.

V oblasti příjmů společného rozpočtu pak podvod představuje *každé úmyslné jednání či opomenutí týkající se použití nebo předložení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů („statements“/„déclarations“) nebo dokladů, které má za následek nedovolené snížení prostředků v souhrnném rozpočtu Evropských společenství či v rozpočtech spravovaných Evropskými společenstvími nebo jejich jménem, dále neposkytnutí informací v rozporu se zvláštní povinností se stejnými následky a konečně i neoprávněné použití dovoleně získaného prospěchu se stejnými následky.*

Jedná se tak o obdobu definice podvodu na výdajové stránce, přičemž zde ke škodlivému účinku na chráněném rozpočtu dochází nenaplněním jeho příjmové stránky. Dle důvodové zprávy k návrhu Úmluvy z roku 1997³¹ by neměly být tímto ustanovením chráněny veškeré příjmy rozpočtu ES (resp. dalších rozpočtů), ale pouze tzv. „tradiční zdroje“, tj. podíl na clech vybíraných v rámci obchodování s nečlenskými státy a podíl na cukerných dávkách, které v současné době tvoří menší část příjmů souhrnného rozpočtu (celkem cca 13 %). Naopak na (současné) hlavní zdroje příjmů, tj. podíl na hrubém národním důchodu členských států a podíl na výběru daně z přidané hodnoty (celkem cca 86 %), toto ustanovení Úmluvy dle důvodové zprávy dopadat nemělo. Důvodem pro tento na první pohled neodůvodněný selektivní přístup měla být dle zmiňované důvodové zprávy skutečnost, že podíl z HND je určen v rámci rozpočtového procesu a je odváděn do souhrnného rozpočtu přímo

³¹ *Explanatory report on the Convention on the protection of the European Communities' financial interests (97/C 191/01), čl. III.*

z rozpočtů národních, přičemž lze předpokládat, že efektivní trestněprávní ochrana národních rozpočtů je již na úrovni jednotlivých členských států přijata. DPH pak není vybírána přímo jako příjem souhrnného rozpočtu, ale primárně jako příjem rozpočtů národních, ze kterých je dále stanovený podíl převáděn do rozpočtu ES.

K odlišnému výkladu v případě podílu na výběru DPH však, i když až poměrně recentně, došel Soudní dvůr Evropské unie, a to rozsudkem v případě Ivo Tarrico a další (C-105/14) ze dne 8. září 2015³². Předmětem řízení zde bylo několik předběžných otázek podaných ze strany italského vnitrostátního soudu, mj. otázka týkající se souladu vnitrostátní úpravy relativně krátké promlčecí doby u daňových trestných činů se směrnicí Rady o DPH³³. Soudní dvůr zde dovedl, že podstatou předběžné otázky je soulad vnitrostátní úpravy nejen s unijní úpravou v oblasti DPH, ale obecně s unijním právem. Na tomto místě připomenul výše zmíněný princip asimilace podle čl. 325 SFEU (dříve články 209a SES, čl. 78i ESUO a čl. 183a EURATOM) a svoji předcházející judikaturu, podle které mj. existuje přímá spojitost mezi výběrem příjmů z DPH v souladu s použitelným unijním právem a poskytnutím odpovídajících zdrojů z DPH unijnímu rozpočtu, neboť jakákoli mezera ve výběru příjmů z DPH je potenciálně příčinou snížení zdrojů rozpočtu EU³⁴. Celkově dochází k závěru, že krátká vnitrostátní promlčecí lhůta u závažných podvodů v oblasti DPH může ohrozit splnění závazku podle čl. 325 SFEU, resp. finanční zájmy EU, přičemž s přihlédnutím k zásadě přednosti práva EU³⁵ by pak rozpor vnitrostátního práva s primárním právem byl důvodem jeho neaplikovatelnosti. Nepřímo tak Soudní dvůr tedy dovedl, že i podvody na DPH spadají do širší definice podvodů ohrožujících finanční zájmy ES, resp. EU³⁶, a tedy do působnosti Úmluvy.

Čl. 1 odst. 2 Úmluvy pak stanoví signatářským státům povinnost upravit své vnitrostátní trestněprávní předpisy tak, aby podvodná jednání definovaná v odst. 1 byla trestnými činy. Zejm. v tomto ustanovení pak lze spatřovat prvek europeizace trestního práva, pro kterou Úmluva představuje podstatný historický zlom, byť se prozatím jedná o úpravu unijní v rámci III. pilíře.

Trestným pak má být dle čl. 1 odst. 3 dále úmyslné vyhotovení nebo poskytnutí („*intentional preparation or supply*“/„*l'établissement ou la fourniture intentionnel*“) nepravdivých, nesprávných nebo neúplných prohlášení nebo dokladů, které má za následek poškození chráněných rozpočtů, není-li již toto jednání trestné jako jiný samostatný trestný čin nebo jako účastenství, návod nebo

³² Doložilková, E., Kočicová, V.: *Finanční zájmy EU po italsku*. Právní rádce, Praha: Economia, a.s., 2016, roč. 24, č. 6, s. 46.

³³ Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006, o společném systému daně z přidané hodnoty (Úř. věst. L 347).

³⁴ Rozsudek SDEU ze dne 26. února 2013 ve věci Akerberg Fransson (C 617/10), bod 26 a citovaná judikatura.

³⁵ Např. rozsudek SDEU ze dne 14. června 2012 ve věci ANAFE (C-606/10), bod 73 a citovaná judikatura.

³⁶ Doložilková, E., Kočicová, V., *op. cit.*, s. 47.

pokus podvodu uvedeného v odstavci 1³⁷. Nad rámec postihu pachatele dokonaného podvodu podle úvodních dvou odstavců čl. 1 se tak zavádí trestnost jednání, které v českém právním řádu mají charakter pokusu trestného činu nebo naopak vykazují znaky některé formy účastenství. Poněkud sporná je otázka, zda by ustanovení za určitých okolností nemělo dopadat i na vývojové fáze předcházející fázi pokusu, kdy trestným má být i jen samotné úmyslné vyhotovení vadných dokumentů (v podstatě padělání), které samo o sobě má spíše charakter přípravy trestného činu. Vzhledem k tomu, že vyhotovení takového dokumentu musí mít za následek poškození finančních zájmů, bude však toto ustanovení v každém případě dopadat na relevantní formy účastenství, zejm. pomoc.

Uvedené skutkové podstaty jsou koncipovány jako trestné činy výlučně úmyslné, přičemž k jejich spáchání může dojít jak formou komisivní (aktivním jednáním, konáním), tak omisivní (pasivním jednáním, resp. opomenutím)³⁸. Úmysl přirozeně musí pokrývat všechny skutečnosti, které jsou znakovou podstatou (tj. zejm. objekt, všechny znaky objektivní stránky i protiprávnost)³⁹. Dle výslovného ustanovení čl. 1 odst. 4 Úmluvy lze pak úmysl při jednání nebo opomenutí uvedeném výše odvodit z objektivních, tedy faktických, skutkových okolností⁴⁰. Pro trestnost se vyžaduje zavinění alespoň ve formě nepřímého úmyslu. Naopak se Úmluva netýká⁴¹ jednání nedbalostního charakteru, byť i tato mohou vést k ohrožení či poškození chráněného rozpočtu.

Článek 2 Úmluvy obsahuje ustanovení o trestech za výše zmíněná podvodná jednání. Signatářskému státu tak stanoví povinnost přijmout nezbytná opatření, aby podvodná jednání podle čl. 1, účastenství na nich, návod k nim nebo pokus o ně⁴² bylo možné trestat účinnými, přiměřenými a odrazujícími tresty. Pokud jde o druhy trestů, pak minimálně v případech tzv. závažných podvodů musí být stanoven trest odnětí svobody, a to s možností vydání pachatele k výkonu trestu do jiného členského státu. Kvalifikace závažného podvodu je pak ponechána na jednotlivých členských státech s tím, že by dle důvodové zprávy k Úmluvě měly přihlídnout zejm. k úrovni organizování podvodného jednání, postavení pachatele coby státního úředníka či úředníka Společenství, souběhu podvodného jednání s trestným činem úplatkářství, výši škody či recidivnímu jednání pachatele. V každém případě

³⁷ Uvedená transpoziční povinnost se nicméně ve spojení s čl. 2 odst. 2 Úmluvy nevztahuje na méně závažná jednání, kdy způsobená škoda nepřesáhne částku 4000 ECU (= EUR). U takového méně škodlivého podvodného jednání lze tak stanovit sankci jiného než trestněprávního charakteru.

³⁸ Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.,: *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 117.

³⁹ Šámal, P. a kol.: *Trestní právo hmotné*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 182.

⁴⁰ Tato formulace byla přejata z čl. 3 odst. 3 Úmluvy Organizace spojených národů proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami z roku 1988.

⁴¹ Odlišně na tuto otázku pohlíží např. Pikna, B., *op. cit.*, s. 354, který mezi jednání postihovaná Úmluvou zahrnuje i jednání nedbalostní, s ohledem na text Úmluvy se však jednoznačně jedná o výklad chybný.

⁴² Zde se již neobjevuje žádný náznak trestnosti přípravy.

musí být za závažný považován (a stíhán trestem odnětí svobody) každý podvod s dopadem 50.000 ECU a vyšším.

Důvodem pro takto relativně určitě vymezený charakter a výši trestů je zachování samotného účelu Úmluvy, neboť pokud by na národní úrovni nebyly tresty nastaveny tak, aby byly dostatečně efektivní a odrazující, neplnila by taková trestněprávní úprava svoji generálně preventivní ani individuálně represivní funkci. Trest odnětí svobody tak má dle Úmluvy představovat neúčinnější nástroj boje proti finanční kriminalitě⁴³. Z druhé strany však Úmluva brání členským státům také v tom, aby tresty nebyly nastaveny jako extenzivně exemplární a v důsledku nepřiměřeně vysoké⁴⁴.

Jednání nedosahující kvality závažného podvodu pak nemusí být nutně trestány trestem odnětí svobody, Úmluva zde členské státy omezuje pouze výše uvedenými principy účinnosti, přiměřenosti a odrazujícího účinku. Samotná důvodová zpráva k Úmluvě pak zmiňuje jako další možný druh trestu peněžitý trest.

Naopak, pokud jde o méně závažná podvodná jednání, které způsobenou škodou nepřesáhnou částku 4000 ECU⁴⁵, a které *nebyly podle vnitrostátních předpisů spáchány za obzvláště závažných okolností*, lze u nich upustit od trestněprávního stíhání, přičemž v úvahu přichází méně intenzivní formy správního trestání.

Článek 3 úmluvy zavádí poněkud neurčitou povinnost přijmout nezbytná opatření k tomu, aby osoby s rozhodovacími nebo kontrolními pravomocemi v rámci podniku mohly být v souladu se zásadami stanovenými vnitrostátní úpravou uznány trestně odpovědnými, pokud jim podřízená osoba jednající jménem podniku se sama dopustí podvodného jednání poškozujícího finanční zájmy Společenství. Tím je v zásadě nastaven princip, podle kterého osoby ve vedoucích a výkonných pozicích nemohou být automaticky vyloučeny z trestněprávní odpovědnosti, pokud se podvodného jednání dopustila osoba jim podřízená. Je však v zásadě ponecháno na uvážení členských států, jaký typ a jakou míru trestněprávní odpovědnosti těchto osob přijmou ve své vnitrostátní legislativě. V úvahu zde kromě různých forem trestné součinnosti (spolupachatelství či účastenství) přichází trestněprávní odpovědnost řídicích pracovníků za porušení jejich dohledových či kontrolních povinností (*culpa in vigilando*), která vedla na nižší úrovni řízení k porušení finančních zájmů Společenství. Dle důvodové zprávy k Úmluvě pak není vyloučena ani úprava zahrnující objektivní trestněprávní odpovědnost

⁴³ *Explanatory report on the Convention on the protection of the European Communities' financial interests (97/C 191/01), čl. III.*

⁴⁴ Požadavek na účinnost, přiměřenost a odrazující účinek sankcí lze považovat za obecný princip Evropského práva, podrobně interpretovaný ze strany Soudního dvora Evropské unie a jeho předchůdců (srov. např. rozsudek SDEU ve věci Chmielewski proti Maďarsku C-255/14).

⁴⁵ Tato částka může být změněna jednostranným rozhodnutím Rady, doposud se tak však nestalo.

vedoucích podniků a osob odpovědných za kontrolu (tj. bez nutnosti prokazovat jejich zavinění) za jednání podřízených osob.

Jurisdikci členských států vymezuje čl. 4 Úmluvy, přičemž ta má být v zásadě postavena na principech teritoriality (členský stát vykonává svoji působnost vůči trestným jednáním, ke kterým došlo, alespoň z části, na jejich vlastním území) a personality (výkon soudní pravomoci vůči vlastním občanům, bez ohledu na skutečnost, kde k trestnému jednání došlo). Členský stát však může proti aplikaci principu personality uplatnit výhradu, stejně tak může jurisdikci nad svými občany podmínit požadavkem, aby jednání bylo trestné taktéž ve členském státě, ve kterém k jednání došlo („*dual criminality*“/la „*double incrimination*“), tím však nejsou dotčeny jeho povinnosti podle následujícího čl. 5 Úmluvy.

Článkem 5 je pak upravena spolupráce členských států při vydávání vlastních státních příslušníků k trestnímu stíhání v jiném členském státě. Členský stát, který podle svých vnitrostátních předpisů nevydá svého státního příslušníka ke stíhání do jiného členského státu s odůvodněním spočívajícím právě v jeho státní příslušnosti, je povinen v případě podezření na spáchání trestného činu ohrožujícího finanční zájmy Společenství sám zahájit trestní stíhání tohoto svého občana (zásada *aut dedere aut iudicare*). Tím je posílena efektivita úpravy, neboť brání případným pachatelům podvodných jednání proti finančním zájmům Společenství vyhnout se trestnímu postihu za své jednání spáchané v jiném členském státě či třetí zemi ukrytím se na území svého domovského státu. Členské státy rovněž, a v tomto směru dochází k prolomení jejich oprávnění podle čl. 5 Evropské úmluvy o vydávání⁴⁶, výslovně nejsou oprávněny odmítnout vydání svého občana pouze z důvodu, že prověřovaný skutek představuje daňový nebo celní trestný čin, pokud se současně jedná o podvod poškozující nebo ohrožující finanční zájmy ES. Za účelem trestního stíhání v domovském státě podezřelého předá dožadující členský stát veškeré relevantní informace a důkazy postupem podle čl. 6, resp. čl. 12, Evropské úmluvy o vydávání. Taktéž pojem „státní příslušník“ má být interpretován v souladu s uvedenou Evropskou úmluvou o vydávání. Dožadující členský stát je informován o zahájení trestního stíhání a posléze i o výsledku tohoto řízení.

Principy spolupráce mezi členskými státy jsou dále specifikovány v rámci čl. 6 Úmluvy. Případný konflikt působnosti dvou a více členských států u téhož skutku by pak spolupráce měla směřovat k domluvě na soustředění trestního stíhání v jednom členském státě s tím, že ostatní členské státy poskytují ve věci účinnou právní pomoc.

⁴⁶ Úmluva Rady Evropy sjednaná v Paříži dne 13. prosince 1957, pro tehdejší Českou a Slovenskou Federativní Republiku vstoupila v platnost v souladu se svým článkem 29. odst. 3 dnem 14. července 1992 (vyhlášena pod č. 549/1992 Sb.).

Článek 7 Úmluvy pak přináší zásadu překážky pravomocně rozhodnuté věci („*ne bis in idem*“), podle které osoba, v jejíž věci bylo vydáno pravomocné rozhodnutí v jednom členském státě, nesmí být stíhána pro tentýž skutek v jiném členském státě. Úmluva připouští možnost odchýlit se od této zásady v přísně vymezených případech (např. v případě trestných činů spáchaných zcela na vlastním území), nicméně praktická aplikace uvedených výjimek bude zřejmě značně omezena uzavřenými bilaterálními či multilaterálními mezinárodními úmluvami v této oblasti. Výjimky z pravidla navíc není oprávněn použít členský stát, který v předcházející fázi požádal jiný členský stát ve stejné věci o zahájení trestního stíhání, resp. o vydání podezřelé osoby ke stíhání.

Řešení případných sporů členských států při interpretaci, popř. při aplikaci, Úmluvy je předmětem jejího čl. 8. V první fázi má být spor řešen Radou EU s cílem nalézt společně akceptovatelné řešení. Teprve pokud se řešení nepodaří najít do šesti měsíců, lze spor předložit Soudnímu dvoru Evropských společenství, resp. dnes Soudnímu dvoru EU (dále jen „SDEU“). Spor mezi jedním či více členskými státy a Evropskou komisí, který se nepodaří překonat jednáním, může být rovněž předložen SDEU. Soudní přezkum se nicméně týká pouze souladu vnitrostátních norem s požadavky Úmluvy, jeho předmětem nemůže být rozhodování národních soudů v konkrétní trestní věci.

Podpis Úmluvy, resp. její vstup v platnost, tak pro signatářské státy představoval povinnost důkladně zanalyzovat své národní trestněprávní úpravy a v případě, že nevyhovovaly požadavkům Úmluvy, doplnit je o vhodná ustanovení jak v oblasti skutkových podstat, tak v oblasti trestů. Nastavený minimální standard trestněprávní ochrany finančních zájmů EU lze však nadále na úrovni členského státu vhodně doplnit o opatření, která jdou nad rámec požadavků Úmluvy (čl. 9).

Úmluva byla otevřena k přístupu každému členskému státu EU, přičemž deponitářem Úmluvy je generální tajemník Rady Evropské unie. V platnost Úmluva vstoupila 90 dní od přistoupení tehdejšího posledního členského státu, čili k 17. říjnu 2002. Stranou Úmluvy se postupně staly veškeré současné členské státy včetně nedávno přistoupeního Chorvatska, přičemž předposlední signatářskou zemí (právě před zmíněným Chorvatskem) se stala Česká republika (s platností k 15. lednu 2014)⁴⁷.

⁴⁷ Zdroj: Rada Evropské unie, <http://www.consilium.europa.eu/cs/documents-publications/agreements-conventions/agreement/?aid=1995107>.

2.2 První protokol k Úmluvě

Protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství vypracovaný na základě čl. K.3 Smlouvy o Evropské unii⁴⁸ (dále jen „První protokol“) doplňuje trestněprávní úpravu ochrany finančních zájmů ES o skutkové podstaty aktivní a pasivní korupce, a to pro jednání speciálního pachatele (subjektu), kterým je úředník. Za úředníka se přitom považuje jak blíže definovaný úředník Společenství, tak úředník členského státu (čl. 1).

Jako pasivní korupce (úplatkářství) je definováno úmyslné jednání úředníka, který přímo, nebo prostřednictvím jiné osoby, žádá, přijme nebo si nechá slíbit jakoukoli výhodu pro sebe nebo pro třetí osobu, a to aby jednal (popř. se jednání zdržel) při výkonu svých pravomocí v rozporu se stanovenými úředními povinnostmi způsobem, který poškozuje nebo ohrožuje finanční zájmy ES (čl. 2).

Aktivní korupce (podplácení) je pak definována jako úmyslné jednání každého, kdo přímo nebo prostřednictvím prostředníka slíbí nebo poskytne jakoukoli výhodu úředníkovi (pro něj nebo pro třetí osobu), a to proto, aby při výkonu svých úředních pravomocí úředník jednal nebo se zdržel jednání v rozporu se svými úředními povinnostmi, a to opět způsobem, který poškozuje nebo ohrožuje finanční zájmy ES (čl. 3).

Obdobně jako Úmluva stanoví První protokol členským státům povinnost ve své vnitrostátní úpravě zajistit implementaci definovaných skutkových podstat (tj. aktivní i pasivní korupce), a to ve stejném rozsahu vůči úředníkům Společenství jako vůči vlastním úředníkům (čl. 4). Článek 5 Prvního protokolu pak obdobně jako čl. 2 Úmluvy stanoví povinnost členských států přijmout pro definované trestné činy účinné, přiměřené a odrazující tresty, přičemž kriminalizována je opět jakákoliv forma účastenství. Jurisdikce členských států má být opět postavena na zásadách teritoriality a personality, přičemž aplikaci principu personality lze omezit jednostranným prohlášením (čl. 6).

První protokol byl přijat v Dublinu dne 27. září 1996 a vstoupil v platnost spolu s Úmluvou dne 17. října 2002. Česká republika k němu přistoupila spolu s Úmluvou až na sklonku roku 2013 s platností k 15. lednu 2014.

Pro úplnost je třeba dodat, že za účelem harmonizace národních úprav a posílení justiční spolupráce v oblasti boje proti korupci byla v rámci III. pilíře přijata i obecná Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie, vypracovaná na základě čl. K.3 odst. 2

⁴⁸ Úř. věst. C 313, 23. října 1996.

písm. c) SEU⁴⁹. Tato úmluva v zásadě kopíruje instituty Prvního protokolu ovšem s tím, že svoji aplikaci neomezuje na jednání, která by poškozovala nebo ohrožovala finanční zájmy EU.

2.3 Druhý protokol k Úmluvě

Další posílení unijní úpravy ochrany finančních zájmů přinesl Druhý protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, vypracovaný na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii⁵⁰ (dále jen „Druhý protokol“). Předmětem úpravy tohoto protokolu je zejm. problematika trestního postihu legalizace výnosů z trestné činnosti (tzv. „praní špinavých peněz“) a dále zavedení trestní odpovědnosti právnických osob, která doplňuje trestní odpovědnost vedoucích podniků podle čl. 3 Úmluvy.

Samotná skutková podstata praní peněz („*money laundering*“/„*blanchiment de capitaux*“) je pro účely Druhého protokolu definována odkazem na definici praní peněz uvedenou v samostatné směrnici Rady o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz⁵¹ s tím, že předmětem praní peněz jsou právě výnosy z podvodu definovaného čl. 1 Úmluvy („alespoň v závažných případech“) a dále výnosy aktivní a pasivní korupce podle čl. 2 a 3 Prvního protokolu. Práním peněz se tak pro účely Druhého protokolu rozumí úmyslné jednání spočívající v přeměně nebo převodu majetku při vědomí, že tento majetek pochází z trestné činnosti, a to za účelem zatajení či zakrytí nezákonného původu majetku nebo za účelem pomoci jakékoli osobě, která se účastní páčání takové činnosti, aby se vyhnula právním následkům svého jednání; dále zatajení nebo zakrytí skutečné povahy majetku nebo jeho vlastnictví při vědomí, že tento majetek pochází z trestné činnosti, ale také samotné nabytí, držení nebo užívání majetku při vědomí, že tento majetek pochází z trestné činnosti, to celé, pokud byl tento majetek získán podvodem poškozujícím finanční zájmy ES, popř. korupčním jednáním úředníka či vůči úředníkovi.

Harmonizační ustanovení přináší čl. 2 Druhého protokolu, podle kterého každý členský stát přijme v rámci vnitrostátní úpravy opatření, aby praní peněz, jak je definováno Druhým protokolem, bylo trestným činem. Trestné jsou taktéž veškeré formy účastenství stejně jako samotný pokus o výše uvedený delikt.

⁴⁹ Úmluva byla přijata v Bruselu dne 26. května 1997 a vstoupila v platnost dne 28. září 2005; Úř. věst. C 195, 25. června 1997.

⁵⁰ Úř. věst. C 221, 19. července 1997.

⁵¹ Směrnice Rady 91/308/EHS, Úř. věst. L 166, 28. června 1991, později nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES ze dne 26. října 2005 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu, Úř. věst. L 309, 25. listopadu 2005.

Trestní odpovědnost právnických osob za určená deliktní jednání je vymezena článkem 3 Druhého protokolu. Dle tohoto ustanovení přijme každý signatářský stát nezbytná opatření, aby zajistil trestní odpovědnost právnických osob za podvod proti finančním zájmům ES (ve smyslu čl. 1 Úmluvy), za aktivní korupci (uplácení dle čl. 3 Prvního protokolu) a praní peněz (ve smyslu čl. 1 Druhého protokolu), které ve prospěch této právnické osoby spáchá jakákoli osoba ve vedoucím postavení nadaná oprávněním zastupovat (samostatně či jako člen orgánu právnické osoby) tuto právnickou osobu navenek, přijímat rozhodnutí jménem této právnické osoby či vykonávat kontrolu v jejím rámci. Trestný je opět i samotný pokus a také veškeré formy účastenství. Trestní odpovědnost právnické osoby je dále stanovena i pro případ, že k trestnému jednání došlo byť v důsledku pouhého nedostatku dohledu nebo kontroly vykonávaných ze strany vedoucích fyzických osob nad osobami podřízenými. Odpovědnost právnické osoby současně v žádném případě nesnímá trestní odpovědnost z fyzických osob, které se samotného trestného jednání dopustily.

Komplexnost Druhého protokolu je podepřena ustanovením o trestech ukládaných právnické osobě, které opět musí naplňovat požadavky účinnosti, přiměřenosti a dostatečně odrazujícího charakteru, přičemž jako příklad jsou uvedeny sankce spočívající ve finanční pokutě, odnětí veřejné výhody či podpory (v obecném smyslu), dočasného či trvalého zákazu činnosti, uložení soudního dohledu až po zrušení právnické osoby rozhodnutím soudu. Současně mají být přijata opatření, na základě kterých bude umožněno výnosy z uvedené trestné činnosti zajistit, zabavit či odejmout.

Dalšími ustanoveními jsou stanoveny principy spolupráce členských států navzájem i ve vztahu k třetím zemím, spolupráce s Evropskou komisí a zásady ochrany osobních údajů při jejich předávání a zpracování. Obdobně jako v Prvním protokolu jsou vymezeny postupy při řešení sporů mezi členskými státy, resp. členskými státy a Komisí, při výkladu tohoto protokolu včetně určení působnosti Soudního dvora, který má mj. pravomoc rozhodovat o žalobách podaných jakoukoli fyzickou či právnickou osobou pro porušení zásad ochrany údajů nebo z důvodu zneužití pravomoci.

Druhý protokol byl podepsán v Bruselu dne 19. července 1997, v platnost vstoupil k 19. květnu 2009, pro Českou republiku pak k 15. lednu 2014.

2.4 Protokol o výkladu Úmluvy prostřednictvím předběžné otázky

Protokol o výkladu Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství Soudním dvorem Evropských společenství prostřednictvím rozhodnutí o předběžné otázce, vypracovaný na základě

článku K.3 Smlouvy o Evropské unii⁵² umožnil členským státům přijmout pravomoc Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu ustanovení Úmluvy a Prvního protokolu, pokud je rozhodnutí v dané otázce nezbytným předpokladem pro vydání rozhodnutí ve věci. Druhý protokol později výslovně umožnil obdobný postup i pro svá ustanovení. Cílem tohoto protokolu, který byl podepsán 29. listopadu 1996 v Bruselu a vstoupil v platnost, spolu s Úmluvou a Prvním protokolem, dne 17. října 2002, je především zajištění, aby uvedené společné právní předpisy stanovující základní právní režim ochrany finančních zájmů ES byly i v aplikační praxi jednotlivých členských států vykládány co nejjednotněji a v důsledku toho co nejúčinněji. Česká republika přistoupila i k tomuto protokolu, a to s účinností opět k 15. lednu 2014.

3. Transpozice unijní úpravy ochrany finančních zájmů do českého práva

K přijetí národní právní úpravy, která by reflektovala úpravu obsaženou v Úmluvě a jejích protokolech, se Česká republika formálně zavázala již podle Smlouvy o přistoupení k Evropské unii ze dne 16. dubna 2003, resp. v připojeném Aktu o podmínkách přistoupení ČR a ostatních států k EU. Podle jeho čl. 3 odst. 4 se nové členské státy zavázaly „*přistoupit k těm smlouvám a nástrojům v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí*“ (původní III. unijní pilíř podle SEU), které byly „*neodmyslitelným předpokladem dosažení cílů Smlouvy o EU*“ a které byly „*ke dni přistoupení otevřené k podpisu stávajícím členským státům*“ a k těm, které „*Rada v souladu s hlavou VI Smlouvy o EU vypracovala a doporučila k přijetí členským státům*“. Právě do tohoto okruhu smluv spadala ke dni podpisu Smlouvy o přistoupení i Úmluva a její tři protokoly⁵³.

Okamžikem přistoupení k EU ke dni 1. května 2004 navíc formálně ČR vznikly nové povinnosti vyplývající přímo z primárního práva EU, včetně závazku bojovat proti protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Společenství a explicitní povinnosti přijmout v této oblasti stejná opatření, jaká ČR přijala k zamezení podvodů ohrožujících její vlastní finanční zájmy (čl. 280, resp. býv. čl. 209a, SES). Současně ČR vzniká závazek spočívající ve společném postupu v oblasti soudní spolupráce v trestních věcech (čl. 31, resp. býv. čl. K.3 SEU).

⁵² Úř. věst. C 151, 20. května 1997.

⁵³ Akt Rady ze dne 26. července 1995 o vypracování Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. C 316, 27. listopadu 1995).

3.1 Implementace požadavků Úmluvy

Přestože Česká republika neměla jako nečlenská země příležitost účastnit se vyjednávání textu Úmluvy a jejích protokolů, v naprosté většině její národní právní úprava vyhovovala požadavkům těchto unijních norem již v okamžiku přistoupení k EU. V některých oblastech bylo možné nahlížet na národní trestněprávní úpravu jako na zcela vyhovující, resp. harmonizovanou. Již tehdejší právní předpisy⁵⁴ např. naplno odrážely ústavní zásadu *ne bis in idem* (překážka pravomocně rozhodnuté věci) v souladu s požadavky čl. 7 Úmluvy, stejně tak tehdy platný zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon (dále jen „trestní zákon“)⁵⁵, vycházel z hlediska místní působnosti shodně s unijní úpravou z principu teritoriality doplněného, mimo jiné, o zásadu aktivní personality (čl. 4 Úmluvy). Tehdejší trestní zákon obsahoval též z hlediska požadavků Úmluvy dostatečnou úpravu trestů, kdy shodně s čl. 2 Úmluvy rozeznával „univerzální“ trest odnětí svobody⁵⁶ (včetně možnosti podmíněného odsouzení⁵⁷), jakož i tresty jiného druhu za jednání, která nebyla spáchána za obzvláště závažných okolností (s ohledem na charakter dotčené trestné činnosti zde v úvahu přicházel zejm. trest zákazu činnosti, propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty nebo peněžitý trest). Při stanovení druhu a výměry trestu byl soud povinen přihlídnout ke stupni nebezpečnosti trestného činu pro společnost, k možnosti nápravy a poměrům pachatele⁵⁸, dále mj. k obecným polehčujícím a přitěžujícím okolnostem⁵⁹, což bylo lze považovat za naplnění zásady o účinném, přiměřeném a dostatečně odrazujícím trestu dle č. 2 odst. 1 Úmluvy, resp. čl. 5 odst. 1 Prvního protokolu. Vedle přímého a nepřímého pachatelství, resp. spolupachatelství, byla obecně stanovena trestnost pokusu trestného činu⁶⁰ i různých forem účastenství⁶¹ včetně návodu, opět ve smyslu čl. 2 odst. 1 Úmluvy, resp. čl. 5 odst. 1 Prvního protokolu. Trestní odpovědnost „vedoucích podniků nebo jiných osob s rozhodovacími nebo kontrolními pravomocemi“ ve smyslu čl. 3 Úmluvy pak byla stávající národní úpravou pokryta v rámci dostatečně širokého institutu pachatelství, resp. spolupachatelství, popř. v rámci úpravy různých již zmíněných forem účastenství (organizátorství, návod, pomoc).

Poněkud náročnější úvahu pak vyžaduje posouzení, zda k okamžiku přístupu ČR k EU byla dostatečně pokryta úprava extradice vlastních státních příslušníků podle čl. 5 Úmluvy. Na jednu stranu zde platil

⁵⁴ Čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (vyhlášené pod č. 2/1993 Sb.) a z něj vycházející § 11 odst. 1 písm. f) - h) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

⁵⁵ §§ 17 a 18 zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona, ve znění platném ke dni 1. května 2004.

⁵⁶ § 39 a násl. trestního zákona.

⁵⁷ § 58 a násl. trestního zákona.

⁵⁸ § 31 odst. 1 trestního zákona.

⁵⁹ §§ 33 a 34 trestního zákona.

⁶⁰ § 8 trestního zákona.

⁶¹ § 10 trestního zákona.

přísný absolutní zákaz vydávání vlastních občanů k trestnímu stíhání či k výkonu trestu do cizího státu, který ještě v prvních měsících po vstupu nepřipouštěl žádné výjimky⁶². S tímto tradičním institutem však Úmluva výslovně počítala, kdy pro tento případ požadovala zavedení vlastní soudní pravomoci ve vztahu k trestným činům, které definovala. V tomto ohledu se jeví tehdejší národní úprava, která z hlediska místní působnosti vycházela kromě principu teritoriality také z principu aktivní personality⁶³, v souběhu s trestně-procesní zásadou legality⁶⁴, jako v zásadě dostatečná. Nebyl-li by totiž český občan vydán k trestnímu stíhání či k výkonu trestu cizímu státu výlučně z důvodu jeho státní příslušnosti, pak by trestnost jeho jednání, byť by je spáchal v plném rozsahu v cizině, měla být posouzena podle zákona České republiky. Sporné v tomto případě zůstává, zda tím byla zcela naplněna zásada *aut dedere aut judicare* stanovená čl. 5 odst. 2 Úmluvy⁶⁵. Deficit této úpravy by se projevil zejm. v situaci, kdy konkrétní jednání státního příslušníka ČR, ke kterému by došlo v cizině a které by naplňovalo znaky podvodného jednání proti finančním zájmům ES podle čl. 1 Úmluvy, resp. podle transponované národní úpravy dožadujícího státu, nebylo trestné podle trestního zákona. K nápravě tohoto nedostatku však dochází ještě v průběhu roku 2004, a to v souvislosti s transpozicí požadavků Rámcového rozhodnutí Rady o evropském zatýkacím rozkazu⁶⁶, které bylo promítnuto do trestního zákona jeho novelou uveřejněnou pod č. 537/2004 Sb. Tato novela tak s účinností k 22. říjnu 2004⁶⁷ doplnila § 21 trestního zákona o průlomové ustanovení odst. 2, podle kterého občan České republiky může být předán jinému členskému státu Evropské unie, a to právě pouze na základě vydaného evropského zatýkacího rozkazu. V oblasti procesního práva byla s účinností od 1. listopadu 2004 přijata novela trestního řádu uveřejněná pod č. 539/2004 Sb., která v nově doplňovaném oddílu 3 hlavy 25 trestního řádu (§403 a násl.) upravila postupy pro předávání osob mezi členskými státy Evropské unie právě na základě evropského zatýkacího rozkazu⁶⁸. Na základě evropského zatýkacího rozkazu tak mohl být, za zákonem blíže stanovených podmínek, předán k trestnímu stíhání či výkonu trestu i občan České republiky, přičemž u vyjmenovaných trestných jednání, včetně podvodných jednání postihujících zájmy Evropských společenství ve smyslu

⁶² § 21 odst. 1 trestního zákona – „občan České republiky nemůže být vydán cizímu státu k trestnímu stíhání ani k výkonu trestu“.

⁶³ § 18 trestního zákona – „podle zákona České republiky se posuzuje i trestnost činu, který v cizině spáchal občan České republiky nebo osoba bez státní příslušnosti, která má na jejím území povolen trvalý pobyt“.

⁶⁴ § 2 odst. 3 trestního řádu – „státní zástupce je povinen stíhat všechny trestné činy, o nichž se dozví, pokud zákon nebo vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak“.

⁶⁵ Někteří autoři právě samotné oprávnění stíhat za trestné činy spáchané v cizině vlastní občany považují za projev uvedené zásady *aut dedere aut judicare*, např. Fenyk, J., Císařová, D., Gřivna, T. a kol.: *Trestní právo procesní*. 6. Vyd. Praha: Wolter Kluwer, a.s., 2015, s. 854.

⁶⁶ Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy, Úř. věst. L 190, 18. července 2002.

⁶⁷ Jak tato novela trestního zákona, tak níže zmiňovaná novela trestního řádu měly původně, dle obou důvodových zpráv, nabýt účinnosti spolu se vstupem ČR do EU.

⁶⁸ S účinností od 1. ledna 2014 je tato hmotněprávní i procesněprávní úprava předmětem speciálního zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních.

Úmluvy, byla výslovně stanovena výjimka z obecné zásady oboustranné trestnosti⁶⁹, čímž byl, alespoň pokud jde o naplnění požadavků čl. 5 Úmluvy, do značné míry překonán dosavadní výše zmíněný deficit hmotněprávní úpravy⁷⁰.

Další zásadnější výzvu z hlediska implementace požadavků Úmluvy představoval hned její čl. 1, který definuje samotnou „skutkovou podstatu“ podvodu poškozujícího nebo ohrožujícího finanční zájmy ES. Je zřejmé, že trestní zákon ve znění k okamžiku přistoupení ČR k EU neobsahoval zvláštní skutkovou podstatu, jejímž hlavním smyslem, resp. individuálním objektem, by byla ochrana rozpočtu ES a rozpočtů souvisejících. Na druhou stranu však jednotlivé typy protiprávního jednání definovaného Úmluvou bylo možné dohledat ve více skutkových podstatách vyžadujících ke své trestnosti úmysl. Předmětem ochrany, resp. objekty těchto trestných činů, byly samozřejmě společenské zájmy poněkud širší než pouze ochrana rozpočtu ES, což bylo dáno i tím, že relevantní skutkové podstaty byly rozmístěny v rámci různých hlav zvláštní části trestního zákona, zejm. pak v rámci její hlavy deváté (Trestné činy proti majetku), hlavy druhé (Trestné činy hospodářské), popř. též hlavy třetí (Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných).

Nejblíže k pojetí podvodu na výdajové straně rozpočtu ES měla skutková podstata trestného činu úvěrového podvodu podle § 250b trestního zákona, která spočívala v uvedení nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů či v zamlčení podstatných údajů, a to v žádosti o poskytnutí subvence nebo dotace nebo při sjednávání úvěrové smlouvy⁷¹. V druhé základní skutkové podstatě pak protiprávní jednání spočívalo v samotném použití subvence, dotace či úvěru na jiný účel, a to bez souhlasu oprávněné osoby⁷². Pokud by z dotace, resp. z jiného typu subvence, spolufinancované z rozpočtu ES, měla být pořizována úplatná plnění, ať již ve formě dodávek, služeb, či staveb, jinými slovy měla být spolufinancována veřejná zakázka⁷³, připadal pro příjemce, resp. členy jeho statutárního orgánu či odpovědné zaměstnance, v úvahu také postih podle §§ 128a a 128b trestního zákona. Pletich ve

⁶⁹ § 412 odst. 2 písm. h) trestního řádu.

⁷⁰ Určitým stále přetrvávajícím nedostatkem, a to nejen k požadavkům Úmluvy, ale i ve vztahu k požadavkům Rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu, však zůstávala přechodná ustanovení uvedené novely trestního řádu (zák. č. 539/2004 Sb.), podle kterých se zjednodušená pravidla pro předávání na základě evropského zatýkacího rozkazu, včetně výjimky ze zákazu oboustranné trestnosti, nepoužily pro trestné činy spáchané přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (tj. do 31. října 2004). Toto přechodné ustanovení bylo později zákonem č. 253/2006 Sb. modifikováno s omezením pouze na občany České republiky, definitivně pak bylo zrušeno až přijetím zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních. (Říčka, R.: *Evropský zatýkací rozkaz a „lex Perković“*. Časopis pro právní vědu a praxi, Brno: Masarykova univerzita, 2014, roč. 22, č. 1, s. 37-44).

⁷¹ To mohlo být teoreticky relevantní pro úvěrové operace spolufinancované z rozpočtu ES, byť se tyto v rámci prvního programového období 2004-2006 v ČR prakticky nerealizovaly.

⁷² Naopak zřejmě nevyužitelná zůstávala úprava „obecného podvodu“ podle § 250 trestního zákona, a to nejen proto, že na rozdíl od požadavků Úmluvy vyžadovala obohacení na straně pachatele či třetí osoby, způsobení škody nikoli nepatrné a v zásadě také zvláštní podvodný úmysl, ale zejm. proto, že přílehavější trestný čin úvěrového podvodu podle § 250b trestního zákona byl k tomuto trestnému činu ve vztahu speciality.

⁷³ § 6 tehdy platného zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách.

veřejné soutěži a veřejné dražbě podle těchto ustanovení se totiž dopustil ten, kdo mj. v souvislosti s veřejnou soutěží (pod kterou lze subsumovat i zadávání veřejné zakázky) v úmyslu způsobit jinému škodu nebo opatřit sobě nebo jinému prospěch zjednal některému soutěžiteli, resp. uchazeči o veřejnou zakázku, přednost nebo výhodnější podmínky na úkor jiných soutěžitelů (§128a odst. 1 trestního zákona), dále ten, kdo za okolností uvedených v § 128a odst. 1 trestního zákona žádal, přijal nebo si dal slíbit majetkový nebo jiný prospěch (§128a odst. 3 trestního zákona), popř. ten, kdo se dopustil pletich v souvislosti s veřejnou soutěží tím, že lstí nebo pohrůzkou násilí nebo jiné těžké újmy přiměl jiného, aby se zdržel účasti v soutěži, jinému poskytl, nabídl nebo slíbil majetkový nebo jiný prospěch za to, že se zdrží účasti v soutěži, nebo žádal nebo přijal majetkový nebo jiný prospěch za to, že se zdrží účasti v soutěži (§128b trestního zákona). Netransparentní, resp. jinak nezákonné, zadávací řízení totiž mohlo vést k vyšší nabídkové ceně vítězného uchazeče ve srovnání s nabídkovou cenou, kterou by bylo možno obdržet při dodržení zákonných postupů. Právě toto navýšení výdajů způsobené předchozím protiprávním jednáním v rámci zadávání spolufinancované veřejné zakázky mohlo mít negativní dopad na rozpočet ES.

K protiprávnímu jednání, které může ohrozit či poškodit finanční zájmy EU však nemuselo dojít pouze na straně příjemců dotací, resp. zvýhodněných úvěrů, ale také na straně jejich administrátorů a jiných odpovědných zaměstnanců v rámci poskytovatele dotace či úvěru. Bylo tak možné postihnout za trestný čin pletich při veřejné soutěži a veřejné dražbě např. také osobu, která se podílela na výběru a hodnocení konkrétního projektu v rámci konkrétního dotačního programu, neboť pod pojem „veřejná soutěž“ lze subsumovat jakoukoli veřejnou soutěž, která splňuje dva základní předpoklady – veřejné vyhlášení a účast neomezeného okruhu subjektů⁷⁴. V souvislosti s realizací projektů spolufinancovaných z rozpočtu ES a jejich finančním řízením ze strany odpovědných osob na straně poskytovatele si dále bylo možné představit jednání naplňující znaky skutkové podstaty zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 trestního zákona, popř. též jednání odpovídající skutkové podstatě porušování povinnosti při správě cizího majetku podle § 255 trestního zákona. Samostatný okruh dalších relevantních deliktů představovaly jednotlivé formy úplatkářství ve smyslu § 160 a násl. trestního zákona⁷⁵.

Pokud jde o ochranu příjmové strany rozpočtu EU, pak bylo lze protiprávní jednání postižitelné podle Úmluvy spatřovat především v trestném činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 148 trestního zákona, jehož objektivní stránka spočívala ve zkrácení daně, cla, pojistného na sociální zabezpečení nebo zdravotní pojištění, poplatku nebo jiné jim podobné povinné platby, resp.,

⁷⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2009, sp. zn. 5 Tdo 572/2009, část trestní, dostupné na www.nsoud.cz.

⁷⁵ Viz níže výklad k transpozici požadavků Prvního protokolu.

ve druhé základní skutkové podstatě, ve vylákání výhody na některé z povinných plateb, pokud by současně k uvedeným protiprávním jednáním došlo ve větším rozsahu, tj. v částce přesahující 50.000 Kč⁷⁶. Jak je blíže popsáno v rámci úvodní kapitoly této práce, právě clo (resp. jeho část⁷⁷) vybírané v rámci společného celního tarifu EU z obchodu s nečlenskými státy EU a část dávek stanovených v rámci společné organizace trhu s cukrem představují jeden z méně podstatných, přesto nezanedbatelných příjmů rozpočtu EU. Jejich úmyslné nesprávné vyměření, resp. vylákání snížení těchto povinných plateb, by pak mělo přímý negativní dopad na rozpočet EU. Takové jednání by bylo v zásadě postižitelné právě podle § 148 trestního zákona ve znění ke dni vstupu ČR do EU⁷⁸. Z hlediska požadavků Úmluvy však jako nepokryté na straně zajištění povinných odvodů do rozpočtu ES zůstalo protiprávní jednání, které nedosáhlo intenzity většího rozsahu, tj. nedosáhlo škodlivého účinku ve výši alespoň 50.000 Kč, neboť Úmluva žádné omezení z hlediska minimálního rozsahu či účinku protiprávního jednání nestanoví.

Další slabinu úpravy trestního zákona z pohledu Úmluvy bylo možné spatřovat v nemožnosti trestně stíhat pouhé „vyhotovení“ nepravdivých, nesprávných nebo neúplných prohlášení nebo dokladů, které má za následek ohrožení nebo poškození finančních zájmů EU (čl. 1 odst. 3 Úmluvy), neboť se jedná o jednání, které by bylo možné charakterizovat jako formu přípravy. Ta však v ČR nebyla a není obecně trestná a v zásadě nebyla trestná ani u výše zmíněných konkrétních skutkových podstat⁷⁹.

3.2 Přijetí skutkové podstaty poškození finančních zájmů ES

Vzhledem k výše uvedenému lze shrnout, že vnitrostátní trestněprávní úprava byla, přes svoji značnou roztržitost, ke dni přistoupení ČR k EU, tj. ke dni převzetí právního závazku bojovat proti jednání ohrožujícímu či poškozujícímu finanční zájmy ES, na požadavky Úmluvy v zásadě připravena.

⁷⁶ § 89 odst. 11 trestního zákona.

⁷⁷ 20 % vybraného cla a „cukerných dávek“ si dle čl. 2 odst. 3 rozhodnutí Rady č. 2014/335/EU, EURATOM ze dne 26. května 2014 o systému vlastních zdrojů Evropské unie, ponechávají k úhradě nákladů spojených s jejich výběrem členské státy, tj. příjmem rozpočtu EU se stává zbylých 80 % cel, resp. cukerných dávek. Dle dřívější úpravy platné před 1. říjnem 2016, tj. dle rozhodnutí Rady č. 2007/436/ES, EURATOM ze dne 7. června 2007 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství, byl přitom poměr stanoven podílem 25:75 ve prospěch rozpočtu EU.

⁷⁸ K odlišnému závěru nicméně dochází důvodová zpráva k níže zmiňovanému zákonu č. 122/2008 Sb., kterým se mj. zavádí skutková podstata poškození finančních zájmů ES. Tuto informaci z důvodové zprávy pak přejímají někteří autoři, např. Šámal, P. a kol.: *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2648-2649).

⁷⁹ Výjimku v tomto směru představovalo jednání popsané pod kvalifikovanou skutkovou podstatou úvěrového podvodu podle § 250b odst. 5 trestního zákona, u kterého byla příprava trestná (§7 odst. 1 ve spojení s § 41 odst. 1 a § 62 odst. 1 trestního zákona).

Drobné nedostatky, které zmiňuje předchozí kapitola 3.1, by teoreticky jistě bylo možné před ratifikací Úmluvy odstranit pouhou technickou novelou stávajícího textu trestního zákona. Přesto se zákonodárce rozhodl k podstatnějšímu zásahu, a to k inkorporaci zcela nové speciální skutkové podstaty zahrnující protiprávní jednání v rozsahu definovaném Úmluvou, resp. jejím čl. 1.

S účinností k 1. červenci 2008 tak byla do trestního zákona změnovým zákonem č. 122/2008 Sb. pod § 129a doplněna nová skutková podstata poškozování finančních zájmů ES. Úmluva sice pro zde postihované protiprávní jednání používá označení „podvod“, nicméně vzhledem k jeho výše popsaným znakům, zejm. absenci požadavku podvodného úmyslu, má toto jednání ve vnitrostátním pojetí spíše charakter porušení hospodářské disciplíny⁸⁰. Proto bylo také rozhodnuto nezařazovat nový trestný čin mezi ostatní „podvody“ v rámci hlavy deváté – trestné činy proti majetku, ale mezi trestné činy proti hospodářské kázi v oddílu druhém, hlavy druhé zvláštní části trestního zákona. Pojem „podvod“ se nakonec neobjevuje ani v názvu nového ustanovení ani v popisu zákonných znaků této nové skutkové podstaty.

Textace nového paragrafu 129a trestního zákona byla s nutnými úpravami převzata z dříve neschváleného návrhu připravované rekonstrukce trestního práva - trestního zákoníku⁸¹. V souladu s logikou čl. 1 Úmluvy zavádí dvě základní skutkové podstaty, z nichž obě vyžadují ke své trestnosti zavinění ve formě alespoň nepřímého úmyslu. První míří proti manipulaci s doklady, která by mohla vést („umožnit“) ke škodlivému následku spočívajícímu v nesprávném použití prostředků z rozpočtu ES a rozpočtů souvisejících či ke snížení příjmů těchto rozpočtů⁸². Jedná se v této základní skutkové podstatě tedy o trestný čin „ohrožovací“, který ke svému dokonání nevyžaduje poruchový následek v podobě újmy na chráněných rozpočtech. Druhá základní skutková podstata pak postihuje jednání, při kterém již dochází ke škodlivému účinku v podobě neoprávněného nakládání s prostředky z chráněných rozpočtů a v tomto smyslu představuje trestný čin poruchový. Kromě jiných trestů bylo možné za spáchání trestného činu v základních skutkových podstatách (§ 129a odst. 1 a 2 trestního zákona) uložit trest odnětí svobody do výše až 2 let. Kvalifikované skutkové podstaty (§129a odst. 3 až 5 trestního zákona) pak v závislosti na výši způsobené škody zvyšovaly trestní sazbu až na úroveň 5 až 12 let odnětí svobody (při způsobení škody velkého rozsahu⁸³). Přísněji, a to trestem odnětí svobody na 2 léta až 8 let, byl také postihován pachatel, který se jednání dopustil jako člen organizované skupiny, či jako osoba, která má zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy Evropských společenství, typicky zaměstnanec poskytovatele podpory či člen kontrolního orgánu.

⁸⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 122/2008 Sb.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ Ve smyslu § 89 odst. 11 trestního zákona se zde jednalo o škodu dosahující částky nejméně 5 mil. Kč.

Uvedenou úpravu § 129a trestního zákona v zásadě převzal i zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, který trestní zákon s účinností k 1. lednu 2010 nahradil a který trestný čin poškození finančních zájmů ES, resp. EU, upravuje ve svém § 260. Bližší rozbor tohoto deliktu je součástí kapitoly 4.1 této práce.

3.3 Implementace požadavků protokolů k Úmluvě

Pokud jde o naplnění požadavků protokolů k Úmluvě, určité pochybnosti ohledně souladu vnitrostátní úpravy mohly vznikat ohledně plné transpozice pojmu „úředníka“ podle Prvního protokolu. Ten primárně směřoval ke sjednocení postihu pasivního korupčního jednání úředníků členských států či úředníků ES při správě finančních prostředků ES či aktivního korupčního jednání třetích osob vůči těmto úředníkům. Institut „úředníka členského státu“ ve smyslu čl. 1 odst. 1 Prvního protokolu bylo možné plně subsumovat pod definici „veřejného činitele“ podle § 89 odst. 9 trestního zákona, pod kterou však nebylo možné podřadit pojem „úředníka ES“. Zvláštní definici veřejného činitele však ve vztahu k všem formám úplatkářství obsahoval také § 162a odst. 2 trestního zákona. Ta již kromě funkcionářů cizích států zahrnovala mj. i osoby zastávající funkci v mezinárodní organizaci vytvořené státy, pokud je s výkonem takové funkce spojena pravomoc při obstarávání věci obecného zájmu a trestný čin byl spáchán v souvislosti s touto pravomocí. Ve vztahu k úředníkům ES, resp. ve vztahu ke korupčnímu jednání, kterého se mohli v souvislosti s výkonem své funkce dopustit, resp. vůči kterému se mohli stát předmětem útoku, tak byly požadavky Prvního protokolu také naplněny⁸⁴.

Druhý protokol, který se soustředí zejm. na problematiku legalizace výnosů z trestné činnosti a zavedení trestněprávní odpovědnosti právnických osob, byl ke dni vstupu ČR do EU zjevně transponován pouze v rozsahu první zmíněné oblasti. Skutková podstata legalizace výnosů z trestné činnosti byla pod § 252a doplněna do trestního zákona již zákonem č. 134/2002 Sb.⁸⁵. Oproti tomu požadavek čl. 3 Druhého protokolu, podle kterého má každý členský stát zajistit, že právnické osoby lze činit odpovědnými za podvod, aktivní korupci a praní peněz spáchaných v jejich prospěch, nebyl ještě dlouhou dobu po přistoupení ČR k EU implementován. K tomu došlo až přijetím zákona č.

⁸⁴ K definitivnímu vyjasnění pak došlo v souvislosti s přijetím trestního zákoníku, který pod obecný institut „úřední osoby“ zahrnuje výslovně mj. i úřední osoby mezinárodních organizací (§127 odst. 3 trestního zákoníku).

⁸⁵ S účinností k 1. červenci 2002. Již tato úprava vycházela z evropského pojetí „boje proti praní špinavých peněz“, dle své důvodové zprávy byla přijata jako reakce na závazky, vyplývající z Evropské úmluvy o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu, přičemž obdobný požadavek na zavedení zvláštní skutkové podstaty se objevil i ve Společném opatření přijatém Radou na základě článku K.3 SEU o praní špinavých peněz, identifikaci, sledování, zmrazování, zadržení a konfiskaci zisků ze zločinu.

418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (dále také jen „TOPO“), který vstoupil v platnost až k 1. lednu 2012. Vnitrostátní trestní právo do té doby vycházelo, přes pozdější intenzivní diskuzi nad zavedením trestní odpovědnosti právnických osob, tradičně ze zásady, podle které lze trestněprávní odpovědnost přičítat výlučně fyzickým osobám, které navíc dovršily určitý věk a v okamžiku spáchání trestného činu byly přičetné⁸⁶.

Pokud jde o ostatní požadavky Druhého protokolu spočívající např. v závazku úzké spolupráce s Evropskou komisí a ostatními členskými státy či úpravu řešení sporů, tyto nevyžadovaly bližší vnitrostátní úpravu. Stejně tak stávající národní úprava nebránila ratifikaci Protokolu o výkladu Úmluvy a jejích protokolů Soudním dvorem Evropských společenství prostřednictvím rozhodnutí o předběžné otázce⁸⁷.

4. Skutkové podstaty chránící finanční zájmy EU

Boj proti podvodům a jiným protiprávným jednáním ohrožujícím finanční zájmy EU představuje jeden ze základních úkolů členských států (i evropských institucí) podle primárního práva EU⁸⁸. Finanční zájmy EU přitom lze v užším slova smyslu v souladu s Úmluvou definovat jakožto zájem na ochraně výdajů a příjmů vykázaných v souhrnném rozpočtu Unie, stejně tak jako v rozpočtech spravovaných EU nebo jejím jménem⁸⁹. Z širšího úhlu pohledu však jakékoli ohrožení či poškození výdajové či příjmové stránky těchto veřejných rozpočtů může v důsledku vést k oslabení efektivity unijních politik, které jsou prostřednictvím zmíněných rozpočtů implementovány. Na tomto místě lze zopakovat, že nejvýznamnější výdajové položky směřují k podpoře hospodářské a sociální soudržnosti v Evropě, jejímž cílem je především udržení, resp. posílení, ekonomické a společenské soudržnosti mezi jednotlivými evropskými regiony. V praxi je tak v regionech dle jejich specifických potřeb s větší či menší intenzitou podporován ekonomický růst např. prostřednictvím podpory vzdělávání, vědy a výzkumu, subvencí technologickým inovacím, zajištění pracovních míst či nástrojů na poli ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. Druhou nejvýznamnější položku souhrnného rozpočtu EU

⁸⁶ Šámal, P. a kol.: *Trestní právo hmotné*, 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 469.

⁸⁷ ČR pouze svým prohlášením při podpisu tohoto protokolu učinila prohlášení, podle kterého si vyhradila právo stanovit ve svých vnitrostátních právních předpisech, že je-li otázka týkající se výkladu Úmluvy a jejího Prvního protokolu vznesena ve věci projednávané vnitrostátním soudem, proti jehož rozhodnutí nelze podat opravný prostředek podle vnitrostátních právních předpisů, je tento soud povinen předložit věc Soudnímu dvoru EU (prohlášení lze dohledat v Depozitáři generálního tajemníka Rady EU). Konkrétní vnitrostátní úprava v uvedeném smyslu však dosud přijata nebyla.

⁸⁸ Čl. 325 Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy.

⁸⁹ Sylllová, Pítrová, Paldusová, *op. cit.*, s. 951.

představují transfery v rámci společné zemědělské a rybářské politiky, jejímž hlavním cílem je koordinovaná regulace zemědělské, resp. rybářské, produkce a dále zpracování a prodeje zemědělských a rybářských produktů v EU⁹⁰. Nelze ovšem pominout ani význam dalších, byť finančně relativně méně náročných politik, které zahrnují společné nástroje v oblasti zajištění bezpečnosti občanů EU, boj proti terorismu, ochranu základních lidských práv, ochranu spotřebitele, ale také rozvojovou a humanitární spolupráci s nečlenskými státy EU. Pokud by docházelo k rozsáhlému zneužívání či neoprávněnému využívání evropských rozpočtových prostředků, byla by tím dotčena nejen efektivita jednotlivých společných politik, ale podkopán projekt EU jako celku.

Tyto společenské statky představují hodnotu, kterou se členské státy EU společně a každý z nich pak jednotlivě v rámci svých vnitrostátních předpisů zavázaly chránit, a to, v případech společensky nejškodlivějších forem jednání i prostřednictvím institutů trestního práva. Trestněprávní ochrana prostředků přerozdělovaných prostřednictvím veřejných rozpočtů, resp. společenský zájem na jejich řádném užití a využití, však nepředstavovala se zavedením trestněprávní ochrany rozpočtu EU a rozpočtů souvisejících žádná novum. V českém trestním zákoníku lze dohledat trestné činy postihující protiprávní nakládání s veřejnými prostředky v různých hlavách jeho zvláštní části, což odráží i široký okruh individuálních objektů, které mohou být těmito trestnými činy zasaženy. Například řádné využití dotací, návratných finančních výpomocí či jiných forem subvencí z veřejných rozpočtů, resp. ochrana majetku a majetkových práv poskytovatelů těchto subvencí⁹¹, jsou primárními individuálními objekty trestného činu dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku zařazeného do hlavy páté zvláštní části (trestné činy proti majetku).

Další relevantní skutkové podstaty lze dohledat v hlavě šesté zvláštní části trestního zákoníku, který sdružuje trestné činy hospodářské. Sem spadají mj. trestné činy daňové, poplatkové a devizové, konkrétně zejm. trestný čin zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku. Mezi jeho individuální objekty patří zejm. zájem na řádném vyměření a odvedení daně, cla či jiného poplatku, které tradičně představují hlavní zdroje příjmové strany veřejných rozpočtů. Vzhledem k tomu, že pro přidělení subvence z veřejných zdrojů je v praxi často vyžadována přiměřená míra finančního zdraví příjemce, v případě nezákonné manipulace s finančními údaji pak přichází v úvahu postih podle § 254 trestního zákoníku – zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění. Poměrně častým pochybením vyskytujícím se v praxi u příjemců dotací je porušování pravidel při zadávání veřejných zakázek, které jsou z dotace spolufinancovány. Společensky nejškodlivější úmyslné formy tohoto protiprávního jednání jsou pak také v rámci hlavy šesté zvláštní části trestního zákoníku postihovány podle ust. § 256 trestního zákoníku – zjednání výhody při zadání veřejné

⁹⁰ Sylllová, Pítrová, Paldusová, *op. cit.*, s. 283.

⁹¹ Šámal, P. a kol.: *Trestní právo hmotné*, 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 679.

zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě a § 257 trestního zákoníku – pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži, popř. subsidiárně jako porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 odst. 2 alinea druhá trestního zákoníku. V rámci těchto skutkových podstat lze současně postihnout protiprávní jednání osob, které jsou pověřeny rozdělováním veřejných finančních prostředků v rámci různorodých dotačních programů, neboť pro tyto transfery jsou zpravidla předem stanovena (a uveřejněna) jasná pravidla zaručující v rámci omezených alokací těchto programů podporu pouze nejkvalitnějších projektových záměrů, jinými slovy ohledně rozdělování veřejné podpory zde probíhá veřejná soutěž⁹².

Konečně některé relevantní skutkové podstaty jsou obsaženy v hlavě desáté zvláštní části trestního zákoníku. Mezi ně se řadí další výše neuvedené trestné činy úředních osob, které se v pozici speciálního subjektu podílejí na rozdělování, popř. kontrole využití prostředků poskytovaných z veřejných fondů, zejm. zde připadá v úvahu, často v jednočinném souběhu s výše uvedenými skutkovými podstatami, trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku. Předmětem ochrany je zde zejm. zájem státu a jiných orgánů veřejné moci na řádném vykonávání pravomocí svěřených úředním osobám. V rámci téže hlavy následují skutkové podstaty sdružené v díle 3 spočívající v různých formách úplatkářství (§§ 331 až 334 trestního zákoníku)⁹³. Jejich individuálním objektem je pak především zájem na řádném, nestranném, nezištném a zákonném obstarávání věcí obecného zájmu⁹⁴, včetně kompetencí spočívajících v transparentním a férovém rozdělování prostředků z veřejných rozpočtů a kontrole jejich řádného využití. Vzhledem ke skutečnosti, že při čerpání dotací mohou být jako povinná součást žádosti o přidělení dotace, popř. žádosti proplacení konkrétní platby, požadovány některé listiny vydané orgánem veřejné moci (např. stavební povolení), v případě padělání či pozměnění veřejné listiny přichází v úvahu postih za trestný čin podle § 348 trestního zákoníku.

Přestože u všech výše zmíněných skutkových podstat dochází k určitému ohrožení či poškození zájmů veřejných rozpočtů, u žádné z nich není dotčený rozpočet, coby předmět útoku, tak explicitně

⁹² Dle judikatury skutková podstata trestného činu pletich při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 128a odst. 1 trestního zákona (*nyní skutkové podstata podle § 256 trestního zákoníku označená jako zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě*) nemá tzv. blanketní nebo odkazovací dispozici a dopadá na jakoukoli veřejnou soutěž, která splňuje její základní znaky spočívající ve veřejném vyhlášení a v možnosti účasti neomezeného okruhu subjektů, a to bez ohledu na povahu a druh právních vztahů, do nichž vstupují účastníci soutěže v souvislosti s jejím uskutečněním (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2009, sp. zn. 5 Tdo 572/2009, část trestní, dostupné na www.nsoud.cz).

⁹³ Speciální formy uplácení jsou přitom samostatně trestné v rámci kvalifikovaných skutkových podstat již zmíněných trestných činů zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256 trestního zákona (konkr. jeho odst. 3 a 4) a pletich při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257 odst. 1 písm. b) trestního zákona), jejich jednočinný souběh s trestnými činy podle §§ 331 až 333 je v takovém případě vyloučen.

⁹⁴ Šámal, P. a kol.: *Trestní právo hmotné*, 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 872.

vyjádřen, jako je tomu u trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku, kterému je pro jeho význam v rámci této práce věnována samostatná podkapitola.

4.1 Poškození finančních zájmů Evropské unie

Jak je zmíněno v předešlém textu, přestože Úmluva pro protiprávní jednání, kterým jsou ohrožovány či poškozovány finanční zájmy Evropské unie používá výraz „podvod“ („*fraud*“ / „*une fraude*“), český zákonodárce přihlédl ke skutečnosti, že v českém právním prostředí jde materiálně spíše o protiprávní jednání charakteru porušení hospodářské disciplíny a stejně jako v trestním zákoně i v platném trestním zákoníku jej zařadil do dílu 3 hlavy šesté zvláštní části - o trestných činech hospodářských⁹⁵.

Trestný čin poškození finančních zájmů EU podle § 260 trestního zákoníku zahrnuje velmi širokou škálu jednání dotýkajících se negativně zájmů Evropské unie ve finanční oblasti⁹⁶. V nejširším možném vymezení jsou zde postihována veškerá protiprávní jednání, která se mohou odrazit v plnění rozpočtu EU a dalších chráněných rozpočtů, ať jde o jejich stránku příjmovou, kde v důsledku protiprávního jednání dochází k ohrožení či snížení příjmů rozpočtu, či o stránku výdajovou, kdy následkem protiprávního jednání je vytvoření možnosti, popř. přímo zneužití nebo neoprávněné použití prostředků těchto peněžních fondů.

Oproti předchozí úpravě (§129a trestního zákona) došlo přijetím trestního zákoníku pouze k drobným úpravám, kdy do popisu znaků skutkové podstaty, resp. do objektivní stránky trestného činu, bylo doplněno „vedení nepravdivých nebo hrubě zkreslujících údajů nebo zatajení takových údajů v dokladech“ vztahujících se k příjmům z chráněných rozpočtů. Toto doplnění však představuje pouhé upřesnění původní normy, která upravovala různé formy manipulace s doklady vztahující se k plnění uvedených rozpočtů. Oproti předcházející úpravě taktéž došlo k úpravě trestních sazeb trestu odnětí svobody, a to ke zpřísnění v obou základních skutkových podstatách (odst. 1 a 2) a první kvalifikované skutkové podstatě podle odst. 3. Naopak v nejzávažnější skutkové podstatě (odst. 5) došlo ke snížení horní sazby trestu odnětí svobody z dvanácti na deset let. Přirozeně v souvislosti s přijetím tzv.

⁹⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 40/2009 Sb., trestnímu zákoníku.

⁹⁶ Draštlík, A., Fremr, R., Durdík, T., Růžička, M., Sotolář, A. a kol.: *Trestní zákoník. Komentář. II. díl.* Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 1985.

Lisabonské smlouvy⁹⁷ došlo k úpravě použité terminologie, kdy spojení „Evropská společenství“ bylo nahrazeno termínem „Evropská unie“⁹⁸.

Příprava, která v českém trestním právu není obecně trestná, není trestná ani u tohoto konkrétního trestného činu, neboť tak není v § 260 trestního zákoníku výslovně uvedeno⁹⁹. Přesto některá jednání, která na první pohled vykazují charakter přípravy¹⁰⁰ (zejm. jde o „vyhotovení vadných dokladů“, viz níže), mohou být podle § 260 odst. 1 trestního zákoníku stíhatelná jako dokonany trestný čin, neboť jsou uvedena přímo v popisu objektivní stránky tohoto trestného činu. Naproti tomu pokus trestného činu poškození finančních zájmů EU, ke kterému dojde jednáním bezprostředně směřujícím k jeho dokonání, kterého se pachatel dopustil v úmyslu trestný čin spáchat, nicméně k dokonání trestného činu, tj. k naplnění všech znaků jeho skutkové podstaty, nedošlo, je zásadně trestný podle trestní sazby stanovené za trestný čin dokonany¹⁰¹. I zde však platí, že vybraná jednání popsaná ve skutkové podstatě obvykle charakterizující pokus (zejm. jde o „předložení či použití dokladů“, opět viz níže), mohou představovat již dokonany trestný čin. Pokud jde o základní skutkovou podstatu podle § 260 odst. 1 trestního zákoníku, tak zde, stejně jako ve výše naznačeném případě fakticky trestné přípravy, můžeme hovořit o tzv. předčasně dokonaném trestném činu¹⁰².

Z hlediska naplnění skutkové podstaty poškození finančních zájmů EU je pak nepodstatné, jakým způsobem pachatel naloží s majetkovým prospěchem, který protiprávním jednáním na úkor finančních zájmů EU získá. Přestože Úmluva v definici podvodného jednání proti finančním zájmům EU hovoří o následku neoprávněného přisvojení¹⁰³ („*which has as its effect the misappropriation*“ / „*ayant pour effet la perception indue*“), toto omezení do úpravy trestního zákona, resp. trestního zákoníku, nebylo přejato. Z hlediska trestnosti jednání podle § 260 trestního zákoníku je tak irelevantní, zda si pachatel neoprávněně získané, resp. zadržené, prostředky přisvojí, tedy ponechá pro svoji potřebu, nebo zda je použije jiným způsobem, např. je přenechá jiné osobě. Jednání následující po dokonání trestného činu poškození finančních zájmů EU, resp. nakládání s takto získaným neoprávněným prospěchem, však může být relevantní z hlediska naplnění znaků

⁹⁷ Čl. 1 odst. 3 SEU ve znění Lisabonské smlouvy.

⁹⁸ K terminologické úpravě došlo k 1. 1. 2012 s účinností změnového zákona přijatého v souvislosti s přijetím zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim č. 420/2011 Sb.

⁹⁹ § 20 odst. 1 trestního zákoníku.

¹⁰⁰ Ve smyslu § 20 trestního zákoníku jde o jednání, které záleží v úmyslném vytváření podmínek pro spáchání zvláště závažného zločinu (§ 14 odst. 3 trestního zákoníku), zejména v jeho organizování, opatřování nebo přizpůsobování prostředků nebo nástrojů k jeho spáchání, ve spolčení, srocení, v návodu nebo pomoci k takovému zločinu.

¹⁰¹ § 21 odst. 1 a 2 trestního zákoníku.

¹⁰² Šámal, P. a kol.: *Trestní právo hmotné*, 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 239.

¹⁰³ Vhodnějším termínem by zde zřejmě byla „zpronevěra“.

skutkových podstat jiných trestných činů (např. legalizace výnosu z trestné činnosti podle § 216 trestního zákoníku).

Trestně odpovědné za skutky definované v rámci § 260 trestního zákona nejsou pouze fyzické osoby (kromě kvalifikované skutkové podstaty podle § 260 odst. 4 písm. b) může být pachatelem, tj. subjektem, tohoto trestného činu v zásadě jakákoli trestně odpovědná fyzická osoba), ale obecně také osoby právnické¹⁰⁴. Vzhledem k vysoké praktičnosti institutu trestní odpovědnosti právnických osob za poškozování finančních zájmů EU je tomuto tématu věnována samostatná kapitola 4.2.

Jak již bylo naznačeno výše, ustanovení § 260 trestního zákoníku zahrnuje celkem pět skutkových podstat, z toho dvě základní a tři kvalifikované skutkové podstaty. Vzhledem k tomu, že trestní zákoník zde nestanoví výslovně, že ke spáchání tohoto trestného činu postačí zavinění z nedbalosti, jedná se ve všech formách o trestný čin úmyslný¹⁰⁵. Trestným tak bude pouze takové jednání, jehož všechny znaky skutkové podstaty budou pokryty zaviněním alespoň ve formě nepřímého úmyslu¹⁰⁶. K trestnosti činu tak bude potřeba v konkrétním případě mj. prokázat, že pachatel věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný trestním zákonem¹⁰⁷, přičemž pro případ, že se tak stane, byl s tím srozuměn, resp. smířen¹⁰⁸¹⁰⁹. Pokud jde o kvalifikované skutkové podstaty, zde naopak platí obecná zásada, podle které se k okolnosti podmiňující použití vyšší trestní sazby přihlídně i tehdy, zavinil-li těžší následek, resp. jinou skutečnost, pachatel byť z nedbalosti¹¹⁰.

4.1.1 Základní skutkové podstaty

§ 260 trestního zákoníku popisuje ve svých dvou úvodních odstavcích dvě základní formy protiprávního jednání, které definují následující typové znaky:

(1) Kdo vyhotoví, použije nebo předloží nepravdivé, nesprávné nebo neúplné doklady nebo v takových dokladech uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslující údaje vztahující se k příjmům nebo výdajům souhrnného rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem anebo takové doklady nebo údaje zatají, a tím umožní nesprávné použití nebo zadržování finančních

¹⁰⁴ § 7 TOPO.

¹⁰⁵ § 13 odst. 2 trestního zákoníku.

¹⁰⁶ § 15 odst. 1 trestního zákoníku.

¹⁰⁷ § 110 trestního zákoníku.

¹⁰⁸ § 15 odst. 2 trestního zákoníku.

¹⁰⁹ Pokud v konkrétním případě nebude prokázán alespoň nepřímý úmysl pachatele porušit nebo ohrozit finanční zájmy EU, je na místě zvážit podle konkrétních skutkových okolností možný postih pachatele za trestný čin dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku.

¹¹⁰ § 17 trestního zákoníku.

prostředků z některého takového rozpočtu nebo zmenšení zdrojů některého takového rozpočtu, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta, zákazem činnosti nebo propadnutím věci.

(2) Stejně bude potrestán, kdo neoprávněně zkrátí nebo použije finanční prostředky, které tvoří příjmy nebo výdaje souhrnného rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem.

Pokud jde o základní skutkovou podstatu podle odst. 1, objektivní stránka zde spočívá v úmyslné manipulaci s doklady, resp. s údaji, které tyto doklady obsahují. Za doklady je pak třeba považovat v první řadě listiny, které obsahují údaje rozhodné pro čerpání prostředků z chráněných rozpočtů, popř. údaje rozhodné pro odvod příjmů těchto rozpočtů v zákonné výši, např. žádosti o poskytnutí dotace či související prohlášení. Specifikum těchto dokladů, resp. v nich uvedených údajů, pak spočívá v tom, že jsou reálně způsobilé vyvolat hrozbu nesprávného použití nebo zadržení finančních prostředků z uvedených chráněných rozpočtů nebo zmenšení zdrojů těchto rozpočtů. Vada dokladů pak konkrétně spočívá v tom, že jsou nepravdivé, nesprávné nebo neúplné, popř. upravují nepravdivé nebo hrubě zkreslující údaje vztahující se k příjmům nebo výdajům souhrnného rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtu spravovaného Evropskou unií nebo jejím jménem. Za nepravdivý doklad, resp. údaj, lze považovat takový, který svým obsahem neodpovídá objektivní skutečnosti, resp. obsahuje nepravdivé informace, např. nepravdivé prohlášení žadatele o dotaci o jeho bezdlužnosti vůči orgánům veřejné správy. Za nesprávný lze označit ten doklad, který je stižen formálními nebo obsahovými vadami¹¹¹, např. nejedná se o jeho požadovaný originál nebo úředně ověřenou kopii. Konečně neúplnost lze spatřovat ve skutečnosti, že doklad postrádá některou z podstatných formálních nebo obsahových částí či náležitostí¹¹². Pokud jde o spojení „hrubě zkreslující údaj“, pak se opět jedná o obrat, který trestní zákoník používá výlučně v rámci skutkové podstaty podle § 260 odst. 1. Blízkým a zřejmě zaměnitelným institutem by zde mohl být „hrubě zkreslený údaj“, který se v trestním zákoníku jako znak skutkové podstaty objevuje u několika trestných činů, např. u dotačního podvodu podle § 212 odst. 1 nebo u zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění podle § 254 odst. 1¹¹³. Hrubě zkreslující údaj tak v zásadě představuje informaci, která není natolik nesprávná, aby ji bylo možné v celku označit za zcela nepravdivou, nicméně o okolnostech podstatných, např. z hlediska poskytnutí subvence, poskytuje sdělení nepřesné, nepravdivé či neúplné. Z hlediska praktické aplikace § 260 však přesná specifikace konkrétní vady, resp. její zařazení v rámci popsané typologie, nebude představovat rozhodující úvahu o trestnosti

¹¹¹ Šámal, P. a kol.: *Trestní zákoník II. § 140 až 421*. Komentář. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2651.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Spojení „hrubě zkreslující údaj“ se naopak využívá v rámci některých mimotrestních norem, např. v insolvenčním zákoně (§214 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení), ovšem opět bez bližší specifikace.

činu, neboť veškeré vady explicitně vyjádřené v popisu skutkové podstaty jsou z hlediska jejího naplnění, resp. trestnosti činu, postaveny naroveň. Závěr v otázce, zda poskytnuté údaje měly povahu údajů zcela nepravdivých nebo „pouze“ hrubě zkreslujících, však může mít vliv na úvahu soudu při stanovení druhu a výměry trestu ve smyslu § 39 odst. 1 trestního zákoníku.

Hlavním specifikem, který skutkovou podstatu poškození finančních zájmů EU podle § 260 trestního zákoníku odlišuje od skutkové podstaty dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku a činí ji tak dle některých názorů¹¹⁴ vůči tomuto ustanovení skutkovou podstatou speciální, je skutečnost, že zatímco u dotačního podvodu je trestně postihováno uvedení nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů, případně jejich zamlčení, v režimu § 260 se tyto vady musí vztahovat k příjmům nebo výdajům souhrnného rozpočtu EU nebo rozpočtů spravovaných EU nebo jejím jménem. Tím je podtržen samotný předmět ochrany, resp. objekt trestného činu, kterým je řádné plnění výslovně zmíněných veřejných rozpočtů, a to jak na příjmové, tak výdajové straně, resp. z širšího pohledu oprávněné zájmy EU při správě svěřených prostředků. Protiprávní jednání ohrožující či poškozující jiné, výslovně zde neuvedené, veřejné rozpočty (např. rozpočty národní, regionální či obecní), tímto ustanovením není pokryto a musí tak být řešeno podle jiných trestněprávních norem (zejm. přichází v úvahu již opakovaně zmiňovaný dotační podvod podle § 212 trestního zákoníku).

Pokud jde o spojení „souhrnný rozpočet EU“, trestní zákoník neposkytuje jeho bližší definici, a to ani odkazem na jiný právní předpis. V tomto smyslu pak tento termín představuje tzv. normativní znak skutkové podstaty, tedy znak, který znamená právní pojem, právní vztah či právní institut¹¹⁵, nicméně případný pachatelův negativní omyl o něm se posoudí podle zásad stanovených pro negativní omyl skutkový¹¹⁶. Pokud by pachatel při spáchání činu, který by jinak naplňoval skutkovou podstatu trestného činu poškození finančních zájmů EU, neznal ani nepředpokládal negativní dopad na souhrnný rozpočet EU jakožto skutkovou okolnost, která je znakem tohoto trestného činu, nejednal by úmyslně, resp. jeho trestní odpovědnost za tento čin by byla vyloučena, neboť § 260 trestního zákoníku z hlediska subjektivní stránky vyžaduje zavinění alespoň ve formě nepřímého úmyslu. V praxi si však lze uvedený nedostatek na straně intelektuální složky pachatele jen obtížně představit, a to zejm. při nakládání s prostředky poskytnutými z rozpočtu EU (tj. jeho výdaji), které je standardně spojeno s vysokou úrovní publicity (tj. informovanosti o původu použitých prostředků). Otázku, zda měl pachatel o uvedeném právním pojmu alespoň laickou představu¹¹⁷, resp. zda mohl vědět, že svým jednáním může řádné plnění souhrnného rozpočtu EU ohrozit, však bude v rámci trestního

¹¹⁴ Blíže viz kapitola 4.1.3 této práce.

¹¹⁵ Šámal, P. a kol.: *Trestní právo hmotné*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 204.

¹¹⁶ §18 odst. 1 trestního zákoníku.

¹¹⁷ Solnař, V.: *Systém československého trestního práva. Základy trestní odpovědnosti*. 1. vyd. Praha: Academia, 1972, s. 86 až 87.

řízení soud povinen posoudit, pachatelovo srozumění s původem prostředků z rozpočtu EU nebude možné bez dalšího presumovat¹¹⁸.

Přestože trestní zákoník neodkazuje na jiný právní předpis, je zřejmé, že spojením „souhrnný rozpočet EU“ se rozumí rozpočet EU ve smyslu čl. 310 odst. 1 SFEU. Dle tohoto ustanovení primárního práva EU musí být pro každý rozpočtový rok veškeré příjmy a výdaje předběžně vyčísleny a zahrnuty do rozpočtu. Na sestavování rozpočtu se dle stanovených procedur podílí Evropský parlament a Rada Evropské unie, určitou zajímavostí je podmínka, že rozpočet EU musí být vždy stanoven jako vyrovnaný co do příjmů a výdajů. Podrobnější pravidla pro nakládání s prostředky souhrnného rozpočtu upravuje nařízení (EU, EURATOM) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 (dále jen „Finanční nařízení“). Roční rozpočet je přitom sestavován v souladu s tzv. víceletým finančním rámcem¹¹⁹, který představuje jakýsi nástroj střednědobého rozpočtového výhledu EU. Tento víceletý finanční rámec kromě jiného stanoví výši ročních stropů na závazky, resp. platby, v rámci jednotlivých kategorií výdajů, které odpovídají hlavním oblastem činnosti EU¹²⁰. Pokud rozpočet EU chápeme jako primární objekt trestněprávní ochrany ust. § 260 trestního zákoníku, pak víceletý finanční rámec představuje sekundární objekt trestněprávní ochrany, aniž by tento byl v textu ustanovení výslovně zmíněn¹²¹. Pokud jde o zmíněné kategorie výdajů, současný víceletý finanční rámec¹²², resp. rozpočet EU, se rozpadá do několika kapitol (tzv. okruhů neboli „headingů“). Objemově nejvýznamnější okruh č. 1 – „Inteligentní růst podporující začlenění“ se dále rozpadá na podokruh 1a – „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“, v rámci kterého jsou financovány výdaje EU zejm. v oblasti výzkumu, energetické a dopravní politiky, celoživotního vzdělávání, politiky zaměstnanosti a sociálních věcí (mimo ESF) či ochrany vnitřního trhu a hospodářské soutěže, a podokruh 1b – „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“, který v sobě zahrnuje zejm. výdaje na politiku hospodářské a sociální soudržnosti sloužící pro rozvoj chudších regionů EU, podporu konkurenceschopnosti v regionech bohatších a také územní spolupráci mezi jednotlivými členskými státy¹²³. Právě podokruh 1b zahrnuje rozpočty tzv. strukturálních fondů, tj. Evropského fondu pro regionální rozvoj (ERDF) a Evropského sociálního

¹¹⁸ Problematikou normativní stránky trestného činu a jejího posuzování ze strany soudu v rámci trestního řízení se zabývá např. usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 5 Tdo 695/2007.

¹¹⁹ Dle čl. 312 odst. 1 SFEU je tento sestavován na dobu nejméně pěti let, současný víceletý finanční rámec na roky 2014–2020 byl přijat ještě na období 7 let.

¹²⁰ Čl. 312 odst. 3 SFEU.

¹²¹ Kratochvíl, V. a kol.: *Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Obecná část*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 230 a 231.

¹²² Nařízení Rady (EU, EURATOM) č. 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020 (Úř. věst. L 347/884 ze dne 20. 12. 2013).

¹²³ König, P. a kol.: *Rozpočet a politiky Evropské unie. Příležitost pro změnu*. 2. akt. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 71.

fondů (ESF) a dále Fondu soudržnosti, ze kterých je v rámci tzv. sdíleného řízení¹²⁴ v ČR implementována většina operačních programů spolufinancovaných z rozpočtu EU. Právě výdaje těchto fondů, spadajících ovšem pod souhrnný rozpočet EU¹²⁵, představují v praxi hlavní předmět útoků protiprávních jednání poškozujících finanční zájmy EU¹²⁶. Druhý (co do pořadí i rozsahu) rozpočtový okruh pak představuje kapitolu nazvanou „Udržitelný růst: Přírodní zdroje“, která sdružuje především prostředky určené na financování společné zemědělské politiky, politiky rozvoje venkova a rybolovné politiky a dalších politik v oblasti životního prostředí. Právě do tohoto okruhu pak patří výdaje účelově zaměřených fondů – Evropského zemědělského záručního fondu (EAGF), ze kterého jsou financována především tržní opatření společné zemědělské politiky, Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EAFRD)¹²⁷ a Evropského námořního a rybářského fondu (EMFF). Třetí okruh rozpočtu EU nazvaný „Bezpečnost a občanství“ zahrnuje výdaje zajištění bezpečnosti, řízení migrace či podpory rozmanitosti evropské kultury. Okruh 4 s názvem „Globální Evropa“ sdružuje rozpočtové prostředky zejm. pro humanitární a rozvojovou pomoc, společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, ale také spolupráci s kandidátskými zeměmi EU (včetně tzv. Nástroje pro předvstupní pomoc – IPA). Výdaje na vnitřní administrativu EU, včetně výdajů na provoz institucí a financování jejich zaměstnanců, jsou pak předmětem výdajového okruhu 5. Lze tak shrnout, že přesto, že charakter a určení prostředků sdružených v rozpočtu EU jsou velmi rozmanité, řádné vynakládání veškerých těchto výdajů (stejně tak jako zajištění řádných příjmů souhrnného rozpočtu) je trestněprávně chráněno mj. právě prostřednictvím § 260 trestního zákoníku.

Poněkud náročnější úkol pak představuje interpretace spojení „rozpočty spravované EU nebo jejím jménem“. Vzhledem k tomu, že rozpočet EU je mj. postaven na zásadě jednotnosti¹²⁸, podle které musí být v zásadě veškeré příjmy a výdaje EU předběžně vyčísleny a zahrnuty do souhrnného

¹²⁴ Čl. 59 nařízení (EU, EURATOM) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 (finanční nařízení).

¹²⁵ Dle některých autorů jsou prostředky uvedených evropských fondů považovány za prostředky mimo souhrnný rozpočet EU, resp. za rozpočty spravované EU nebo jejím jménem (Šámal, P. a kol. Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář. 2. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2650). Z tzv. finančního nařízení (nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, EURATOM) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002), zejm. z jeho čl. 175 ve spojení s čl. 59 však lze jednoznačně dovodit, že tyto fondy jsou spravovány v rámci tzv. sdíleného řízení, což je jedna z forem plnění souhrnného rozpočtu EU, a uvedené fondy jsou tak jeho integrální součástí.

¹²⁶ Fiala, M., Klement, P. in *Podvody a další hospodářská a majetková trestná činnost na úkor Evropské unie, sborník příspěvků z workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 35.

¹²⁷ Pokud jde o Evropský zemědělský záruční fond a Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova, pak jejich zařazení přímo do rozpočtu EU vyplývá z čl. 3 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008.

¹²⁸ Čl. 310 odst. 1 SFEU.

rozpočtu, přicházejí v úvahu pouze zcela výjimečné zdroje¹²⁹, které jsou z historických nebo jiných specifických důvodů stále udržovány mimo souhrnný rozpočet EU, nicméně lze na ně i tak pohlížet jako na zdroje spravované EU nebo jejím jménem. Zcela jistě do této kategorie spadá tzv. Evropský rozvojový fond (EDF)¹³⁰, jehož cílem je rozvojová, humanitární a hospodářská pomoc v nečlenských státech EU, zejm. afrických a zámořských územích. Ačkoli je tomuto fondu na žádost Evropského parlamentu od roku 1993 vyhrazena rozpočtová linie v rozpočtu EU, EDF zatím fakticky pod souhrnný rozpočet EU nespadá. Financují jej téměř výlučně členské státy (nad rámec svých odvodů do souhrnného rozpočtu EU), nicméně jeho rozpočet spravuje a o poskytnutí pomoci rozhoduje Evropská komise, resp. v rámci ní pověřený schvalující úředník. Dle důvodové zprávy k Úmluvě pak mezi rozpočty spravované ES, resp. EU, nebo jejím jménem patří mj. také rozpočet Evropské investiční banky jakožto jedné z institucí EU¹³¹¹³², a některých specializovaných evropských agentur, např. Evropského střediska pro rozvoj odborného vzdělávání¹³³ nebo výdaje Evropské agentury pro životní prostředí¹³⁴. Vzhledem ke specifičnosti těchto agentur financovaných téměř výlučně z veřejných zdrojů a skutečnosti, že většinu svých příjmů spotřebují na svůj vlastní provoz, však zřejmě ochrana jejich finančních zájmů podle trestního zákoníku nebude v praxi příliš řešena.

Naopak trestněprávní ochrana § 260 trestního zákona nepokrývá finanční zájmy jiných obdobných veřejnoprávních, resp. mezinárodních, institucí, jako jsou např. pomoc poskytovaná z rozpočtu Organizace spojených národů či jejích agentur nebo výdaje Severoatlantické organizace. Ustanovení nedopadá dokonce ani na výdaje z rozpočtů jiných států, které jsou v České republice rozdělovány mezi příjemce za obdobných podmínek jako prostředky z rozpočtu EU¹³⁵. Nezákonné nakládání s těmito zdroji však může být postižitelné podle jiných ustanovení trestního zákoníku¹³⁶.

Samotná manipulace s doklady musí probíhat v některé ze zákonem uvedených forem. Specifikem je zde trestnost pouhého „vyhotovení“ nepravdivého, nesprávného nebo neúplného dokladu, aniž by takový doklad byl později vůbec použit či předložen, což je jednání, které se svým charakterem blíží

¹²⁹ Fiala, M., Klement, P., *op. cit.*, s. 29.

¹³⁰ Nařízení Rady (EU) 2015/323 ze dne 2. března 2015, o finančním nařízení pro 11. Evropský rozvojový fond.

¹³¹ Čl. 282 a násl. SFEU.

¹³² Dle rozhodnutí Soudního dvora ES ze dne 10. července 2003 (C-11/00) „výraz „finanční zájmy Společenství“, jenž se vyskytuje v článku 280 SES (pozn.: *dnes se jedná o čl. 325 SFEU*), musí být vykládán v tom smyslu, že zahrnuje nejen příjmy a výdaje rozpočtu Společenství, ale v zásadě též příjmy a výdaje rozpočtů jiných subjektů, úřadů nebo agentur založených Smlouvou o ES“ (bod 89 rozsudku).

¹³³ Nařízení Rady (EHS) č. 337/75 ze dne 10. února 1975, o zřízení Evropského střediska pro rozvoj odborného vzdělávání.

¹³⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 401/2009 ze dne 23. dubna 2009, o Evropské agentuře pro životní prostředí a Evropské informační a pozorovací síti pro životní prostředí.

¹³⁵ Zde jde např. o prostředky z finančních mechanismů států Evropského hospodářského prostoru a Norska nebo Programu švýcarsko-české spolupráce.

¹³⁶ Zejm. jako dotační podvod ve smyslu § 212 trestního zákoníku.

spíše jednání přípravnému. Trestnost přípravy ve smyslu § 20 trestního zákoníku přitom není zákonem v souvislosti s jeho § 260 stanovena. Do českého trestního práva byl výraz „vyhotoví“ bez jakékoli úpravy převzat z čl. 1 odst. 3 Úmluvy (viz výše kapitola 3.1). Úmluva samotná tento výraz nijak blíže nedefinuje, z textace celého ustanovení však vyplývá, že „vyhotovení nebo poskytnutí vadných prohlášení nebo dokladů“ má být trestné, „není-li již trestné jako (dokonaný) trestný čin, účastenství (organizátorství, návod nebo pomoc) nebo jako pokus trestného činu“. To by naznačovalo, že požadavkem Úmluvy je skutečně trestnost být jen přípravného jednání spočívajícího v úmyslném vytváření podmínek (vyhotovení vadných dokladů) pro spáchání deliktu ohrožujícího nebo poškozujícího finanční zájmy ES/EU. Důvodová zpráva k Úmluvě¹³⁷ pak jako zásadu uvádí, že „vyhotovení a příprava vadné dokumentace samy o sobě představují trestný čin, přičemž osoby obviněné z takového jednání mají být trestně stíhány jako pachatelé, popř. spolupachatelé trestného činu¹³⁸“. Na druhou stranu ale jako výjimku z uvedené zásady poněkud překvapivě stanoví, že „pokud takové jednání nepředstavuje samo o sobě trestný čin podle vnitrostátního práva členského státu, trestní stíhání musí být umožněno alespoň ve vztahu k účastenství, podněcování nebo pokusu, přičemž při výkladu těchto institutů se uplatní vnitrostátní právo“¹³⁹. Z tohoto ustanovení by tak naopak vyplývalo, že pokud nestanoví vnitrostátní právo jinak a současně je zajištěna trestnost různých forem účastenství, resp. pokusu, příprava nutně trestná není. Přestože pramenem práva je v tomto případě Úmluva, nikoli její důvodová zpráva, rozpor mezi oběma dokumenty je pozoruhodný a ustanovení důvodové zprávy nelze při snaze o interpretaci požadavků Úmluvy pominout.

Jak bylo zmíněno již v předchozím textu, český zákonodárce, a to již při transpozici uvedeného deliktu do trestního zákona zákonem č. 122/2008 Sb., výraz „vyhotoví“¹⁴⁰ pouze přebírá, důvodová zpráva k zákonu pak pouze stroze uvádí, že „Úmluva trestně postihovat pouhé vyhotovení vyžaduje“. Pokud jde o dostupnou komentářovou literaturu, doktrinální interpretace se i zde v zásadě shoduje na

¹³⁷ *Explanatory report on the Convention on the protection of the European Communities' financial interests (97/C 191/01), čl. III.*

¹³⁸ *In principle, such conduct is per se to be a criminal offence; those alleged to have committed such acts or omissions would be prosecuted as authors of or parties to the offence. / En principe, ces comportements sont à incriminer en tant que tels; dans cette hypothèse, les personnes présumées coupables de tels actes ou de telles omissions sont poursuivies en tant qu'auteurs ou coauteurs.*

¹³⁹ *However, where such conduct is not in itself a criminal offence in the Member States, prosecution must be possible at least on the charge of participation in, instigation of or attempt to commit fraud. For 'participation', 'instigation' and 'attempt', the definitions in national criminal law apply. / Pour autant que ces comportements ne soient pas incriminés en tant que tels par les États membres, ils doivent alors au moins pouvoir être poursuivis du chef de tentative, de complicité ou d'instigation de fraude. À cet égard, les concepts de tentative, de complicité et d'instigation renvoient aux définitions qui en sont données par les législations pénales nationales.*

¹⁴⁰ Nikde jinde v trestním zákoníku se tento výraz nevyskytuje, nelze si tak při jeho výkladu ani pomoci ustálenou interpretací jiné normy.

trestnosti jednání charakteru přípravy jakožto dokonaného trestného činu¹⁴¹¹⁴², přičemž z postihu je vyloučeno jen prosté přechovávání vadných dokumentů, pokud není součástí jednání směřujícího k zatajení¹⁴³. Žádný z autorů se výše zmíněným rozporem mezi textem Úmluvy a její důvodové zprávy výslovně nezabývá.

Pro srovnání, zrcadlové ustanovení § 212 trestního zákoníku upravujícího skutkovou podstatu dotačního podvodu trestá uvedení nepravdivých či hrubě zkreslených informací, příp. jejich zamlčení, pouze pokud tyto byly předloženy v rámci žádosti o poskytnutí dotace či jiné subvence. Samotné vyhotovení dokladů tak zde trestné není, a to ani jako příprava trestného činu.

Manipulace s relevantními doklady, resp. s údaji, které tyto listiny zachycují, podle § 260 trestního zákoníku se na druhou stranu blíží objektivní stránce trestného činu ve smyslu § 348 trestního zákoníku – padělání a pozměňování veřejné listiny. V rámci tohoto trestného činu je taktéž jako dokonaný trestný čin kriminalizováno jednání, které vykazuje prvky přípravy. Rozdíl mezi oběma skutkovými podstatami však spočívá jednak v tom, že § 348 se omezuje výslovně na veřejné listiny¹⁴⁴ a, pokud jde o subjektivní stránku, vyžaduje, aby padělání či pozměňování bylo vedeno v úmyslu užít listiny jako pravé. Tato omezení však § 260 neobsahuje, lze tedy dojít k závěru, že kriminalizace jednání spočívajícího v pouhém úmyslném vyhotovení jakéhokoli vadného dokladu, který je objektivně schopen (v důsledku dalšího jednání pachatele či jiné osoby) ohrozit finanční zájmy EU, je v rámci ustanovení § 260 trestního zákoníku velmi široká.

Pachatel úmyslného trestného činu vykazujícího jinak prvky pouhého přípravného jednání („vyhotovení dokladu“) tak zde bude trestně postižitelný za dokonaný trestný čin, a to bez ohledu na skutečnost, zda se v konkrétním případě bude jednat o zvlášť závažný zločin¹⁴⁵ či nikoli. Pachatel – fyzická osoba - se tak nebude moci odvolávat na využití ustanovení o účinné lítosti, a to ani v rámci její obecné úpravy podle § 33 trestního zákoníku, která taxativně vyjmenovává skutkové podstaty, u kterých účinná lítost vede k zániku trestní odpovědnosti pachatele, ani zvláštní úpravy zániku trestní odpovědnosti za přípravu trestného činu v důsledku účinné lítosti v rámci ustanovení § 20 trestního

¹⁴¹ Dle prof. Vladimíra Kratochvíla pro dokonání tohoto trestného činu stačí, že pachatel (...) doklad (...) ve smyslu § 22 (trestního zákoníku) vyhotoví, a tím umožní nesprávné použití/zadržování prostředků či zmenšení zdrojů (in Šámal, P. a kol.: *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2651).

¹⁴² Taktéž dle JUDr. Alexandra Sotoláře jde o jednání blízké přípravnému jednání, přičemž ale dokonaný čin je zde spatřován bez ohledu na skutečnost, zda k danému škodlivému následku dojde či nikoliv (in Draštík, A., Fremr, R., Durdík, T., Růžička, M., Sotolář, A. a kol., *op. cit.*, s. 1987).

¹⁴³ *Ibid.*, s. 1988.

¹⁴⁴ Blíže definovány v rámci § 131 trestního zákoníku.

¹⁴⁵ Podle § 20 odst. 1 ve spojení s § 14 odst. 3 trestního zákoníku je obecně příprava trestná pouze v případě úmyslného vytváření podmínek pro spáchání zvlášť závažného zločinu, pokud trestnost přípravy je výslovně zmíněna v rámci konkrétní skutkové podstaty.

zákoníku. Jinými slovy, i kdyby nastaly okolnosti účinné lítosti podle trestního zákoníku, např. pachatel zlikvidoval originál padělaného dokladu ještě v době před jeho použitím či předložením a učinil o tom oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu, jeho trestní odpovědnost tím ze zákona nezaniká. Za takové skutkové situace však bude na místě posouzení, zda v konkrétním případě jsou s přihlédnutím k zásadě subsidiarity trestní represe¹⁴⁶ vůbec splněny podmínky trestní odpovědnosti. Poněkud nekonceptně je však účinná lítost s důsledkem zániku trestní odpovědnosti přípustná v případě, kdy tento trestný čin spáchá právnická osoba¹⁴⁷.

Kromě vyhotovení vadných dokladů, resp. dokladů obsahujících vadné údaje, (se zákonem předvídaným následkem ohrožení finančních zájmů EU) je podle § 260 trestního zákoníku trestné jejich použití nebo předložení vedoucí k umožnění škodlivého následku. Zákon zde opět blíže nedefinuje rozdíl mezi použitím či předložením. Čistě z gramatického hlediska lze předložení považovat za zvláštní případ použití, v praxi se však zřejmě nejčastěji bude objevovat jednání charakterizovatelné právě jako předložení vadných dokladů či údajů, neboť jak čerpání z chráněných rozpočtů, tak vykazování skutečností rozhodných pro plnění jejich příjmů bude nejčastěji spojeno s předložením nějaké žádosti, výkazu či jiného dokumentu kompetentnímu orgánu.

K uvedeným jednáním spočívajícím ve vyhotovení či užití vadných dokladů či údajů se dále připojuje jednání označené zákonem jako „zatajení dokladů či údajů“, které lze vykládat obdobně jako „zamlčení podstatných skutečností“ ve smyslu § 209 odst. 1 trestního zákoníku upravujícího trestný čin podvodu¹⁴⁸. Ve smyslu § 260 trestního zákoníku tak lze zatajení dokladů či údajů spatřovat v zamlčení skutečností, které jsou podstatné pro rozhodnutí o výdaji z chráněného rozpočtu nebo naopak rozhodující pro vyměření zákonného odvodu do takového rozpočtu, a které, pokud by byly známy správci takového rozpočtu, by v zásadě vedly k tomu, že výdej z rozpočtu by se neuskutečnil, resp. naopak nedošlo by ke zmenšení zdrojů/příjmů takového rozpočtu. Na rozdíl od uvedené skutkové podstaty trestného činu podvodu podle § 209 trestního zákoníku se v případě poškození finančních zájmů EU však nevyžaduje, aby poškozený jednal v omylu, ať již pachatel tento omyl sám vyvolal, nebo cizího omylu pouze využil. Tento fakt (není třeba prokazovat podvodný úmysl) vede k širší kriminalizaci protiprávního jednání a snadnějšímu prokazování trestné činnosti na straně pachatele poškození finančních zájmů EU, který se, jako by tomu mohlo být u podvodu, nemůže „vymlouvat“ na skutečnost, že údajně podvedený (rozpočet či jeho správce) znal skutečný stav věcí. Současně se zde otevírá prostor pro trestní postih osob vykonávajících roli správce takového rozpočtu, které, přestože s existencí vadných dokladů či údajů byly srozuměny (pro trestnost se

¹⁴⁶ § 12 odst. 2 trestního zákoníku.

¹⁴⁷ § 11 TOPO.

¹⁴⁸ Šámal, P. a kol.: *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2651.

vyžaduje zavinění alespoň ve formě nepřímého úmyslu), dotčenou částku protiprávně poskytl či opomenuly vymáhat.

Pokud jde o následek jednání, v první základní skutkové podstatě podle § 260 odst. 1 trestního zákoníku má výše popsaná manipulace s doklady či údaji za následek vyvolání možnosti („umožnění“) nesprávného použití nebo zadržetí výše specifikovaných rozpočtových prostředků nebo zmenšení zdrojů některého takového rozpočtu. Zákon zde kriminalizuje jednání, které by v rámci jiných skutkových podstat bylo mj. standardně považováno za jednání účastnické, a to ve formě pomoci¹⁴⁹¹⁵⁰. Účastenství v tomto smyslu však v případě § 260 odst. 1 trestního zákoníku nepřipadá v úvahu, neboť trestný čin je zde samotným ohrožením chráněných prostředků dokonán, nemusí dojít k jejich zneužití či neoprávněnému použití, resp. zkrácení. Následkem trestného činu zde tak není skutečné poškození finančních zájmů, ale pouze jejich ohrožení ve smyslu vyvolání reálné možnosti¹⁵¹ jejich nezákonného užití, resp. zkrácení.

Druhá základní skutková podstata podle § 260 odst. 2 trestního zákoníku již k dokonání trestného činu vyžaduje faktické neoprávněné použití finančních prostředků tvořících výdaje chráněných rozpočtů nebo naopak neoprávněné zkrácení jejich příjmů. Následkem této skutkové podstaty tak zde již je skutečné poškození finančních zájmů EU.

Pokud jde o vztah zde vymezených základních skutkových podstat § 260 trestního zákoníku, přístup je v zásadě možný dvojí. Na první pohled zde trestní zákoník upravuje dvě základní skutkové podstaty, přičemž první z nich jeví znaky trestného činu ohrožovacího (byť materiálního, neboť její součástí je účinek v podobě vyvolání nebezpečí pro předmět útoku¹⁵², zde pro finanční zájmy EU) a druhá znaky trestného činu poruchového. Na vztah ohrožovacího trestného činu ve vztahu k trestnému činu poruchovému je přitom třeba v zásadě, pokud ohrožení není širší než porucha, pohlížet jako na vztah subsidiární (podpůrný), který vylučuje jejich jednočinný souběh¹⁵³ a důsledky pro pachatele trestného činu s tím spojené. Pokud takový zdánlivě jednočinný souběh nastane, posoudí se situace pouze podle ustanovení o trestném činu poruchovém¹⁵⁴.

¹⁴⁹ Dle § 24 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku je účastníkem (pomocníkem) ten, kdo umožní či usnadní jinému spáchání trestného činu.

¹⁵⁰ Šámal, P. a kol.: *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2650.

¹⁵¹ *Ibid.*, s. 2652.

¹⁵² Šámal, P. a kol.: *Trestní právo hmotné*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 104.

¹⁵³ *Ibid.*, s. 279.

¹⁵⁴ K tomuto závěru dochází např. Krajský soud v Hradci Králové v rozhodnutí ze dne 7. 1. 2014 pod sp. zn. 9T 13/2013-398, které později bylo potvrzeno odvolacím Vrchním soudem v Praze, a to jeho usnesením ze dne 31. 3. 2014 pod sp. zn. 6 To 8/2014.

Alternativní přístup, který se již také objevil v rozhodovací praxi soudů¹⁵⁵ i v odborné diskuzi¹⁵⁶, však přináší pohled, který při interpretaci vztahu mezi oběma skutkovými podstatami zdůrazňuje subjektivní stránku protiprávního jednání. Pokud by totiž pachatel byl od samého počátku při manipulaci s doklady a údaji rozhodnými pro příjem z rozpočtu, resp. pro odvody do rozpočtu, veden, byť nepřímým, úmyslem takto protiprávně získané či zadržené prostředky později neoprávněně použít, a právě proto vyhotovil, použil nebo předložil nepravdivé, nesprávné nebo neúplné doklady, popř. v nich podstatné informace zatajil, a tím umožnil nesprávné použití prostředků chráněných rozpočtů či zkrácení jejich příjmů, dokonal by tím trestný čin podle § 260 odst. 1. Faktické porušení dotčených rozpočtů, pokud by pachateli záměr vyšel, pak již lze chápat pouze jako dokončení již dříve dokončeného trestného činu. Jinými slovy onu trestnou manipulaci s vadnými doklady či údaji podle odst. 1 lze mimo jiné spatřovat právě v zatajení úmyslu použít prostředky získané z (popř. neodvedené do) chráněného rozpočtu na jiný než určený, resp. deklarovaný, účel. Úmysl použít, resp. zkrátit, totiž v sobě bude přirozeně zahrnovat i úmysl nezákonné použití, resp. zkrácení, umožnit. V rámci tohoto skutkového děje (úmysl umožnit poškození a současně poškodit již od počátku jednání) by tak naprostá většina jednání měla být v praxi posuzována právě výlučně podle odst. 1. Skutková podstata podle odst. 2 by pak nalezla využití pouze pro spíše teoretické situace, kdy by pachatel pojal úmysl použít jinak oprávněně získané prostředky z rozpočtu EU např. na jiný než dovolený účel, jeho jednání by však nebylo spojeno s vyhotovováním, použitím, předkládáním nebo zatajováním jakýchkoli dokladů či údajů. Jednočinný souběh skutkových podstat podle odst. 1 a odst. 2 však i zde lze vyloučit¹⁵⁷¹⁵⁸.

Zákon ani pro jednu ze základních skutkových podstat nestanoví minimální škodu, ke které má popsané úmyslné jednání směřovat nebo ji způsobit. Z hlediska prokazování tak pro trestnost postačuje srozumění pachatele s vyvoláním možnosti poškození, resp. poškozením, finančních zájmů EU, není nutné prokazovat úmysl směřující ke způsobení konkrétní škody. V případě poškození chráněných rozpočtů v rozsahu zanedbatelných částek, tím spíše v situaci pouhého jejich ohrožení, zde pak samozřejmě v praxi vstupuje do hry korektiv v podobě zásady subsidiarity trestní represe

¹⁵⁵ Tento přístup později zvolil jiný trestní senát Vrchního soudu v Praze (rozsudek Vrchního soudu ze dne 23. března 2016, sp. zn. 4 To 3/2016).

¹⁵⁶ Vávra, L.: *Kolik dotací, tolik trestů?* Právní prostor, 25. 4. 2016, <http://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/kolik-dotaci-tolik-trestu-cast1>.

¹⁵⁷ Vrchní soud v Praze v již zmiňovaném rozhodnutí sp. zn. 4 To 3/2016 však v zásadě nevylučuje vícečinný souběh trestných činů podle odst. 1 a odst. 2 § 212, resp. § 260, trestního zákoníku.

¹⁵⁸ Přestože se autor této práce pro propracovanost doprovodné argumentace kloní spíše k druhé, výše popsané alternativě, tj. že základní skutkové podstaty podle § 260 trestního zákoníku nejsou v klasickém vztahu ohrožovacího a poruchového deliktu, judikatura se v této otázce zjevně zatím teprve ustaluje a pro definitivní rozhodnutí v této věci bude zřejmě nutné vyčkat budoucích sjednocujících rozhodnutí soudů vyšší instance.

podle § 12 odst. 2 trestního zákoníku a je zde tak na místě pečlivě zvážit společenskou škodlivost takového jednání¹⁵⁹.

Pro obě základní skutkové podstaty poškození finančních zájmů EU stanoví zákon trest odnětí svobody až na tři léta, popř. tresty zákazu činnosti nebo propadnutí věci. Oba tyto trestné činy tak lze ve smyslu § 14 odst. 2 trestního zákoníku subsumovat pod pojem přečinu¹⁶⁰. Při srovnání s ostatními trestnými činy tak § 260 trestního zákoníku zásadně nevybočuje ze základních sazeb pro „příbuzné“ hospodářské trestné činy podle hlavy šesté zvláštní části trestního zákoníku¹⁶¹. Naopak zajímavostí je vyšší trestní sazba oproti trestnému činu dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku v základní skutkové podstatě, za který zákon stanoví trest odnětí svobody maximálně na dvě léta¹⁶². Pokud si tato dvě ustanovení promítneme do dotační praxe, zákonodárce zde zjevně poskytuje v rámci generální prevence, případně individuální represe, vyšší ochranu finančním zájmům EU ve srovnání s finančními zájmy jiných veřejných rozpočtů, ze kterých jsou poskytovány dotace a jiné subvence (např. státního rozpočtu nebo rozpočtů obcí a krajů).

Přestože zde zákon výslovně zmiňuje pouze trest odnětí svobody, trest zákazu činnosti nebo propadnutí věci, v úvahu připadají další druhy trestů. Praktický bude zřejmě zejm. trest peněžitý, který trestní zákoník umožňuje soudu uložit v případě úmyslného trestného činu, kterým se pachatel pro sebe nebo jiného snažil získat majetkový prospěch¹⁶³ nebo jej ukládá za přečin bez současného uložení nepodmíněného trestu odnětí svobody¹⁶⁴. Ostatně i trest odnětí svobody zde bude s přihlédnutím k trestní sazbě¹⁶⁵ ukládán především v podmíněné formě. Alternativním trestem k nahrazení krátkodobého trestu odnětí svobody zde může být trest obecně prospěšných prací, a to za zákonem stanovených okolností i jako trest samostatný¹⁶⁶. Pokud vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného přečinu a osobě a poměrům pachatele lze mít důvodně za to, že takový trest postačí,

¹⁵⁹ Draštík, A., Fremr, R., Durdík, T., Růžička, M., Sotolář, A. a kol., *op. cit.*, s. 1990.

¹⁶⁰ Jedná se sice o úmyslné trestné činy, nicméně trestní zákon za ně stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí do pěti let.

¹⁶¹ Stejně je trestána základní skutková podstata v rámci § 257 trestního zákoníku – pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži, dále zneužití informace a postavení v obchodním styku podle § 255 trestního zákoníku nebo § 240 trestního zákoníku - zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby. § 256 trestního zákoníku – zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě pak stanoví pro základní skutkovou podstatu trest odnětí svobody ve výši od šesti měsíců do tří let.

¹⁶² Stejná trestní sazba (až dvě léta) platila pro předchozí právní úpravu podle § 129a trestního zákona, přijetím trestního zákoníku však došlo u poškození finančních zájmů EU k jejímu zpřísnění.

¹⁶³ § 67 odst. 1 trestního zákoníku.

¹⁶⁴ § 67 odst. 2 písm. b) trestního zákoníku.

¹⁶⁵ § 55 odst. 2 a § 81 odst. 1 trestního zákoníku.

¹⁶⁶ § 62 a násl. trestního zákoníku.

může být alternativou pro jinak uložený nepodmíněný trest odnětí svobody také trest domácího vězení¹⁶⁷.

4.1.2 Okolnosti podmiňující použití vyšší sazby

Pokud jde o kvalifikované skutkové podstaty podle § 260 trestního zákoníku, zákonodárce zde přísněji trestá jednak jednání, které vedlo nebo by mohlo vést ke vzniku kvalifikované škody, resp. následku, na chráněných zájmech, a jednak protiprávní jednání osob, kterým byla ochrana finančních zájmů Evropské unie uložena jako zvláštní povinnost. Vyšší trestní sazba je tak standardně oproti základním skutkovým podstatám stanovena za jednání zahrnující uvedené kvalifikační okolnosti, které zvyšují typovou společenskou škodlivost trestného činu. Z hlediska subjektivní stránky pachatele se zde na rozdíl od základních skutkových podstat zásadně nevyžaduje ve vztahu k okolnostem podmiňujícím použití vyšší trestní sazby úmysl. Dle § 17 trestního zákoníku se k těmto zvláště přitěžujícím okolnostem zásadně přihlédne, jde-li o těžší následek (včetně škody), i tehdy, zavinil-li jej pachatel z nedbalosti, resp., jde-li o jinou skutečnost v zásadě i tehdy, jestliže o ní pachatel nevěděl, ač o ní vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl. Vzhledem k tomu, že § 260 trestního zákoníku nestanoví v rámci kvalifikovaných skutkových podstat žádné speciální požadavky z hlediska subjektivní stránky, v obou zmíněných případech tak ve vztahu ke kvalifikační okolnosti v zásadě plně postačuje zavinění pachatele ve formě nepřímého úmyslu, výjimky z této zásady jsou pak specifikovány v dalším textu.

Podle § 260 odst. 3 trestního zákoníku bude pachatel potrestán trestem odnětí svobody v délce trvání jednoho roku až pěti let¹⁶⁸ (nebo peněžitým trestem), způsobí-li činem uvedeným v nižších odstavcích větší škodu¹⁶⁹. Větší škodou se přitom s přihlédnutím k výkladovým ustanovením obecné části trestního zákoníku¹⁷⁰ rozumí škoda dosahující částky nejméně 50.000 Kč, současně ale nedosahující částky 500.000 Kč. Ve vztahu k uvedené škodě přitom postačuje co do zavinění nedbalost, byť nevědomá¹⁷¹. S přihlédnutím k trestní sazbě zde kromě výslovně uvedených trestů budou připadat v úvahu tresty propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, trest zákazu činnosti, popř. trest obecně prospěšných prací či domácího vězení. Nepodmíněný trest odnětí svobody bude i

¹⁶⁷ § 60 a násl. trestního zákoníku.

¹⁶⁸ S přihlédnutím k § 14 odst. 2 trestního zákoníku se zde stále jedná o přečin.

¹⁶⁹ Vzhledem ke složitosti problematiky určení škody způsobené trestným činem podle § 260 trestního zákoníku je této otázce věnována samostatná kapitola 6 této práce.

¹⁷⁰ § 138 odst. 1 trestního zákoníku.

¹⁷¹ Draščík, A., Fremr, R., Durdík, T., Růžička, M., Sotolář, A. a kol., *op. cit.*, s. 1992.

v této kvalifikované podstatě spíše výjimkou pro případ, kdy by uložení jiného trestu zjevně nevedlo k tomu, aby pachatel vedl řádný život¹⁷².

§ 260 odst. 4 trestního zákoníku pak shrnuje další tři typy zvlášť přitěžujících okolností, za které stanoví trest odnětí svobody na dvě léta až osm let. S přihlédnutím k § 14 odst. 3 trestního zákoníku se zde již jedná o vyšší formu trestného činu z hlediska typové závažnosti, tj. o zločin.

První z takových přitěžujících okolností představuje skutečnost, že pachatel spáchal trestný čin jako člen organizované skupiny. Členství v organizované skupině přitom trestní zákoník vyjmenovává i mezi obecnými přitěžujícími okolnostmi¹⁷³, ve vztahu k trestnému činu podle § 260 odst. 4 písm. a) se však tato obecně přitěžující okolnost s přihlédnutím k zásadě zákazu dvojí přičitatelnosti¹⁷⁴ neuplatní, neboť je jinak přímo zákonným znakem, který podmiňuje použití vyšší trestní sazby. Trestní zákoník institut „prosté“ organizované skupiny nijak nedefinuje, interpretace je tak především předmětem soudní výkladové praxe¹⁷⁵. Dle judikatury se tak organizovanou skupinou rozumí sdružení více osob, v němž je provedeno určité rozdělení úloh mezi jednotlivé členy a jeho činnost se v důsledku toho projevuje určitou plánovitostí či koordinovaností¹⁷⁶. Tím se jednak zvyšují šance úspěšného provedení trestného činu, současně tím je ale stupňována společenská škodlivost takového činu. Současně soudní praxe vyžaduje, aby v organizované skupině šlo o sdružení nejméně tří trestně odpovědných osob¹⁷⁷, přičemž není vyloučeno, aby členem organizované skupiny byla i právnická osoba¹⁷⁸. Na rozdíl od institutu organizované zločinecké skupiny¹⁷⁹ se však u „prosté“ organizované skupiny nevyžaduje prvek stálosti takové skupiny, ani plánovité zaměření na soustavné páčání trestné činnosti. „Prostá“ organizovaná skupina tak může mít být pouze jednorázový charakter, resp. postačí, pokud byla zformována ke spáchání ojedinělého trestného činu¹⁸⁰. Členství v organizované skupině tak zde představuje jakousi mírnější formu organizovaného zločinu, přesto pro svoji společenskou škodlivost trestanou přísněji než projevy protiprávního jednání „neorganizovaného“ pachatele či spolupachatelů. Pro „vstup“ do organizované skupiny přitom není požadován jakýkoli formální úkon, plně zde postačuje být konkludentní včlenění a aktivní zapojení do její činnosti¹⁸¹. Z hlediska formy trestní součinnosti tak účast v organizované skupině může mít povahu spolupachatelství či

¹⁷² § 55 odst. 2 trestního zákoníku.

¹⁷³ § 42 písm. o) trestního zákoníku.

¹⁷⁴ § 39 odst. 4 trestního zákoníku.

¹⁷⁵ Šámal, P. a kol.: *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 568.

¹⁷⁶ Např. rozhodnutí č. R 53/1976-II Sb. rozh. tr.

¹⁷⁷ Např. rozhodnutí č. R 45/1986 Sb. rozh. tr.

¹⁷⁸ Šámal, P. a kol.: *op. cit.*, str. 568.

¹⁷⁹ § 129 trestního zákoníku.

¹⁸⁰ Šámal, P. a kol.: *op. cit.*, str. 568.

¹⁸¹ Draštík, A., Fremr, R., Durdík, T., Růžička, M., Sotolář, A. a kol., *op. cit.*, s. 1993.

účastnictví. Z povahy věci se z hlediska subjektivní stránky ve vztahu k členství v organizované skupině vyžaduje alespoň nepřímý úmysl, tj. přinejmenším srozumění s ním.

Za další zvlášť přitěžující okolnost v rámci tohoto ustanovení, zjevně s přihlédnutím k objektu tohoto trestného činu, zákon považuje spáchání trestného činu osobou, která má zvlášť uloženou povinnost zájmy Evropské unie hájit (§ 260 odst. 4 písm. b) trestního zákoníku) a která v tomto smyslu představuje ve vztahu k této skutkové podstatě speciální subjekt¹⁸². Přitom však existence povinnosti opatrovat finanční zájmy EU nebo spravovat její majetek ještě sama o sobě neznamena, že pachatel má zároveň uloženou zvláštní povinnost její zájmy hájit. Dle soudní praxe např. takovou zvláštní povinnost samo o sobě nezakládá ani vedoucí postavení zaměstnance ani dohoda o hmotné odpovědnosti mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem¹⁸³. Za osobu se zvlášť uloženou povinností je naopak třeba považovat jedince, pro kterého představuje ochrana finančních zájmů EU jeho hlavní a profilující¹⁸⁴ úkol a pro kterého tato povinnost vyplývá z pracovního, funkčního nebo služebního postavení nebo jiného právního aktu¹⁸⁵. Tato kvalifikovaná povinnost přitom v praxi může vyplývat jak z unijního předpisu (např. z tzv. nařízení o společných ustanoveních pro ESIF¹⁸⁶, které stanoví základní povinnosti orgánů implementační struktury pro evropské strukturální a investiční fondy), vnitrostátního právního předpisu (např. zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje) nebo ze smlouvy (např. plné moci podle § 31 a násl. občanského zákoníku)¹⁸⁷. Pokud by na pozici osoby, která má ochranu finančních zájmů EU zvlášť uloženu, byla osoba právnická, přičemž ale jejím jménem by se protiprávního jednání dopustila osoba fyzická (coby její představitel či zaměstnanec), připadala by v úvahu jak trestní odpovědnost takové fyzické osoby¹⁸⁸, tak trestní odpovědnost této právnické osoby¹⁸⁹. Co do zavinění zde zákon neobsahuje speciální úpravu, proto ve vztahu k zvlášť uložené povinnosti hájit zájmy EU bude postačovat nedbalost, byť nevědomá¹⁹⁰.

Za okolnost podmiňující použití trestní sazby v rozsahu dvou až osmi let zákon konečně považuje způsobení značné škody. Ta je přitom výkladovým pravidlem § 138 odst. 1 trestního zákoníku

¹⁸² § 114 odst. 1 trestního zákoníku.

¹⁸³ Srov. přiměřeně např. rozhodnutí č. R 28/1992 Sb. rozh. tr.

¹⁸⁴ Draštlík, A., Fremr, R., Durdík, T., Růžička, M., Sotolář, A. a kol., *op. cit.*, s. 1993.

¹⁸⁵ Šámal, P. a kol.: *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2654.

¹⁸⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (dále jen „nařízení o obecných ustanoveních pro ESIF“).

¹⁸⁷ Šámal, P. a kol.: *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2654.

¹⁸⁸ V rámci institutu jednání za jiného ve smyslu § 114 odst. 2 trestního zákoníku.

¹⁸⁹ V rozsahu přičitatelnosti ve smyslu § 8 TOPO.

¹⁹⁰ § 17 odst. b) ve spojení s § 16 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku.

definována jako škoda ve výši nejméně 500.000 Kč, nedosahující však částky 5 mil. Kč. Ve vztahu k tomuto následku postačuje opět zavinění formy nedbalostní.

Pokud jde o druhy trestů, zákon v komentovaném odst. 4 výslovně zmiňuje trest odnětí svobody, který s přihlédnutím k sazbě a celkové vysoké závažnosti jednání bude častěji ukládán v jeho nepodmíněné formě. Praktický bude i zde trest zákazu činnosti, peněžitý trest¹⁹¹, popř. trest propadnutí věci či náhradní hodnoty¹⁹². Vzhledem k tomu, že jde o zločin, nepřipadají již v úvahu alternativní tresty typu domácího vězení či obecně prospěšných prací.

Kvalifikovanou skutkovou podstatu nejvyšší závažnosti obsahuje § 260 trestního zákoníku ve svém odstavci pátém, který postihuje jednání jinak popsané v odst. 1 a 2, kterým pachatel způsobí škodu velkého rozsahu, tj., ve smyslu § 138 odst. 1 trestního zákoníku, škodu dosahující nejméně částky 5 mil. Kč. Takový trestný čin pak bude potrestán trestem odnětí svobody v základním rozsahu pět až deset let, což z tohoto zločinu dělá ve smyslu § 14 odst. 3 trestního zákoníku tzv. zvláště závažný trestný čin. Spolu s výslovně zmíněným obecným trestem odnětí svobody i zde pak přichází v úvahu opět trest zákazu činnosti a některý z trestů, který pachatele postihne na majetku, zde včetně trestu propadnutí majetku nebo jeho části¹⁹³. Pokud jde o zavinění ve vztahu ke způsobené škodě velkého rozsahu, postačuje i zde¹⁹⁴ nedbalost, byť nevědomá.

4.1.3 Vztah k jiným skutkovým podstatám

Jak již uvedeno v předcházejícím textu, individuální objekt trestného činu podle § 260 trestního zákoníku spočívající v zájmech EU ve finanční oblasti, se značně prolíná s jinými zájmy a hodnotami, kterým trestní zákoník poskytuje ochranu, ať je to veřejný zájem na ochraně veškerých subvencí poskytovaných z veřejných rozpočtů, zájem na řádném vyměření a odvedení zákonných příjmů těchto veřejných rozpočtů, včetně cla, prospěšnost hospodářské soutěže, která by se neobešla bez dodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek a přidělování veřejné podpory ani bez řádného informování o stavu hospodaření a jmění ekonomických subjektů či všeobecný zájem na řádném, nestranném, nezištném a zákonném obstarávání věcí obecného zájmu¹⁹⁵ ze strany osob pověřených konkrétními kompetencemi v rámci výkonu veřejné moci. Zatímco jednotlivé skutkové podstaty,

¹⁹¹ Zde již pouze z důvodu podle § 67 odst. 1 trestního zákoníku.

¹⁹² Dle § 39 odst. 7 trestního zákoníku získal-li nebo snažil-li se získat pachatel trestným činem majetkový prospěch, přihlédne k tomu (obligatorně) soud při stanovení druhu trestu a jeho výměry a v zásadě mu uloží některý z trestů, který jej postihne na majetku (§ 66 až 72 trestního zákoníku).

¹⁹³ § 66 odst. 1 trestního zákoníku.

¹⁹⁴ § 17 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku.

¹⁹⁵ Šámal, P. a kol.: *Trestní právo hmotné*, 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 679.

keré uvedeným společenským zájmům poskytují ochranu, představují jakési samostatně stojící abstraktní konstrukty, reálné projevy protiprávního jednání (tj. skutky) nezřídka kdy nabývají podoby subsumovatelné pod vícero těchto skutkových podstat. Dle prof. Šámala se skutkem rozumí určitá událost ve vnějším světě záležející v jednání člověka, která může mít znaky jednoho trestného činu, více trestných činů anebo nemusí vykazovat znaky žádného trestného činu¹⁹⁶. Pokud skutek vykazuje znaky více trestných činů, je nutné posoudit jej z hlediska jejich možného nestejnorožného jednočinného souběhu. Základním smyslem institutu jednočinného souběhu trestných činů je přitom vystihnout povahu a stupeň nebezpečnosti jednání pachatele pro společnost¹⁹⁷. Nebezpečnost, resp. škodlivost, činu pro společnost pak lze v zásadě nejlépe vystihnout, pokud každý skutek bude posuzován dle všech ustanovení, která na něj dopadají¹⁹⁸. Výjimku z tohoto přístupu pak trestněprávní teorie (spolu se soudní praxí) spatřuje zejm. v situaci specifického vztahu jednotlivých skutkových podstat, který spočívá v poměru speciality, subsidiarity nebo faktické konzumpce. Poměr speciality (*lex specialis derogat legi generali*) nacházíme v situaci, kdy jedna ze skutkových podstat postihuje pouze určitý druh útoků proti společnému individuálnímu objektu¹⁹⁹. Typicky zde lze hovořit o vztahu kvalifikovaných skutkových podstat ve vztahu ke skutkovým podstatám základním nebo vztahu skutkových podstat, které lze považovat za součást skutkových podstat jiných, speciálních. Vztah subsidiarity (*lex primaria derogat legi subsidiariae*) pak lze vysledovat mezi skutkovými podstatami, z nichž jedna (subsidiární) představuje pouze podpůrnou ochranu ustanovení primárnímu. Ustanovení o trestném činu poruchovém se zde tak např. použije před ustanovením upravujícím trestný čin ohrožovací, byť obě skutkové podstaty přispívají k ochraně téhož zájmu. Konečně o tzv. faktické konzumpci lze hovořit v situaci, kdy „jeden trestný čin je prostředkem relativně malého významu ve srovnání se základním trestným činem nebo vedlejším málo významným produktem základního trestného činu“²⁰⁰. Pokud nastane některá z naznačených situací, je jednočinný souběh dotčených trestných činů vyloučen. V opačném případě je skutek posuzován ve vztahu ke všem sbíhajícím se trestným činům, což má své důsledky jak v oblasti hmotněprávní, tak v oblasti procesněprávní.

Z hlediska trestního práva hmotného je vhodné připomenout, že důsledkem jednočinného souběhu je ukládání úhrnného trestu podle toho ustanovení, na které se vztahuje nejpřísnější trest²⁰¹ (absorpční zásada). Prvky zásady asperační (zostřující) pak lze spatřovat v obecné přitěžující okolnosti podle § 42 písm. n) trestního zákoníku, podle které soud při rozhodování o druhu a výši trestu

¹⁹⁶ Šámal, P. a kol.: *Trestní právo hmotné*, 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 276.

¹⁹⁷ Rozhodnutí č. R 25/1964 Sb. rozh. tr.

¹⁹⁸ Šámal, P. a kol.: *Trestní právo hmotné*, 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 278.

¹⁹⁹ *Ibid.*, s. 279.

²⁰⁰ Rozhodnutí č. R 10/1987 Sb. rozh. tr.

²⁰¹ § 43 trestního zákoníku.

(obligatorně) přihlédně k tomu, že pachatel spáchal více trestných činů²⁰². Z hlediska trestního práva procesního je pak významná zejm. ta zásada, podle které se o všech sbíhajících se trestných činech koná před soudem společně řízení²⁰³.

Pokud jde o možnosti přípustnosti jednočinného souběhu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie s ostatními trestnými činy, které chrání výše zmíněné obdobné společenské zájmy (zejm. jestliže jde o trestné činy majetkové povahy), je na místě zdůraznit jedno specifikum této skutkové podstaty. Její typové znaky mohou být na jednu stranu naplněny širokou škálou velmi rozdílných jednání, kterými lze finanční zájmy EU ohrozit, resp. poškodit²⁰⁴, a to včetně jednání majících jinak formu přípravy, pokusu či účastenství. Okruh potenciálních pachatelů tohoto trestného činu je přitom velmi široký, vezmeme-li v úvahu nejen počet fyzických a právnických osob, které jsou příjemci prostředků z rozpočtu EU, popř. plátcí do něj, ale i počet osob, které se na straně poskytovatele a jiných orgánů na rozdělování a kontrole řádného využití těchto prostředků podílejí. Na druhou stranu je aplikace tohoto ustanovení značně limitována právě jeho explicitně vyjádřeným, relativně úzkým individuálním objektem. Protiprávní jednání, která v praxi naplňují skutkovou podstatu trestného činu poškození finančních zájmů tak nezdědka budou v rámci totožného skutku současně představovat trestný čin, kterým je zasahováno i do jiných trestním právem chráněných vztahů a hodnot, čili budou muset být aplikována výše uvedená pravidla pro jednočinné sbíhající se trestné činy, včetně vymezených výjimek z nich.

Pokud budeme nejdříve zkoumat vztah § 260 trestního zákoníku k „příbuzným“ skutkovým podstatám v rámci hlavy šesté jeho zvláštní části (trestné činy hospodářské), můžeme nejprve vyloučit jeho jednočinný souběh s trestným činem zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění podle § 254 odst. 1, který mezi svými typovými znaky obsahuje jednání obsahově totožné se znaky vymezenými v § 260 odst. 1, zejm. pokud jde o uvádění nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů, nebo úpravu, resp. zatajení, právně relevantních dokumentů. Vzhledem k tomu, že § 254 odst. 1 nedopadá pouze na případy, kdy by mohl být dotčen finanční zájem Evropské unie, lze § 260 odst. 1 ve vztahu k němu považovat za ustanovení speciální, proto jejich jednočinný souběh nebude přípustný²⁰⁵²⁰⁶. Pokud by však teoreticky protiprávní jednání spočívalo v uvádění nepravdivých nebo

²⁰² Šámal, P. a kol.: *Trestní právo hmotné*, 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 387.

²⁰³ § 20 trestního řádu.

²⁰⁴ Draščík, A., Fremr, R., Durdík, T., Růžička, M., Sotolář, A. a kol., *op. cit.*, s. 1994.

²⁰⁵ Šámal, P. a kol.: *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2655.

²⁰⁶ K odlišnému závěru však došel např. Krajský soud v Hradci Králové v dosud neuveřejněné věci vedené pod sp. zn. 9T 9/2014/2014, kdy připustil jednočinný souběh přečinů podle § 260 odst. 2 a 3 trestního zákoníku s přečinem podle § 254 odst. 1 alinea 2 trestního zákoníku pro situaci, kdy pachatel v souvislosti s vykazováním způsobilých výdajů z dotace spolufinancované z rozpočtu EU předkládal poskytovateli dotace fiktivně vystavené výdajové pokladní doklady.

hrubě zkeslených údajů v podkladech sloužících pro zápis do obchodního rejstříku, nadačního rejstříku, nebo rejstříku obecně prospěšných společností ve smyslu § 254 odst. 2 alinea jedna, to vše (např. s přihlédnutím k dotačním pravidlům konkrétního operačního programu) s úmyslem umožnit nesprávné použití nebo zadržování finančních prostředků z rozpočtu chráněného § 260, lze dle autora této práce v zásadě jednočinný souběh těchto trestných činů připustit, neboť § 254 odst. 2 trestního zákoníku zde chrání jiný samostatný individuální objekt²⁰⁷, kterým je pravdivost zápisů v uvedených veřejných rejstřících²⁰⁸.

Další ze skutkových podstat trestných činů hospodářských, u které lze očekávat konkurenci ve vztahu ke skutkové podstatě poškození finančních zájmů EU, představuje trestný čin zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku. Toho se dopustí ten, kdo ve větším rozsahu²⁰⁹ zkrátí daň, clo, pojistné na sociální zabezpečení, příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, pojistné na úrazové pojištění, poplatek nebo jinou podobnou povinnou platbu anebo nezákonně vyláká výhodu na některé z těchto povinných plateb. S přihlédnutím k tomu, že právě clo²¹⁰ vyměřované a vybírané na národní úrovni tvoří jeden z povinných odvodů představujících příjem rozpočtu EU, je právě v souvislosti s úmyslným odvodem cla v nedostatečné výši na místě posoudit možnost jednočinného souběhu těchto skutkových podstat. Dle výkladového stanoviska Nejvyššího státního zastupitelství²¹¹ (dále jen „NSZ“) jde v případě, že pachatel zkrátí clo vybírané na vnějších hranicích členských států Evropské unie, které je příjmem příslušných rozpočtů Evropských společenství na straně jedné a státního rozpočtu České republiky na straně druhé²¹², o jednočinný souběh skutkových podstat podle §§ 260 a 240 trestního zákoníku. Dle NSZ jedině paralelní aplikace obou právních kvalifikací na tomtéž skutku vyjadřuje ochranu fiskálním zájmům Evropských společenství (resp. EU) i České republiky²¹³. Obdobné stanovisko zaujala komentářová literatura, např. dle JUDr. Alexandra Sotoláře²¹⁴ je v případě, kdy jsou dotčeny nejen finanční zájmy EU, ale i zájmy jiných veřejných rozpočtů, na místě jednočinný souběh uvedených skutkových podstat

²⁰⁷ Srov. přiměřeně usnesení velkého senátu Nejvyššího soudu ze dne 26. 3. 2014, sp. zn. 15 Tdo 190/2014, uveřejněné pod č. 48/2014 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní, dostupné na www.nsoud.cz.

²⁰⁸ Šámal, P. a kol.: *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2582.

²⁰⁹ S přihlédnutím k výkladovému ustanovení § 138 odst. 1 trestního zákoníku se jedná o nezákonné zkrácení povinné platby v částce dosahující nejméně 50.000 Kč.

²¹⁰ Vzhledem k tomu, že dle aktuální judikatury SDEU (zejm. výše citovaný rozsudek ze dne 8. září 2015 ve věci Ivo Taricco a další, C-105/14) spadají pod pojem podvodů ohrožujících finanční zájmy EU i podvody v oblasti DPH, lze závěry obsažené v tomto odstavci použít i na ně.

²¹¹ Výkladové stanovisko NSZ č. 3/2011 ze dne 8. března 2011 dostupné zde: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/udaje-o-cinnosti-a-statisticke-udaje/rozhodovaci-a-metodicka-innost-nsz/vykladova-stanoviska/309>.

²¹² Již v předcházejícím textu bylo popsáno, že 20 % vybraného cla si v souladu se čl. 2 odst. 3 rozhodnutí Rady č. 2014/335/EU, EURATOM ze dne 26. května 2014 o systému vlastních zdrojů Evropské unie, ponechávají k úhradě nákladů spojených s jeho výběrem jednotlivé členské státy.

²¹³ *Op. cit.* Výkladové stanovisko NSZ č. 3/2011.

²¹⁴ Draštitř, A., Fremr, R., Durdík, T., Růžička, M., Sotolář, A. a kol., *op. cit.*, s. 1997.

připustit. Odlišné stanovisko však posléze zaujala soudní praxe. Nejvyšší soud²¹⁵ dochází k závěru, že skutková podstata trestného činu poškození finančních zájmů EU podle § 260 trestního zákoníku má, pokud jde o krácení cla, pouze subsidiární povahu ve vztahu ke skutkové podstatě krácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku, a proto je jejich jednočinný souběh vyloučen (jednání se tak posoudí výlučně podle ustanovení § 240 trestního zákoníku). Nejvyšší soud zde sice uznává, že fiskální zájmy Evropské unie, včetně příjmů jejího rozpočtu, jsou objektem trestného činu podle § 260 trestního zákoníku, na druhou stranu však nesouhlasí s názorem, že by ustanovení § 240 trestního zákoníku poskytovalo ochranu výlučně finančním zájmům České republiky. Naopak dle soudu toto ustanovení poskytuje ochranu celé částce cla, včetně té, která má být přímo aplikovatelné legislativy EU odvedena do společného rozpočtu EU²¹⁶. Nicméně vzhledem k tomu, že znakem skutkové podstaty podle § 240 trestního zákoníku je zkrácení povinné platby nejméně ve větším rozsahu, soud nevylučuje, aby krácení cla nedosahující této intenzity (méně než 50.000 Kč), které současně naplňuje znaky skutkové podstaty poškození finančních zájmů EU, bylo postiženo právě podle § 260 trestního zákoníku.

Při realizaci projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU jsou velmi častým zdrojem tzv. nesrovnalostí²¹⁷ na úrovni jednotlivých příjemců, resp. realizátorů projektů, pochybení při zadávání veřejných zakázek²¹⁸. Příjemci dotací v těchto případech v pozici zadavatele porušují relativně rozsáhlou a komplikovanou úpravu zadávacího procesu, ať jsou tato pravidla stanovena zákonem²¹⁹ nebo dalšími dokumenty závaznými pro příjemce dotací²²⁰. Jak je již uvedeno v předchozím textu, k protiprávnímu chování nemusí nutně docházet pouze na úrovni příjemců prostředků, ale také na úrovni poskytovatelů dotací, úvěrů a jiných forem veřejných podpor. Na úrovni těchto orgánů jsou zpravidla nastaveny vnitřně závazné postupy, které upravují proces hodnocení a výběru jednotlivých projektových žádostí. Ty mají zajistit, že tyto procesy budou probíhat objektivně a transparentně. Kvalifikační kritéria pro účast v těchto soutěžích o veřejnou podporu jsou přitom, stejně jako hodnotící kritéria pro posuzování konkrétních žádostí, předem zpřístupněna okruhu uchazečů, který není omezen vůbec nebo pouze typově (např. u programů zaměřených na podporu malých a

²¹⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2012, sp. zn. 5 Tdo 666/2012-210, uveřejněné pod č. 38/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní, dostupné na www.nsoud.cz.

²¹⁶ Dle soudu nelze ani přehlédnout, že přestože větší část vybíraného cla představuje příjem rozpočtu EU, je jeho řádný výběr současně v zájmu členských států, neboť z rozpočtu EU jsou na výdajové stránce financovány důležité společné politiky přínosné pro jednotlivé členské státy.

²¹⁷ Čl. 2 odst. 36 nařízení o obecných ustanoveních pro ESIF.

²¹⁸ Např. výroční zpráva OLAF na rok 2015, dostupná na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_en, s. 10.

²¹⁹ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

²²⁰ Např. Metodický pokyn pro oblast zadávání zakázek pro programové období 2014-2020 (<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Metodicke-pokyny/Metodika-rizeni-programu/Metodika-zadavani-zakazek>).

středních podniků), jinými slovy jsou zde aplikovány zásady veřejné soutěže²²¹. Pokud nejsou tyto postupy dodrženy, může, při standardně omezených zdrojích vymezených na konkrétní podpůrný program, dojít k ovlivnění výběru projektů, které veřejnou podporu ve finále získají. V případě, že se u obou výše uvedených typů protiprávního jednání (tj. porušení pravidel pro zadání veřejných zakázek, resp. jiných veřejných soutěží) jedná o činy úmyslného charakteru, je zde na místě, při splnění dalších zákonných znaků, možná kvalifikace takového jednání podle § 256 trestního zákoníku jako zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě, popř. podle § 257 trestního zákoníku jako pletich při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži²²². Pokud se současně jedná o projekty, které mají být financované či spolufinancované z některého z chráněných rozpočtů podle § 260 trestního zákoníku, je i zde na místě úvaha o vztahu uvedených skutkových podstat z hlediska možnosti jejich nestejnorožného jednočinného souběhu.

Zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě se dle § 256 odst. 1 trestního zákoníku dopustí mj. ten, kdo v souvislosti s veřejnou zakázkou nebo veřejnou soutěží v úmyslu způsobit jinému škodu nebo opatřit sobě nebo jinému prospěch zjedná některému dodavateli, soutěžiteli nebo účastníku dražby přednost nebo výhodnější podmínky na úkor jiných dodavatelů nebo soutěžitelů. Pachatelem tohoto trestného činu bude přitom zpravidla osoba, která je pověřena určitými úkony, resp. povinnostmi, v souvislosti se zadáním zakázky, resp. veřejné soutěže²²³. Ustanovení § 256 odst. 3 dále upravuje zvláštní případy úplatkářství právě v souvislosti s jednáním podle odst. 1²²⁴, ještě úžeji je pojata kvalifikovaná skutková podstata podle § 256 odst. 4, která za obdobný případ úplatkářství při zadávání veřejné zakázky či organizaci veřejné soutěže stanoví vyšší trestní sazbu pro speciální subjekt, který představuje úřední osoba ve smyslu § 127 trestního zákoníku. Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži pak zahrnují celý soubor jednání, kterými je narušen řádný průběh zadání veřejné zakázky, resp. provedení veřejné soutěže, ať jde o použití lsti, pohrůžky násilí či úplatkářství aktivního i pasivního (§ 257 odst. 1 trestního zákoníku). Pachatelem tohoto trestného činu může pak být v zásadě kdokoli (obecný subjekt)²²⁵. Vzhledem k tomu, že ustanovení § 256, resp. § 257, trestního zákoníku poskytuje ochranu jinému individuálnímu objektu (tj. zájmu na dodržení zákonného, resp. řádného, postupu v souvislosti se

²²¹ K pojmu „veřejné soutěže“ viz již zmiňované usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2009, sp. zn. 5 Tdo 572/2009, část trestní, dostupné na www.nsoud.cz.

²²² V případě nenaplnění všech znaků skutkových podstat podle §§ 256 a 257 lze subsidiárně aplikovat ustanovení o trestném činu porušení předpisů a pravidel hospodářské soutěže podle § 248 odst. 2 alinea druhá trestního zákoníku (Šámal, P. a kol.: *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2524).

²²³ Šámal, P. a kol.: *Trestní právo hmotné*, 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 770.

²²⁴ V tomto smyslu se jedná o speciální skutkové podstaty ve vztahu k trestnému činu přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku (Šámal, P. a kol.: *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2627).

²²⁵ Šámal, P. a kol.: *Trestní právo hmotné*, 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 770.

zadáním veřejné zakázky, provedením veřejné soutěže či dražby) než v předcházejícím textu popsaná skutková podstata poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku, současně tyto skutkové podstaty nejsou ve vztahu speciality či subsidiarity, je třeba v zájmu vystihnoutí povahy a závažnosti úmyslného jednání pachatele zahrnujícího znaky obou skutkových podstat pro společnost²²⁶ jejich jednočinný souběh připustit²²⁷.

Z hlediska druhového objektu činů jsou trestným činům hospodářským podle hlavy šesté zvláštní části blízké trestné činy proti majetku zařazené do páté hlavy zvláštní části trestního zákoníku. V první řadě zde bude na místě zkoumat vztah skutkové podstaty poškození finančních zájmů EU ke skutkovým podstatám postihujícím různé formy podvodného jednání, ať se jedná o obecnou skutkovou podstatu podvodu podle § 209 trestního zákoníku nebo skutkovou podstatu dotačního podvodu podle § 212, popř. úvěrového podvodu podle § 211, trestního zákoníku.

Pokud jde o trestný čin „obecného“ podvodu podle § 209 trestního zákoníku, jeho jednočinný souběh s trestným činem podle § 260 lze vyloučit, neboť poškození finančních zájmů EU jednak představuje skutkovou podstatu speciální (vzhledem k jejímu užšímu individuálnímu objektu), jednak se „obecný“ podvod jakožto výlučně poruchový trestný čin, nachází ve vztahu k poškození finančních zájmů EU v jeho ohrožovací základní skutkové podstatě podle § 260 odst. 1 trestního zákoníku, ve vztahu subsidiarity.

Nepoměrně náročnější úvahu pak vyžaduje posouzení vztahu skutkových podstat poškození finančních zájmů EU a dotačního, resp. úvěrového, podvodu, neboť jejich znaky se do značné míry překrývají. Podle § 212 odst. 1 trestního zákoníku se dotačního podvodu dopustí ten, kdo v žádosti o poskytnutí dotace, subvence nebo návratné finanční výpomoci nebo příspěvku uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí. Dle § 211 odst. 1 trestního zákoníku (úvěrový podvod) je pak takové jednání trestné, pokud k němu dojde při sjednávání úvěrové smlouvy nebo při čerpání úvěru, přičemž není rozhodné, zda je tento úvěr poskytnut ze soukromých či veřejných zdrojů. Na rozdíl od „obecného“ podvodu je tak za uvedených zvláštních okolností trestná již samotná manipulace s údaji (ta představuje dokonáný trestný čin), přičemž z hlediska trestnosti již v těchto základních skutkových podstatách není klíčové, zda k protiprávnímu vylákání dotace, resp. úvěru, skutečně dojde. Kromě uvedených „ohrožovacích“ skutkových podstat však oba trestné činy obsahují dále samostatné „poruchové“ základní skutkové podstaty (§ 212 odst. 2 a § 211 odst. 2), podle kterých je trestné použití účelových subvencí, resp. úvěrů, v rozporu s jejich účelem, resp. bez

²²⁶ Šámal, P. a kol.: *Trestní právo hmotné*, 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 278.

²²⁷ Ke stejnému závěru dochází i judikatura, např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 12. 2015, sp. zn. 5 Tdo 1502/2014, část trestní, dostupné na www.nsoud.cz.

souhlasu věřitele, a to v nikoli malém rozsahu²²⁸. Ani jedna z uvedených skutkových podstat však výslovně nespecifikuje svůj individuální objekt, tj. okruh finančních zájmů, které jsou ustanovením chráněny. Základní rozdíl mezi dotačním, resp. úvěrovým, podvodem na straně jedné a poškozením finančních zájmů EU na straně druhé tak bude představovat právě užší zaměření skutkové podstaty podle § 260 trestního zákoníku, který poskytuje ochranu výlučně souhrnnému rozpočtu EU nebo rozpočtům spravovaných EU nebo jejím jménem. Část komentářové literatury²²⁹ tak spolu s částí rozhodovací praxe soudů²³⁰ dochází k závěru, že trestný čin poškození finančních zájmů EU představuje ustanovení speciální k obecnému dotačnímu, resp. úvěrovému, podvodu, a z toho důvodu bude jejich jednočinný souběh zásadně vyloučen.

Tak by tomu, při akceptaci²³¹ naznačeného vztahu speciality § 260 vůči § 212 trestního zákoníku, skutečně mohlo být, pokud by projektům byly poskytovány výlučně dotace, resp. úvěry, z prostředků rozpočtu EU, resp. dalších chráněných rozpočtů, tzn. zdrojem těchto subvencí by ze 100 % byl právě chráněný rozpočet EU. Pravidla implementace operačních programů spolufinancovaných z rozpočtu EU v ČR jsou však nezřídka nastavena tak, že k podpoře „z rozpočtu EU“ je poskytována další podpora z národních veřejných rozpočtů, ať již jde o státní rozpočet, rozpočty státních fondů či rozpočty krajů. Tyto subvence jsou přitom výlučně poskytovány na konkrétní, přesně specifikovaný, účel. V případě úmyslné manipulace s údaji rozhodujícími pro poskytnutí takové dotace či úvěru, resp. v případě úmyslného neoprávněného použití těchto prostředků, tak mohou být ohroženy, resp. poškozeny, jak finanční zájmy EU, tak jiné veřejné rozpočty, z kterých je poskytováno zmíněné tzv. „národní spolufinancování“. Pokud trestná činnost spočívá ve vylákání prostředků jak z rozpočtu Evropské unie, tak z rozpočtu České republiky, popř. jiného veřejného rozpočtu, pak je, dle autora této práce, na místě připustit nestejnorodý jednočinný souběh trestných činů dotačního, resp. úvěrového, podvodu a poškození finančních zájmů EU²³². Přetrvávající otázkou, na které se výkladová praxe soudů prozatím neshodla, je pak nakolik u dotací spolufinancovaných jak ze státního rozpočtu, tak z rozpočtu EU, do právní kvalifikace jednání, které je postihováno podle § 212 trestního zákona, započítávat také případnou škodu, která vznikla, resp. jejíž vznik byl umožněn, na rozpočtu EU. Této problematice se blíže věnuje kapitola 6.4 této práce.

²²⁸ Tzn. s přihlédnutím k výkladovému pravidlu podle § 138 trestního zákoníku v částce dosahující nejméně 25.000 Kč.

²²⁹ Šámal, P. a kol.: *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2655.

²³⁰ Dosud nepublikovaný rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 3. 2015, sp. zn. 1 T 10/2015.

²³¹ Alternativní přístup je popsán v rámci kapitoly 6.4 této práce.

²³² Shodně také výkladové stanovisko NSZ č. 3/2011 ze dne 8. března 2011 dostupné zde: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/udaje-o-cinnosti-a-statisticke-udaje/rozhodovaci-a-metodicka-innost-nsz/vykladova-stanoviska/309>, aprobované také aplikovatelnou judikaturou, např. usnesením Nejvyššího soudu ze dne 20. 11. 2013, sp. zn. 5 Tdo 1053/2013, část trestní, dostupným na www.nsoudu.cz.

Pokud jde o ostatní skutkové podstaty zařazené do hlavy páté trestního zákoníku, v závislosti na skutkových okolnostech přichází teoreticky v úvahu jednočinný souběh trestného činu poškození finančních zájmů EU také s dalšími majetkovými trestnými činy, kterými jsou zejm. legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216 trestního zákoníku, způsobení úpadku podle § 224 trestního zákoníku, zejm. v souvislosti s užitím poskytnutého úvěru v rozporu nebo hrubém nepoměru s jeho účelem (§ 224 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku)²³³ či porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku podle § 227 trestního zákoníku²³⁴. Naopak zřejmě vyloučen by byl jednočinný souběh trestného činu poškození finančních zájmů EU s trestným činem podle § 220, tj. s porušením povinnosti při správě cizího majetku (v úmyslné formě)²³⁵. V tomto případě totiž ustanovení § 260 se svým užším individuálním objektem a konkretizací znaků skutkové podstaty stojí ve vztahu k § 220 trestního zákoníku v poměru speciálního vůči obecnému²³⁶.

Konečně z hlediska možného jednočinného souběhu s trestným činem poškození finančních zájmů EU je na místě vzpomenout některé skutkové podstaty, které jsou obsaženy v hlavě desáté zvláštní části trestního zákoníku sdružující trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných, a to zejm. pokud jde o trestné činy úředních osob a úplatkářské delikty. Jejich druhové objekty jsou představovány ochranou společnosti a jednotlivce před porušováním povinností, resp. zneužíváním pravomocí, úředních osob, resp. ochranou nestranného a objektivního obstarávání věcí obecného zájmu před korupčním jednáním²³⁷. Praktické tyto skutkové podstaty budou opět zejm. v souvislosti s úmyslným protiprávním jednáním osob odpovědných za výběr a hodnocení projektů, resp. za kontrolu jejich řádné realizace.

Zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku představuje trestný čin vyžadující na „pozici“ pachatele či spolupachatele speciální subjekt^{238,239}, kterým je úřední osoba (vždy fyzická osoba), jinak definovaná v § 127 trestního zákoníku. Zákon na jednu stranu poskytuje zvýšenou právní ochranu fyzickým osobám, které plní důležité úkoly při ochraně a prosazování státních nebo

²³³ Šámal, P. a kol.: *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2656.

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ Draštík, A., Fremr, R., Durdík, T., Růžička, M., Sotolář, A. a kol., *op. cit.*, s. 1998.

²³⁶ A. Sotolář dochází ke stejnému závěru s argumentací, že se v tomto případě jedná o vztah ustanovení primárního k subsidiárnímu (in Draštík, A., Fremr, R., Durdík, T., Růžička, M., Sotolář, A. a kol.: *op. cit.*, s. 1998). V praxi se však lze setkat i s názory, které jednočinný souběh uvedených trestných činů připouštějí, např. dosud pravomocně nerozhodnutá a neuveřejněná věc dozorovaná ze strany VSZ v Praze pod sp. zn. 7 VZN 1546/2013.

²³⁷ Šámal, P. a kol.: *Trestní právo hmotné*, 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 859.

²³⁸ § 114 odst. 1 trestního zákoníku.

²³⁹ Účastníkem (tj. organizátorem, návodcem či pomocníkem) však může být i osoba, která nemá vlastnost, způsobilost nebo postavení speciálního subjektu (§ 114 odst. 3 trestního zákoníku). Zde však platí zásada akcesority účastenství, podle které je účastník trestně odpovědný pouze pokud pachatel trestný čin dokonal, nebo se o to alespoň pokusil (návěti § 24 odst. 1 trestního zákoníku), samozřejmě to vše za předpokladu, že se účastník svým jednáním již nedopustil jiného trestného činu.

celospolečenských zájmů²⁴⁰, na druhou stranu těmto osobám přiznává i zvýšenou trestněprávní odpovědnost²⁴¹, neboť jejich případné protiprávní jednání v souvislosti s výkonem jejich pravomocí se vyznačuje zvýšenou společenskou nebezpečností. Úřední osobu tak v zákonem vymezeném taxativním výčtu představuje vedle soudce, poslance parlamentu či státního zástupce mj. i odpovědný úředník orgánu státní správy, samosprávy nebo jiného orgánu výkonné moci²⁴², pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používá přitom svěřené pravomoci při plnění těchto úkolů. V konkrétní situaci zde půjde o úředníka plnícího v rámci svěřené pravomoci úkoly spočívající právě v rozdělování a kontrole veřejné podpory částečně či plně kryté z rozpočtu EU. Pokud takový odpovědný úředník v úmyslu²⁴³ způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím právnímu předpisu, překročí svou pravomoc nebo nesplní povinnost vyplývající z jeho pravomoci, dopustí se trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku. Jednočinný souběh s trestným činem spočívajícím v poškození finančních zájmů EU zde přitom není vyloučen, neboť tyto dvě skutkové podstaty jednak chrání jiné individuální objekty, jednak slouží k ochraně před různými formami jednání²⁴⁴.

Stejně tak a s obdobnou argumentací odlišných individuálních objektů bude přípustný jednočinný souběh poškození finančních zájmů EU s různými typy úplatkářství, které trestní zákoník upravuje pod svými §§ 331 až 334. Trestného činu přijetí úplatku se mj. dopustí ten, kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu pro sebe nebo pro jiného přijme úplatek²⁴⁵ nebo si jej dá slíbit²⁴⁶, popř. ten, kdo o úplatek za uvedených okolností přímo sám požádá²⁴⁷. Ustanovení § 331 odst. 3 a 4 přitom zvyšuje trestní sazbu mj. pro speciální subjekt, který i zde představuje úřední osoba. Obstaráváním věcí obecného zájmu pak lze mimo jiné rozumět i správu veřejných prostředků částečně či plně pocházejících z rozpočtu EU. Pokud tedy v souvislosti s touto činností zřetelně obecného celospolečenského zájmu odpovědný úředník přijme, dá si slíbit nebo požádá o neoprávněné zvýhodnění, dopustí se trestného činu přijetí úplatku. Naopak na straně žadatele o dotaci spolufinancovanou z rozpočtu EU, resp. jejího příjemce podléhajícího pravomoci rozličných kontrolních a auditních orgánů, si lze v praxi představit jednání naplňující skutkovou

²⁴⁰ Šámal, P. a kol.: *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1352.

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² § 137 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku.

²⁴³ Jedná se o tzv. „druhý“ úmysl.

²⁴⁴ Draščík, A., Fremr, R., Durdík, T., Růžička, M., Sotolář, A. a kol., *op. cit.*, s. 1998..

²⁴⁵ Úplatkem se rozumí jakákoli neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není právní nárok (§ 334 odst. 1 trestního zákoníku).

²⁴⁶ Základní skutková podstata podle § 331 odst. 1 trestního zákoníku.

²⁴⁷ Druhá základní skutková podstata podle § 331 odst. 2 trestního zákoníku, ve vztahu k odst. 1 daného ustanovení se jedná o ustanovení speciální.

podstatu podplacení podle § 332 trestního zákoníku²⁴⁸. Pro úplnost, na straně třetí osoby v praxi může také v souvislosti se správou prostředků z rozpočtu EU dojít k jednání naplňujícímu znaky skutkové podstaty nepřímého úplatkářství podle § 333 odst. 1 trestního zákoníku²⁴⁹. A dále, příjemce či žadatel o dotaci se může vůči takové třetí osobě dopustit trestného činu nepřímého úplatkářství ve smyslu § 333 odst. 2 trestního zákoníku. Pokud výše uvedenými typy korupčního jednání pachatel současně úmyslně minimálně umožní nesprávné použití nebo zadržení finančních prostředků rozpočtu EU ve smyslu § 260 trestního zákoníku, dopustí se některého z výše zmiňovaných úplatkářských trestných činů v nestejnorodém jednočinném souběhu s poškozením finančních zájmů EU.

Pokud jde o další skutkové podstaty zařazené do hlavy desáté zvláštní části trestního zákoníku, se kterými připadá v úvahu jednočinný souběh s trestným činem poškození finančních zájmů EU, připadá při využití výše uvedených aplikačních pravidel také trestný čin padělání a pozměnění veřejné listiny podle § 348 trestního zákoníku²⁵⁰ a účast na organizované zločinecké skupině podle § 361 trestního zákoníku.

Nepřekážení trestného činu poškození finančních zájmů EU pak bude trestné pouze ve vztahu k nepřekážení jednání uvedeného v jeho kvalifikované skutkové podstatě podle § 260 odst. 5²⁵¹. Naopak neoznámení trestného činu podle § 260 trestního zákoníku trestné není²⁵².

²⁴⁸ Podplacení se dopustí ten, kdo jinému nebo pro jiného mj. v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, přičemž za okolnost zvlášť přitěžující, zvyšující trestní sazbu v kvalifikované skutkové podstatě, zákon považuje situaci, kdy pachatel spáchá takový čin vůči úřední osobě.

²⁴⁹ Toho se dopustí ten, kdo žádá nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon úřední osoby, nebo za to, že tak již učinil.

²⁵⁰ Přestože trestné činy poškození finančních zájmů EU a padělání a pozměnění veřejné listiny zdánlivě vykazují obdobné znaky spočívající zejm. ve vyhotovení či použití vadného dokladu, obě skutkové podstaty chrání odlišné společenské zájmy (finanční zájmy EU oproti zájmu na řádném chodu státního aparátu a důvěře v pravdivost veřejných listin), proto jejich jednočinný souběh v zásadě není vyloučen. Tento názor byl již potvrzen i v judikatuře, např. pokud jde o dosud neuveřejněný rozsudek Vrchního soudu v Praze vedený pod sp. zn. 5 To 33/2013 ze dne 4. dubna 2013, později potvrzený usnesením Nejvyššího soudu ze dne 20. listopadu 2013 pod sp. zn. 5 Tdo 1053/2013.

²⁵¹ Objektivní stránka trestného činu nepřekážení trestného činu podle § 367 odst. 1 trestního zákoníku spočívá v nepřekážení spáchání nebo dokončení trestného činu, o jehož přípravě či páčení se pachatel hodnověrně dozvěděl, přičemž není trestné nepřekážení jakéhokoliv trestného činu, nýbrž pouze skutkových podstat taxativně vyjmenovaných v rámci § 367 trestního zákoníku, tj. včetně jeho § 260 odst. 5.

²⁵² Poškození finančních zájmů EU není výslovně zmíněno v taxativním výčtu podle § 368 trestního zákoníku.

4.2 Trestní odpovědnost právnických osob a finanční zájmy EU²⁵³

Jak je zřejmé z přehledu příjemců dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU²⁵⁴, naprostou většinu subjektů, které o tyto dotace žádají, resp. je za stanovených podmínek čerpají, představují právnické osoby, ať jde o veřejnoprávní korporace typu státu, územních samosprávných celků či jiných právnických osob zřízených zákonem, nebo soukromoprávní korporace (obchodní korporace či spolky) či v menší míře o fundace (tj. nadace, nadační fondy a ústavy). Taktéž pokud jde o subjekty odpovědné za řádný výběr, resp. úhradu, cla, popř. daně z přidané hodnoty, jakožto složek příjmu rozpočtu EU, z velké části se jedná o právnické osoby. Vzhledem k tomu, že situace se neliší ani v ostatních členských státech EU, pokud je sledován zájem na skutečně efektivní a co nejúčinnější ochraně finančních zájmů EU, nemůže se její právní úprava omezovat pouze na osoby fyzické, ale musí zahrnovat i právnické osoby. Ke zhmotnění tohoto požadavku došlo přijetím tzv. Druhého protokolu k Úmluvě o ochraně finančních zájmů ES²⁵⁵, který zavedl povinnost všech signatářských států zajistit trestní odpovědnost právnických osob za vymezená deliktní jednání proti finančním zájmům ES a který je blíže komentován v kapitole 3.3 této práce. V českém vnitrostátním právu pak k zakotvení trestněprávní odpovědnosti právnických osob došlo po dlouhé a silné odborné diskusi²⁵⁶ přijetím zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, a to s účinností k 1. lednu 2012.

Institut deliktní způsobilosti právnických osob narušuje jinak klasický princip trestního práva spočívající v individuální odpovědnosti za individuálně zaviněné protiprávní chování²⁵⁷. U právnické osoby jakožto abstraktního právního konstruktů, který je sice nadán právní subjektivitou, ale nikoli vlastní vůlí, kterou by mohla navenek projevovat²⁵⁸, však nemůžeme hovořit o zavinění v právním smyslu. Právnická osoba proto nejedná zaviněně, může však být za určitých okolností trestně odpovědná za (může ji být „přičteno“) protiprávní jednání specifických fyzických osob, které zaviněně protiprávně jednají, a to i za situace, že tyto fyzické osoby nejsou za svoje jednání trestně odpovědné²⁵⁹. Hovoří se zde o tzv. institutu „přičitatelnosti“, podle kterého je právnická osoba

²⁵³ Není předmětem této práce komplexně popsat úpravu trestní odpovědnosti právnických osob v České republice, nýbrž pouze zdůraznit některé dílčí instituty, které přispívají k ochraně finančních zájmů EU.

²⁵⁴ <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-o-cerpani/Seznamy-prijemcu>.

²⁵⁵ Druhý protokol byl podepsán v Bruselu dne 19. července 1997, v platnost vstoupil k 19. květnu 2009, pro Českou republiku pak k 15. lednu 2014.

²⁵⁶ Bohuslav, L., *Trestní odpovědnost právnických osob*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014, s. 22.

²⁵⁷ Bohuslav, L., *op. cit.*, s. 23.

²⁵⁸ Šámal, P. a kol.: *Trestní právo hmotné*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 481.

²⁵⁹ Bohuslav, L., *op. cit.*, s. 23.

trestně odpovědná v situaci, kdy jí lze přičíst jednání osob uvedených v § 8 odst. 1 TOPO, a to za podmínek, které jsou uvedeny v § 8 odst. 2 TOPO.

Konkrétní právní úprava přičitatelnosti je z hlediska své textace poměrně komplikovaná, což vyvolává zvláštní nároky při její interpretaci a potažmo aplikaci v praxi. Trestným činem spáchaným právníkem osobou se dle TOPO rozumí protiprávní čin spáchaný v jejím zájmu nebo v rámci její činnosti²⁶⁰, jednal-li tak *statutární orgán nebo člen statutárního orgánu, anebo jiná osoba ve vedoucím postavení v rámci právníkové osoby, která je oprávněna jménem nebo za právníkovou osobu jednat* (např. likvidátor, nucený správce nebo zástupce, popř. prokurista) nebo *osoba ve vedoucím postavení v rámci právníkové osoby, která u této právníkové osoby vykonává řídicí nebo kontrolní činnost* (i když není statutárním orgánem nebo jeho členem), dále *ten, kdo vykonává rozhodující vliv na řízení této právníkové osoby, jestliže jeho jednání bylo alespoň jednou z podmínek vzniku následku zakládajícího trestní odpovědnost právníkové osoby* a konečně (jiný) *zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění pracovních úkolů*, to celé však výlučně pouze v situaci, kdy lze právníkové osobě protiprávní čin přičítat. Právníkové osobě lze přitom bez dalšího přičítat spáchání trestného činu, jestliže byl spáchán jednáním orgánů právníkové osoby nebo jednáním výše uvedených fyzických osob ve vedoucím postavení. Trestněprávní jednání zaměstnance (nebo osoby v obdobném postavení) je pak přičitatelné právníkové osobě ve dvou situacích²⁶¹, a to buď pokud k němu došlo na podkladě rozhodnutí, schválení nebo pokynu orgánů právníkové osoby nebo osob ve vedoucím postavení uvedených výše, anebo proto, že tyto orgány právníkové osoby nebo osoby ve vedoucím postavení neprovedly taková opatření, která měly provést podle jiného právního předpisu nebo která po nich lze spravedlivě požadovat²⁶². Zákon zde demonstrativně hovoří zejména o zanedbání povinné nebo potřebné kontroly nad činností zaměstnanců nebo jiných osob, jimž jsou nadřizeny, anebo opomenutí nezbytných opatření k zamezení nebo odvrácení následků spáchaného trestného činu. Novela zákona o trestní odpovědnosti právníkových osob a řízení proti nim, uveřejněná pod č. 183/2016 Sb., zavedla s účinností k 1. prosinci 2016 zcela novou možnost liberace, resp. přesněji exkulpace, právníkové osoby za trestný čin, za který je podle výše uvedeného odpovědná. Podle nově doplněného § 8 odst. 5 TOPO se právníková osoba trestní odpovědnosti zproští, pokud vynaložila

²⁶⁰ Jak plyne z návětí § 8 odst. 1 TOPO, právníková osoba není volána k trestní odpovědnosti za protiprávní jednání, které není spácháno v jejím zájmu nebo v rámci její činnosti. Tím je stanoven korektiv, který má vyloučit odpovědnost právníkové osoby za excesy osob v jejích vedoucích nebo řídicích pozicích, resp. zaměstnanců, kteří nemají požadovanou souvislost s touto právníkovou osobou (Šámal, P. a kol.: *Trestní právo hmotné*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 485).

²⁶¹ Nejedná se zde o typickou liberaci, ale spíše o vyluku přičítání trestného činu jednatelkou osobě právníkové (Sokol, T.: *Trestní odpovědnost právníkových osob poněkud jinak*. Právní rádce, Praha: Economia, a.s., 2016, roč. 24, č. 6, s. 59).

²⁶² Dle některých autorů není využití institutu „spravedlivého požadavku“ normám trestního práva vlastní, a proto jeho použití, *nota bene* bez bližších interpretačních vodítek v důvodové zprávě k návrhu zákona, nevhodné (např. in Bohuslav, L., *op. cit.*, s. 130).

veškeré úsilí, které na ní²⁶³ bylo možno spravedlivě požadovat, aby spáchání protiprávního činu osobami uvedenými výše zabránila²⁶⁴.

Trestní odpovědnost právnické osoby není závislá na skutečnosti, zda se podaří zjistit, která konkrétní fyzická osoba v jejím zájmu nebo v rámci její činnosti jednala (§ 8 odst. 3 TOPO), a nebrání jí ani skutečnost, že jednajícím fyzická osoba není za takový trestný čin sama trestně odpovědná (§ 8 odst. 4 písm. d) TOPO). Právnická osoba je trestně odpovědná také za jednání, ke kterému došlo před jejím vznikem, v situaci, kdy soud rozhodl o neplatnosti právnické osoby, nebo v situaci, kdy právní úkon, který měl založit oprávnění k jednání za právnickou osobu, je neplatný nebo neúčinný (§ 8 odst. 4 písm. a) až c) TOPO).

Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim vychází ve svém § 6 z negativního vymezení osobní působnosti²⁶⁵, kdy z jeho působnosti jsou vyňaty pouze dva typy právnických osob. Prvním typem právnické osoby, který je vyloučen z působnosti TOPO, je stát, tj. Česká republika (včetně svých organizačních složek), a to bez výjimky. Druhý typ pak představují územní samosprávné celky (tj. kraje a obce, resp. Hlavní město Praha), to však výlučně při výkonu své zákonem svěřené veřejné moci (tj. mohou být trestně odpovědní za trestné činy spáchané v souvislosti s jejich soukromoprávním jednáním). Trestné činy, včetně poškození finančních zájmů EU, kterých se dopustí představitelé státu, resp. představitelé krajů či obcí při výkonu veřejné moci, tak nejsou postižitelné podle TOPO, trestní odpovědnost za ně je toliko přičitatelná těmto představitelům, coby fyzickým osobám.

Kromě uvedených výjimek spočívajících ve vymezení osobní působnosti TOPO je však působnost zákona s přihlédnutím k vymezení jeho místní působnosti značně široká. Trestně odpovědné jsou tak dle TOPO v zásadě všechny právnické osoby, které mají sídlo v České republice nebo mají na území České republiky umístěn podnik nebo organizační složku, anebo zde alespoň vykonávají svoji činnost nebo zde mají svůj majetek – zásada teritoriality (§ 2 odst. 1 TOPO). Vzhledem k principu koncentrace intervencí spolufinancovaných z rozpočtu EU v rámci ESI fondů do nejpotřebnějších programových

²⁶³ Na rozdíl od např. odpovědnosti právnických osob za správní delikty, resp. přestupky, která je příslušnými právními předpisy definována jako objektivní a případné liberační důvody jsou posuzovány objektivně, tj. bez přihlédnutí např. k subjektivním potížím konkrétní právnické osoby, v rámci exkulpačního důvodu podle § 8 odst. 5 TOPO se ke skutečnostem subjektivního charakteru konkrétní právnické osoby přihlíží (in Aplikace § 8 odst. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, vydané NSZ v Brně dne 29. listopadu 2016 pod sp. zn. 1 SL 123/2016, ke stažení na: www.nsz.cz).

²⁶⁴ Společným problematickým prvkem zmíněné výluky z přičitatelnosti trestného jednání u zaměstnance, resp. možnosti zproštění se trestní odpovědnosti při vynaložení dostatečného úsilí, však zůstává skutečnost, že zákon zde *de facto* přenáší důkazní břemeno ohledně prokázání dostatečných preventivních opatření na subjekt trestního práva, což by mohlo kolidovat se zásadou presumpce nevinny, resp. zásadou *in dubio pro reo* (např. in Bohuslav, L., *op. cit.*, s. 130, či Sokol, T., *op. cit.*, s. 60).

²⁶⁵ Bohuslav, L., *op. cit.*, s. 93.

oblastí²⁶⁶ tak, pokud jde o ochranu finančních zájmů EU, bude právní úprava trestní odpovědnosti právnických osob typicky dopadat jednak na právnické osoby v postavení příjemce dotace se sídlem na území ČR, jednak na právnické osoby v postavení dodavatele plnění z veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu EU, které probíhají na území ČR. Podle TOPO se dále posoudí trestnost činu spáchaného v cizině právnickou osobou se sídlem v ČR – zásada personality (§ 3 TOPO), resp. trestnost v § 4 odst. 1 TOPO taxativně vyjmenovaných závažných trestných činů (§ 260 trestního zákoníku zde uveden není) – zásada univerzality, a dále trestnost činu spáchaného v cizině právnickou osobou, která nemá sídlo v ČR, nicméně čin byl spáchán ve prospěch právnické osoby se sídlem na území ČR – tzv. subsidiární zásada univerzality²⁶⁷ (§ 4 odst. 2 TOPO).

Pokud jde o vymezení trestných činů, za které mohou být právnické osoby za zákonem stanovených okolností odpovědné, zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim ve svém § 7 s odkazem na jednotlivá ustanovení zvláštní části trestní zákoníku původně upravoval pozitivní taxativní výčet skutkových podstat. Tento pozitivní výčet byl jednotlivými novelami zákona postupně doplňován, skutková podstata poškození finančních zájmů EU však byla součástí výčtu již od přijetí TOPO. S účinností od 1. prosince 2016 došlo v souvislosti s přijetím novely TOPO uveřejněné pod č. 183/2016 Sb. k razantní změně, kdy původní pozitivní výčet byl nahrazen výčtem negativním. Dle platného zákona tak jsou právnické osoby odpovědné za veškeré zločiny nebo přečiny uvedené v trestním zákoníku, kromě těch skutkových podstat, které jsou taxativně vymezeny v platném § 7 TOPO. Vzhledem k tomu, že odkaz na § 260 trestního zákoníku se zde neobjevuje, na trestní odpovědnosti právnických osob za poškození finančních zájmů EU se tak přijetím uvedené novely nic nezměnilo.

S přihlédnutím k tématu této práce je nutno konečně zmínit zvláštní ustanovení TOPO upravující okolnosti účinné lítosti, což je jednoho ze způsobů zániku trestní odpovědnosti právnických osob. Zákon zde, obdobně jako u fyzických osob, vychází z principu restorativní justice, tj. preference zabránění, resp. napravení, škodlivého následku před represí za protiprávní jednání²⁶⁸. Trestní odpovědnosti se tak zproští právnická osoba, která dobrovolně upustila od dalšího protiprávního jednání a současně odstranila nebezpečí²⁶⁹, které vzniklo zájmu chráněnému trestním zákonem, zabránila škodlivému následku nebo škodlivý následek napравила, nebo v době, kdy nebezpečí mohlo být odstraněno, resp. škodlivému následku zabráněno, učinila o trestném činu oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu. § 11 odst. 2 TOPO z obecné úpravy účinné lítosti vyjímá některé

²⁶⁶ Čl. 70 nařízení o obecných ustanoveních pro ESIF.

²⁶⁷ Šámal, P. a kol.: *Trestní právo hmotné*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 474.

²⁶⁸ Důvodová zpráva k TOPO.

²⁶⁹ Pokud jde o odstranění nebezpečí, jedná se o širší vymezení okolností účinné lítosti, než je tomu u fyzických osob ve smyslu § 33 trestního zákoníku.

taxativně vyjmenované skutkové podstaty (např. úplatkářské trestné činy), nicméně § 260 trestního zákoníku zde není výslovně zmíněn, tj. ve vztahu k němu se úprava účinné lítosti dle TOPO použije. Trestní odpovědnost právnické osoby za trestný čin poškození finančních zájmů EU tak, na rozdíl od trestní odpovědnosti fyzické osoby za tentýž trestný čin (viz kapitola 4.1.1) při naplnění zákonných okolností účinné lítosti ve smyslu § 11 TOPO zaniká.

5 Poškození finančních zájmů EU v praxi ČR

Jak je již naznačeno v předchozích kapitolách, praktická podoba protiprávního zaviněného jednání, které je možno kvalifikovat jako trestný čin poškození finančních zájmů EU ve smyslu § 260 trestního zákoníku, případně jako jiný trestný čin, může nabývat rozličných forem a může se vyskytovat na různých úrovních řízení implementace prostředků majících svůj původ v rozpočtu EU, resp. v souvisejících chráněných rozpočtech. Stejně tak protiprávní jednání, které může mít negativní dopad na příjmovou stránku rozpočtu EU, může v praxi nabývat různých podob. Tato kapitola se pokouší, s přihlédnutím k omezenému rozsahu této práce, na vybraných instrumentech přiblížit praktickou stránku realizace rozpočtu EU v rámci ČR. Na straně jeho výdajové stránky byl jako příklad vybrán objemově nejvýznamnější nástroj společných politik EU v ČR, kterým je v rámci politiky soudržnosti realizace opatření spolufinancovaných ze strukturálních fondů (zahrnují Evropský fond pro regionální rozvoj a Evropský sociální fond) a Fondu soudržnosti EU (pro zjednodušení je v následném textu pro všechny tyto fondy používán souhrnný termín „strukturální fondy“). Ostatní významné nástroje, které představuje zejm. realizace společné zemědělské politiky, popř. v daleko menším objemu implementace nástrojů přímo řízených Evropskou komisí²⁷⁰ v ČR, vykazují oproti strukturálním fondům odlišnou implementační strukturu, nicméně do značné míry sdílí kritické momenty, které jsou v dalším textu popsány jako náchylné k jednání, které může být kvalifikováno podle § 260 trestního zákoníku (tj. zejm. jednání žadatele o dotaci a příjemce dotace, popř. osoby zapojené na straně orgánu veřejné moci do procesu hodnocení, výběru a kontroly konkrétních podpořených opatření). Pokud jde o příjmovou stránku rozpočtu, jako praktický příklad byla vybrána problematika řádného výběru cla na vnějších hranicích EU, které tvoří jeden z tradičních, i když v současné chvíli méně významných, zdrojů rozpočtu EU.

²⁷⁰ Čl. 58 odst. 1 písm. a) finančního nařízení.

5.1 Trestná činnost v oblasti implementace politiky soudržnosti

V rámci víceletého finančního rámce (rozpočtového období EU) na roky 2014-2020 největší objem prostředků (celkem cca 21,6 mld. EUR²⁷¹) z rozpočtu EU do České republiky proudí z tzv. strukturálních fondů. Praktická implementace těchto prostředků (umístění v rámci jednotlivých projektů, následná kontrola, popř. audit) probíhá v tzv. sdíleném řízení, kdy některými významnými úkoly jsou vedle Evropské komise pověřeny jednotlivé členské státy²⁷². V rámci členských států jsou těmito úkoly pověřeny tzv. řídicí orgány²⁷³, které primárně odpovídají za hodnocení a výběr projektů, jejich proplácení a kontrolu, dále tzv. certifikační orgán²⁷⁴, jehož primárním úkolem je ověřování podkladů od řídicích orgánů a předkládání žádosti o platbu do Evropské komise, a konečně tzv. auditní orgán, který je odpovědný za audit řádného fungování systému a současně provádí audity na vzorku jednotlivých projektů²⁷⁵. Pokud jde o certifikační orgán v rámci ČR, ten je vzhledem ke svým přidruženým funkcím, zejm. správě prostředků z rozpočtu EU na účtech tzv. Národního fondu²⁷⁶, označován jako tzv. Platební a certifikační orgán (dále také jen „PCO“). Jeho funkci, stejně tak jako funkci auditního orgánu, plní v programovém období 2014-2020, obdobně jako v přecházejících programových obdobích, na základě pověření ze strany vlády Ministerstvo financí ČR²⁷⁷. Role řídicích orgánů pro programové období 2014-2020 pak byla usnesením vlády svěřena jednotlivým gesčně odpovědným ministerstvům, v případě objemově zanedbatelného Operačního programu – Praha – pól růstu pak Magistrátu hlavního města Prahy²⁷⁸. Naprostá většina těchto prostředků je tak v okamžiku tvorby této práce přerozdělována samotným státem, resp. jeho organizačními složkami. V předcházejícím programovém období 2007-2013 se přitom na řízení a rozdělování zhruba jedné pětiny prostředků ze strukturálních fondů podílely k tomuto účelu speciálně vytvořené tzv. Regionální

²⁷¹ Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020 uzavřená podle čl. 15 nařízení o obecných ustanoveních pro ESIF, dostupná na <https://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Dohoda-o-partnerstvi>.

²⁷² Čl. 59 nařízení (EU, EURATOM) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 (finanční nařízení).

²⁷³ Čl. 125 nařízení o obecných ustanoveních pro ESIF, v ČR se pro programové období 2014-2020 jedná o vybraná ministerstva a Magistrát hlavního města Prahy.

²⁷⁴ Čl. 126 nařízení o obecných ustanoveních pro ESIF, roli certifikačního orgánu zastává v České republice Ministerstvo financí, v rámci něj pak byl výkonem funkce certifikačního orgánu pro strukturální fondy pověřen odbor Národní fond.

²⁷⁵ Čl. 127 nařízení o obecných ustanoveních pro ESIF, roli auditního orgánu zastává v České republice Ministerstvo financí, v rámci něj pak byl jeho výkonem pověřen odbor Auditní orgán.

²⁷⁶ § 37 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (dále jen „rozpočtová pravidla“).

²⁷⁷ Usnesení vlády ČR č. 448 ze dne 12. června 2013.

²⁷⁸ Usnesení vlády ČR č. 867 ze dne 28. listopadu 2012.

rady Regionů soudržnosti²⁷⁹ reprezentující územní celky na úrovni NUTS II dle nomenklatury Eurostatu, zahrnující území jednoho až tří krajů, coby územních celků na úrovni NUTS III dle uvedené nomenklatury. Regionální rady Regionů soudržnosti působily jako řídicí orgány tzv. regionálních operačních programů.

V České republice celý proces implementace strukturálních fondů funguje v zásadě na principu tzv. předfinancování ze státního rozpočtu²⁸⁰, přičemž příjemci fakticky nečerpají prostředky přímo z rozpočtu EU, ani z účtů Národního fondu, na kterých jsou prostředky z rozpočtu EU v rámci České republiky sdruženy. V naprosté většině případů příjemcům vzniká právní nárok na poskytnutí dotace na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu²⁸¹, které vydává příslušné ministerstvo v pozici tzv. řídicího orgánu konkrétního operačního programu²⁸². Příjemci dotací tak nejsou v přímém právním vztahu vůči institucím EU ani jejímu rozpočtu, čerpají pouze prostředky státního rozpočtu, které jsou v rozhodnutí o poskytnutí dotace označeny jako „prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty z Národního fondu“²⁸³ (tzv. EU podíl spolufinancování). Tyto mohou být při určeném poměru doplněné o další (z Národního fondu nekryté) prostředky státního rozpočtu označené jako „ostatní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu“²⁸⁴ (tzv. národní podíl spolufinancování).

Naprostá většina dotací je poskytována tzv. systémem „ex-post“, kdy na počátku realizace projektu příjemce hradí veškeré způsobilé výdaje související s realizací projektu v plné výši z vlastních zdrojů. Následně, na základě proplacených účetních dokladů, příjemce vytvoří žádost o platbu vůči poskytovateli dotace, a to v souhrnu maximálně ve výši odpovídající přiznané dotaci z rozhodnutí o poskytnutí dotace. Poskytovatel dotace po kontrole všech náležitostí žádosti zajistí převod vyžádaných prostředků na účet příjemce, a to z prostředků státního rozpočtu²⁸⁵ (EU podíl, popř. i národní podíl spolufinancování).

²⁷⁹ § 16 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

²⁸⁰ Detailně je finanční řízení strukturálních fondů v ČR upraveno Metodickým pokynem finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014 – 2020, dostupným na: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2015/metodiky-pokyn-financnich-toku-programu-22791>.

²⁸¹ § 14 rozpočtových pravidel.

²⁸² Výjimku zde tvoří Operační program Praha – pól růstu, jehož funkci řídicího orgánu vykonává Magistrát hlavního města Prahy. V rámci tohoto programu jsou dotace poskytovány na základě veřejnoprávních smluv o poskytnutí dotace ve smyslu § 10a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Předfinancování tzv. EU podílu je pak zajištěno rozpočtovou kapitolou Ministerstva pro místní rozvoj, ze které jsou pro tento účel převáděny prostředky státního rozpočtu do rozpočtu hlavního města Prahy.

²⁸³ § 44 odst. 2 písm. f) rozpočtových pravidel.

²⁸⁴ § 44a odst. 2 písm. j) rozpočtových pravidel.

²⁸⁵ Opět s výhradou zmiňovaného Operačního programu Praha – pól růstu, v rámci kterého je dotace poskytována z rozpočtu hlavního města Prahy.

Obvykle v měsíčních intervalech sestavuje poskytovatel dotace, resp. řídicí orgán, z proplacených žádostí příjemců tzv. souhrnnou žádost o převod prostředků ze strukturálních fondů, tj. z prostředků z rozpočtu EU sdružených v Národním fondu ve správě Ministerstva financí ČR, resp. PCO. V souhrnné žádosti jsou u jednotlivých projektů uvedeny pouze výdaje odpovídající EU podílu, které požaduje řídicí orgán proplatit. PCO provede kontrolu a pokud souhrnnou žádost schválí, následně částku z účtu Národního fondu na příjmový účet příslušné předfinancující kapitoly státního rozpočtu i převede. Z rozpočtu EU jsou přitom prostředky na účet Národního fondu převáděny v zásadě ze tří titulů, a to jako předběžné platby²⁸⁶ (zálohy), dále jako průběžné platby vyžádané z Evropské komise na základě předchozí certifikace výdajů²⁸⁷, a konečně jako platby související se schválením roční účetní závěrky²⁸⁸.

PCO vedle výše uvedeného provádí tzv. „certifikaci“ výdajů, které byly předloženy v již schválených souhrnných žádostech. Certifikace výdajů představuje specifickou činnost stanovenou předpisy EU²⁸⁹, přičemž jejím cílem je, aby PCO získal pro Evropskou komisi přiměřené ujištění o řádném vynakládání výdajů v rámci jednotlivých operačních programů. Výstupem certifikace je žádost o platbu z rozpočtu EU spolu s certifikátem dokládajícím způsobilost vynaložených výdajů, která je odeslána Evropské komisi. Pokud nic nebrání proplacení a Evropská komise disponuje dostatečnou výší disponibilních prostředků, žádost PCO o platbu je v rámci průběžných plateb, resp. v návaznosti na schválení roční účetní závěrky, proplacena a tato platba přichází na účet Národního fondu, čímž se výše zjednodušeně popsaný systém finančního řízení prostředků z rozpočtu EU uzavírá.

5.1.1 Trestná činnost na straně příjemce dotace

V uvedeném systému lze detekovat několik úrovní, na kterých může v praxi dojít k zaviněnému úmyslnému protiprávnímu jednání, které naplní znaky některé skutkové podstaty upravené § 260 trestního zákoníku. Jako první přichází do úvahy trestné jednání na úrovni žadatele o dotaci, kterým může v zásadě být fyzická či právnická osoba. Samotný proces přidělování dotace spolufinancované z EU představuje poměrně vysoce formalizovaný proces, částečně upravený zákonem²⁹⁰, částečně interními dokumenty jednotlivých poskytovatelů²⁹¹. Žadatelé o dotaci zde jednak musejí prokázat

²⁸⁶ Čl. 134 nařízení o obecných ustanoveních pro ESIF.

²⁸⁷ Čl. 135 nařízení o obecných ustanoveních pro ESIF.

²⁸⁸ Čl. 139 nařízení o obecných ustanoveních pro ESIF.

²⁸⁹ Čl. 126 nařízení o obecných ustanoveních pro ESIF.

²⁹⁰ Zejm. zde jde o rozpočtová pravidla a zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Na řízení o poskytnutí dotace se pak subsidiárně použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

²⁹¹ Poskytovatelé, resp. řídicí orgány, jsou pak vázány metodickými pokyny, které jsou standardně schvalovány usnesením vlády. V souvislosti s poskytováním dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU se pak jedná zejm. o

splnění určitých kvalifikačních předpokladů, aby se mohli jinak otevřené soutěže o podporu zúčastnit (ty jsou definovány jednotlivými výzvami pro předkládání projektů, jedná se zejm. o právní charakter příjemce, velikost jeho podniku, potvrzení, že projekt je v souladu s věcným zaměřením výzvy), jednak v této soutěži musí následně uspět, a to tím, že v rámci hodnocení získají dostatečné bodové ohodnocení. Jak je popsáno blíže v kapitole 4.1 této práce, již samotné úmyslné vyhotovení nepravdivého, nesprávného nebo neúplného dokladu nebo jeho zatajení s potenciálem umožnit nesprávné použití prostředků z rozpočtu EU je ve smyslu § 260 trestního zákoníku v zásadě trestné, přičemž z hlediska dokonání trestného činu není podstatné, zda ke škodlivému následku skutečně došlo. Z hlediska dovození subjektivní stránky trestného činu, která musí pokrývat všechny skutečnosti, které jsou znakem skutkové podstaty (tj. také objekt), je na tomto místě důležité zmínit poměrně extenzivní pravidla publicity, která jsou spojena s implementací operačních programů spolufinancovaných z EU. Veškeré oficiální materiály či dokumenty poskytovatele dotace, včetně příruček pro žadatele a výzev pro předkládání žádostí, zpravidla velmi zřetelně uvádí, že související operace jsou spolufinancovány z rozpočtu EU a jsou standardně doprovázeny logy upomínajícími na původ prostředků. Za této situace si lze velmi obtížně představit, že by případný pachatel, který by formálně naplnil zbylé znaky skutkové podstaty poškození finančních zájmů EU, nebyl s informací o původu prostředků alespoň srozuměn, resp. smířen²⁹², a mohl úspěšně namítat, že se tohoto trestného činu nedopustil, neboť si nebyl vědom možnosti negativního účinku svého jednání na rozpočet EU.

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 29. listopadu 2005 vedeném pod sp. zn. 3 T 5/2005 byl k nepodmíněnému trestu 6 let a 10 měsíců a trestu zákazu činnosti odsouzen občan Ruské federace, který se jako jednatel společnosti s ručením omezeným dopustil trestného činu podvodu podle § 250b odst. 1, odst. 5 trestního zákona²⁹³, a to mj. tím, že k žádosti o dotaci z předvstupního nástroje PHARE spolufinancovaného z rozpočtu EU přiložil nepravdivé přílohy o bezdlužnosti vůči Pražské správě sociálního zabezpečení a některým zdravotním pojišťovnám, což bylo jednou z podmínek poskytnutí dotace. Pokud by k takovému jednání došlo za účinnosti stávajícího trestního zákoníku, takové jednání by bylo pravděpodobně posouzeno jako trestný čin podle § 260 trestního zákoníku.

Další praktickou situací odpovídající poškození finančních zájmů EU je postup příjemce, který o dotaci požádal v souladu se zákonem a v souladu se zákonem mu taktéž byla přidělena, úmyslné nezákonné manipulace s údaji či doklady se dopustí až v situaci, kdy žádá o proplacení části výdajů, které jsou

Metodický pokyn pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů, dostupný na: <http://www.dotaceeu.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Dokumenty>.

²⁹² § 15 trestního zákoníku.

²⁹³ Speciální skutková podstata poškození finančních zájmů ES byla pod § 129a do trestního zákona doplněna až s účinností k 1. červenci 2008.

spojeny s projektem a v této chvíli má prokázat dodržení některé právní povinnosti stanovené mu buď v rámci podmínek poskytnutí dotace²⁹⁴ nebo zvláštním právním předpisem²⁹⁵.

Zločinu poškození finančních zájmů EU dle § 260 odst. 1, odst. 4 písm. c) trestního zákoníku v jednočinném souběhu se zločinem dotačního podvodu podle § 212 odst. 1, odst. 5 písm. c) trestního zákoníku se tak dle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 24. března 2016, sp. zn. 4 To 3/2016, dopustil jednatel společnosti s ručením omezeným tím, že v rámci žádosti o platbu vůči poskytovateli dotace deklaroval přijetí plnění (hydromasážních van) a žádal jejich proplacení, ačkoli si byl vědom toho, že uvedené vany nebyly v době podání žádosti dodány ani uhrazeny. Toto jednání přitom příjemce zakrýval tím, že poskytovateli dotace předložil padělaný dodací list. Neoprávněně tak vyžádal z konkrétního dotačního programu finanční prostředky ve výši 600.422 Kč, z toho z 85 % krytých prostředky z rozpočtu EU a z 15 % financovaných ze státního rozpočtu ČR.

Pokud jde o trestní odpovědnost právnických osob, považuji za přínosné zmínit případ, kdy Krajským soudem v Ostravě bylo dne 22. března 2012, pod sp. zn. 49 T 10/2012, odsouzeno k trestu uveřejnění rozsudku v denním tisku občanské sdružení, které se dopustilo souběžných přečinů dotačního podvodu podle § 212 odst. 1, odst. 4 trestního zákoníku a poškození finančních zájmů EU dle § 260 odst. 1 trestního zákoníku tím, že v pozici příjemce dotace v rámci monitorovací zprávy o realizaci projektu vykazovalo požadavek na proplacení mzdového příspěvku určeného zaměstnankyni, která však pro ně v rozhodné době nepracovala.

Poměrně často k porušení povinností vyplývajících pro příjemce dotace z rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo ze zvláštního právního předpisu²⁹⁶ dochází v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek, jejichž náklady mají být kryty právě z dotace spolufinancované z rozpočtu EU. Jak mj. vyplývá z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 11. 2016, sp. zn. 5 Tdo 1475/2015, zvláště závažného zločinu poškození finančních zájmů EU podle § 260 odst. 1, 5 trestního zákoníku²⁹⁷ se (v jednočinném souběhu s trestným činem zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 odst. 1 písm. a), c), odst. 2 písm. a) c) trestního zákona) dopustil místostarosta obce – příjemce dotace, který v pozici předsedy hodnotící komise vědomě podepsal prohlášení o nepodjatosti člena hodnotící komise, přestože fakticky měl osobní vazby na jednatele a společníka jednoho z uchazečů, a to s vědomím, že veřejná zakázka má být spolufinancována z rozpočtu EU, přičemž jím nepravdivě vyplněný doklad o nepodjatosti bude příjemcem dotace předložen poskytovateli dotace jako pravdivý.

²⁹⁴ § 14 odst. 4 písm. g) rozpočtových pravidel.

²⁹⁵ Např. zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ Dle Nejvyššího soudu měl být skutek posouzen ještě podle předchozí právní úpravy, tj. podle § 129a trestního zákoníku, k porušení zákona zde nicméně došlo ve prospěch obviněného.

5.1.2 Trestná činnost na straně poskytovatele dotace

Za společensky mnohem více škodlivé jednání než je protiprávní chování příjemce dotace lze dle autora této práce považovat poškozování finančních zájmů EU ze strany poskytovatele dotace, případně jiných orgánů zapojených do systému implementace prostředků z rozpočtu EU, resp. fyzických osob, které jsou v rámci těchto orgánů pověřeny výkonem zákonné kompetence, ať jde o výběr a hodnocení projektů, vydávání rozhodnutí o poskytnutí dotace, kontrolu projektů, včetně kontrol na místě, popř. audit. Zpravidla se totiž jedná o osoby, které mají na podkladě právních předpisů, popř. interně závazných dokumentů, uloženu zvláštní povinnost hájit zájmy Evropské unie. Tato okolnost se promítá i do právní kvalifikace jejich jednání, resp. do úvah o výměře trestu za něj, když podmiňuje u těchto speciálních subjektů použití vyšší trestní sazby (§ 260 odst. 4 písm. b) trestního zákoníku).

Bohužel i tyto společensky nejzávažnější případy trestného jednání při zacházení s prostředky EU v rámci ČR již byly opakovaně projednávány soudy. Tak například rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 25. června 2014, sp. zn. 9 To 10/2014²⁹⁸, byl k úhrnnému podmíněnému trestu odnětí svobody v trvání 3 roků s podmíněným odkladem na dobu pěti roků a současně k zákazu činnosti odsouzen bývalý ředitel jednoho z tzv. regionálních operačních programů realizovaných v rámci programového období na roky 2007-13. Sbíhajících se trestných činů zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. c) trestního zákona, pletich při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 128a odst. 1, odst. 2 písm. a) trestního zákona a konečně poškozování finančních zájmů ES podle § 129a odst. 1, odst. 4 písm. b) trestního zákona, dílem ve stadiu pokusu k § 129a odst. 1, odst. 4 písm. c) trestního zákona, se dopustil tím, že v rozporu s interně nastavenými postupy ze své pozice protiprávně zasahoval do procesu věcného hodnocení podaných žádostí a zpracovaných projektů, resp. do jejich výběru.

K trestnému jednání na úrovni orgánů implementační struktury však nemusí docházet výlučně na úrovni nejvyšších pozic v rámci dané organizace. Lze si tak představit i skutkovou situaci, kdy řadový zaměstnanec poskytovatele v rámci kontroly žádosti o platbu nebo v rámci kontroly na místě u příjemce dotace (popř. řadový auditor provádějící audit operace) úmyslně, byť ve formě nepřímého úmyslu, „přehlédne“ zjištěné nedostatky, přičemž umožní proplacení nezpůsobilých výdajů z rozpočtu EU a formálně tak naplní skutkovou podstatu podle § 260 trestního zákoníku. Obdobné riziko hrozí např. externímu hodnotiteli, který je zapojen do procesu hodnocení a výběru žádostí o podporu, a vědomě ohodnotí žádost v rozporu s nastavenými postupy, resp. v rozporu se svým vlastním hodnocením. Na tomto místě je však třeba znovu připomenout, že úprava trestného činu

²⁹⁸ Rozsudek Vrchního soudu v Praze byl posléze potvrzen usnesením Nejvyššího soudu ze dne 16. 12. 2015, sp. zn. 5 Tdo 1502/2014-183, část trestní, dostupné na www.nsoud.cz.

poškození finančních zájmů EU dopadá výlučně na úmyslné formy jednání a orgány činné v trestním řízení zde budou postaveny před náročný úkol prokázat pachateli v řízení před soudem alespoň nepřímý úmysl poškodit finanční zájmy EU²⁹⁹.

5.1.3 Trestná činnost na straně jiného subjektu

Závěrem této kapitoly považuje autor za nutné zmínit úvahu, zda k porušení finančních zájmů EU ve smyslu § 260 trestního zákoníku může docházet i na jiných úrovních než na výše popsané pozici žadatele, resp. příjemce, dotace, popř. na úrovni zaměstnance orgánu implementační struktury. V této souvislosti lze zvážit případnou trestní odpovědnost uchazeče o veřejnou zakázku (resp. fyzické osoby jednající jménem uchazeče – právnické osoby, dále pro zjednodušení „uchazeč“), který se při vědomí skutečnosti, že zakázka bude proplacena z projektu spolufinancovaného z rozpočtu EU, např. dopustí nezákonné manipulace s doklady v rámci zadávacího řízení (např. předloží nepravdivé reference v rámci prokazování technických kvalifikačních předpokladů).

Přestože právní úprava zadávání zakázek výslovně počítá s tím, že uchazeč o zakázku se mohl dopustit trestného činu poškození finančních zájmů EU³⁰⁰, autor této práce se domnívá, že takové protiprávní jednání by mělo být posouzeno podle jiných ustanovení zvláštní části trestního zákoníku, např. jako zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256 trestního zákoníku, popř. jako pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži podle § 257 trestního zákoníku, resp. subsidiárně jako porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 odst. 2 alinea druhá trestního zákoníku. Pro motivaci pachatele takového jednání totiž bude zjevně nepodstatné, z jakého rozpočtu bude případná jím získaná veřejná zakázka financována,

²⁹⁹ Naopak trestněprávní represe by podle názoru zpracovatele této práce primárně neměla dopadat na situace, kde v souvislosti s poskytováním, využíváním a kontrolou dotací z veřejných rozpočtů dochází k výlučně nedbalostnímu jednání. Proces výběru a kontrol projektů je, jak naznačeno výše, velmi komplikovanou záležitostí, a to nejen pro žadatele o podporu, popř. příjemce dotací, ale i zaměstnance orgánů implementační struktury. Při výše naznačených objemech rozdělovaných alokací a počtu jednotlivých přidělených podpor (v rámci programového období 2007-13 se jedná o číslo přesahující 76 tisíc jednotlivých podpořených projektů) existuje nezanedbatelné riziko obyčejné nedbalosti jak ze strany příjemců, tak ze strany poskytovatele, resp. kontrolního orgánu, aniž by tyto chyby musely být nutně posouzeny jako trestný čin. Na straně zaměstnanců implementační struktury zde v úvahu přichází zejm. trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku. V této souvislosti je proto třeba s přihlédnutím k principům trestního zákoníku, zejm. k zásadě subsidiarity trestní represe podle jeho § 12 odst. 2, zvažovat, zda není vhodnější dané protiprávní jednání posoudit podle jiného právního předpisu, např. podle úpravy obecné povinnosti náhrady škody ve smyslu § 250 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. Samozřejmě vždy je nutné přihlídnout ke konkrétním okolnostem konkrétního případu.

³⁰⁰ Dle § 74 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, zásadně není způsobilým ten dodavatel, který byl v zemi svého sídla v posledních 5 letech před zahájením zadávacího řízení pravomocně odsouzen pro trestný čin uvedený v příloze č. 3 k tomuto zákonu nebo obdobný trestný čin podle právního řádu země sídla dodavatele, přičemž příloha č. 3 k tomuto zákonu trestný čin poškození finančních zájmů EU výslovně zmiňuje.

subjektivní stránka jeho jednání tak zřejmě nebude zahrnovat úmysl ohrozit či poškodit objekt chráněný § 260 trestního zákoníku, a proto lze považovat spáchání tohoto trestného činu uchazečem o zakázku v postavení pachatele v zásadě za nepřípustné. Současně však nelze vyloučit trestní odpovědnost uchazeče o zakázku za účastenství (organizátorství, návodu, pomoci) na dokonaném trestném činu poškození finančních zájmů EU (nebo jeho pokusu) jiného pachatele (při respektování zásady akcesority účastenství).

5.2 Trestná činnost v oblasti plnění příjmové stránky rozpočtu EU

Již v předcházejícím textu je zmíněno, že 20 % vybraného cla si dle čl. 2 odst. 3 Rozhodnutí Rady č. 2014/335/EU, EURATOM ze dne 26. května 2014 o systému vlastních zdrojů Evropské unie, ponechávají k úhradě nákladů spojených s jeho výběrem členské státy, tj. příjmem rozpočtu EU se stává zbylých 80 % z vybraných cel³⁰¹. Tato úprava odráží na jedné straně existenci celní unie v rámci společné obchodní politiky, která ve smyslu čl. 28 SFEU pokrývá v EU veškerý obchod zbožím a zahrnuje jak zákaz vývozních a dovozních cel a všech poplatků s rovnocenným účinkem mezi členskými státy, tak i společný celní sazebník ve vztahu ke třetím zemím³⁰². Na druhé straně přidělení (byť menší) části výnosu cla přímo rozpočtům členských států vychází z neexistence samostatných unijních celních orgánů, které by uplatňovaly společné celní předpisy a zajišťovaly plnění společného unijního rozpočtu³⁰³.

V České republice provádí, kromě jiných svých kompetencí, správu cla Celní správa České republiky, která je tvořena soustavou správních orgánů zahrnujících celní úřady na úrovni jednotlivých vyšších územně samosprávných celků³⁰⁴ a Generální ředitelství cel, které je organizačně, kompetenčně i rozpočtově podřízeno Ministerstvu financí ČR³⁰⁵. Právě Generální ředitelství cel je pak zákonem pověřeno k převodu cla do souhrnného rozpočtu EU podle přímo použitelného právního předpisu EU³⁰⁶, kterým je již zmiňované rozhodnutí Rady č. 2014/335/EU³⁰⁷.

³⁰¹ Dle dřívější úpravy platné před 1. říjnem 2016, tj. dle rozhodnutí Rady č. 2007/436/ES, EURATOM ze dne 7. června 2007 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství, byl přitom poměr stanoven podílem 25:75 ve prospěch rozpočtu EU.

³⁰² Nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 ze dne 23. července 1987 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku (Úř. věst. L 256).

³⁰³ König, P. a kol.: *Rozpočet a politiky Evropské unie. Příležitost pro změnu*. 2. akt. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 55.

³⁰⁴ Spolu se speciálním celním úřadem Praha Ruzyně.

³⁰⁵ Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky.

³⁰⁶ § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky.

Trestná činnost, jejímž důsledkem může být neodvedení nebo zkrácení cla jakožto povinné, resp. zákonné, platby, bude v praxi nabývat nejčastěji formu úmyslného zatajení dováženého zboží podléhajícího dovoznímu clu, popř. zkreslování celní hodnoty dováženého zboží prostřednictvím pozměňování či padělání dokladů k celnímu prohlášení³⁰⁸. Trestného činu se tak např. dopustila skupina pachatelů tím, že u celního úřadu po předchozí vzájemné dohodě s úmyslem zkrátit clo a daň z přidané hodnoty, a tak získat finanční prostředky prostřednictvím svých obchodních společností, organizovala dovoz zboží převážně z Číny a Vietnamu, přičemž při celních řízeních pachatelé jako jednatele dovážejících společností, předkládali celnímu úřadu s celními prohlášeními místo faktur vystavených dodavateli zboží padělky faktur s nižšími cenami zboží, případně předkládali faktury s úmyslně sníženou hodnotou dováženého zboží, na základě nichž bylo vyměřeno clo a daň z přidané hodnoty v nižších částkách, než kterým odpovídala skutečná hodnota dováženého zboží³⁰⁹. Zatímco jak nalézací, tak odvolací soud popsané jednání právně kvalifikoval v rámci skutkových podstat trestných činů zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku a porušování předpisů o oběhu zboží s cizinou (vzhledem k okolnostem konkrétního případu podle § 124 trestního zákona), již v průběhu hlavního líčení a posléze v důsledku podaného dovolání nejvyššího státního zástupce před Nejvyšším soudem vyvstala právní otázka, zda by kromě uvedených skutkových podstat nemělo být v jednočinném souběhu jednání pachatelů kvalifikováno také podle § 260 trestního zákoníku jako poškození finančních zájmů EU, a to s přihlédnutím k tomu, že stanovený podíl z vybraného cla je Česká republika podle přímo aplikovatelných předpisů EU povinna převést do společného rozpočtu EU. V tomto rozsahu by tak jednání pachatele mělo být vyňato z aplikace § 240 trestního zákoníku a naopak mělo být posouzeno podle § 260, který zde, dle názoru nejvyššího státního zástupce, představoval vzhledem ke svému zvláštnímu objektu ustanovení speciální. Nejvyšší soud zde však došel k závěru, že ustanovení § 240 trestního zákoníku poskytuje ochranu nejen finančním zájmům České republiky, ale také finančním zájmům Evropské unie. Skutková podstata trestného činu poškození finančních zájmů EU podle § 260 trestního zákoníku tedy naopak, pokud jde o krácení cla, poskytuje pouze subsidiární ochranu ke skutkové podstatě trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku, a proto je jednočinný souběh těchto trestných činů vyloučen³¹⁰. Její aplikace tak přichází v úvahu pouze za

³⁰⁷ Např. dle Zprávy o činnosti Finanční správy ČR a Celní správy ČR za rok 2015 (<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/dane/danove-a-celni-statistiky/zpravy-o-cinnosti-financni-a-celni-sprav/2015/zprava-o-cinnosti-financni-spravy-cr-a-c-25563>) byla do rozpočtu EU ze strany Generálního ředitelství cel odvedena částka přesahující 6 mld. Kč (v té době platný 75% podíl z celkového vybraného cla).

³⁰⁸ Šámal, P. a kol.: *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2422.

³⁰⁹ *Op. cit.* usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2012, sp. zn. 5 Tdo 666/2012-210, uveřejněné pod č. 38/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní, dostupné na www.nsoud.cz.

³¹⁰ Blíže se autor této práce věnuje problematice vztahu těchto skutkových podstat v rámci předcházející kapitoly 4.1.3.

situace, kdy krácení cla nedosáhlo většího rozsahu, což patří mezi obligatorní znaky skutkové podstaty trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby, tj. nedosáhlo škodlivého účinku v minimální výši 50.000 Kč³¹¹. I za této situace, kdy by se krácení cla nedosahující většího rozsahu mělo posoudit podle § 260 trestního zákoníku, však bude nutné pachateli v konkrétním případě z hlediska subjektivní stránky prokázat být nepřímý úmysl poškodit zájem chráněný tímto ustanovením, což, na rozdíl od situace čerpání dotací z rozpočtu EU podle předchozí podkapitoly spojeného s extenzivní publicitou, nemusí být v souvislosti s celními delikty pro orgány činné v trestním řízení snadný úkol.

Pro úplnost této části práce lze uvést, že k trestnému jednání může v souvislosti se správou a výběrem cla dojít i na straně zaměstnanců celní správy. Na ty lze jako na příslušníky bezpečnostního sboru³¹² ve smyslu § 127 odst. 1 písm. e) trestního zákoníku také pohlížet jako na úřední osoby. Trestně právní předpisy jim tak na jednu stranu poskytují zvláštní ochranu při plnění jejich zákonem upravených kompetencí, na druhou stranu jim právě vzhledem k tomu, že plní důležité společenské a státní úkoly stanoví zvýšenou trestněprávní odpovědnost za trestné činy, které spáchají právě v souvislosti se svěřenou pravomocí, resp. odpovědností³¹³. Pokud pomíneme různé formy účastenství (organizátorství, návod, pomoc) na trestném činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku, kterého se jako hlavní pachatel dopustí osoba dovozce, přichází do úvahy zejm. trestní postih za protiprávní činy, které vykazují znaky zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku, popř. přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku. Pokud by toto trestné jednání z hlediska objektivní stránky naplňovalo současně i znaky některé skutkové podstaty podle § 260 trestního zákoníku, např. spočívalo v úmyslné manipulaci s doklady k celnímu prohlášení s cílem snížit odvodovou povinnost a v důsledku tak zmenšit zdroje souhrnného rozpočtu EU, domnívá se autor této práce, že nelze vyloučit jednočinný souběh výše zmíněných trestných činů úředních osob s trestným činem poškození finančních zájmů EU. Dovození zákonem vyžadované subjektivní stránky, tj. minimálně srozumění s tím, že snížený výběr cla poškodí rozpočet EU, pak lze u pachatele v postavení celníka, tj. profesionála na poli výměru a výběru cla, dovodit daleko spíše než u pachatele v postavení dovozce.

³¹¹ § 138 odst. 1 trestního zákoníku.

³¹² § 1 odst. 1 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky.

³¹³ § 127 odst. 2 trestního zákoníku.

6 Škoda způsobená trestným činem spočívajícím v poškození finančních zájmů EU

Skutková podstata trestného činu poškození finančních zájmů EU podle § 260 trestního zákoníku³¹⁴ spadá v trestněprávní teorii mezi trestné činy materiální (výsledčné). To znamená, že z hlediska naplnění fakultativních znaků objektivní stránky je třeba zkoumat (a v trestním řízení případně prokázat), že protiprávním jednáním jinak popsaným v rámci skutkové podstaty nastal škodlivý účinek, který může jednak spočívat ve vyvolání nebezpečí na konkrétním předmětu útoku (zde zákonem vymezeném chráněném veřejném rozpočtu), jako je tomu u skutkové podstaty podle § 260 odst. 1 trestního zákoníku, nebo ve skutečném jeho poškození, jako je tomu u skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů EU podle § 260 odst. 2 trestního zákoníku³¹⁵. Jak je již naznačeno v rámci kapitoly 4.1.1, zákon ani pro jednu ze základních skutkových podstat trestného činu poškození finančních zájmů EU nestanoví (minimální) škodu, ke které má úmyslné jednání, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně směřovat, nebo ji skutečně vyvolat (škoda zde není znakem skutkové podstaty). Pro trestnost v základních skutkových podstatách postačuje srozumění pachatele s vyvoláním možnosti poškození, resp. poškozením, finančních zájmů EU, není vyžadován specifický úmysl směřující ke způsobení konkrétní škody. Trestný tak bude v zásadě i pachatel, jehož jednání nepovede ke vzniku škody, resp. nebude pokryto úmyslem způsobit škodu, a výsledkem jehož protiprávního jednání (např. uvedení nepravdivých informací v žádosti o podporu) bude zcela společensky prospěšný cíl (např. výstavba školy)³¹⁶. Z hlediska korektní kvalifikace konkrétního skutku však bude zpravidla nezbytné v rámci trestního řízení správně a relativně přesně škodu protiprávním jednáním způsobenou, resp. pachatelem zaviněnou, určit, a to minimálně z následujících důvodů. Výše způsobené škody je znakem kvalifikovaných skutkových podstat podle § 260 odst. 3 až 5, výše způsobené škody tak může představovat okolnost podmiňující použití vyšší trestní sazby ve smyslu § 17 trestního zákoníku. Na druhou stranu případná relativně nízká či nicotná škoda může být okolností, pro kterou se v souladu se zásadou subsidiarity trestní represe trestní odpovědnost pachatele pro nízkou společenskou škodlivost jednání neuplatní³¹⁷. A konečně, případná způsobená škoda, resp. její výše, bude mít v každém případě vliv na posouzení povahy a závažnosti trestného činu a v důsledku na stanovení vhodného druhu a přiměřené výměry trestu ve smyslu § 39 odst. 1 a 2 trestního zákoníku.

³¹⁴ Obdobně i ostatní skutkové podstaty, které jsou zmíněny v předcházejícím textu a které přispívají k ochraně finančních zájmů EU.

³¹⁵ Šámal, P. a kol.: *Trestní právo hmotné*, 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 104 a 147.

³¹⁶ Šámal, P. a kol.: *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2124.

³¹⁷ § 12 odst. 2 trestního zákoníku.

Při zacházení s institutem škody v rámci trestního práva je přitom třeba velmi přísně odlišovat „škodu“ tvořící fakultativní znak skutkové podstaty konkrétního trestného činu (jak je naznačeno výše) od „majetkové škody“, která (spolu s nemajetkovou újmou či bezdůvodným obohacením) vede k rozličným procesním oprávněním poškozeného³¹⁸, včetně práva navrhnout, aby soud v odsuzujícím rozsudku uložil obžalovanému povinnost nahradit poškozenému v penězích škodu nebo nemajetkovou újmu, jež byla poškozenému trestným činem způsobena, popř. vydat bezdůvodné obohacení, které obžalovaný na úkor poškozeného získal³¹⁹. V konkrétních případech se totiž výše škody způsobené trestným činem a výše přiznané náhrady majetkové škody může značně lišit³²⁰.

6.1 Stanovení výše škody pro účely trestního řízení

Trestní zákoník (ani jiný předpis trestního práva) neupravuje zvláštní legální definici pojmu „škoda“ pro účely trestního řízení. Při interpretaci a aplikaci tohoto pojmu je tak nutné vycházet z civilněprávní úpravy³²¹. Před nabytím účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“), však nebyl pojem škody výslovně definován ani v předpisech občanského práva. V právní teorii i soudní praxi se tak „škoda“ jako kategorie občanského práva chápala jako újma, která nastala, resp. se projevovala, v majetkové sféře poškozeného, byla objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tj. penězi, a bylo lze ji, nedošlo-li k naturální restituci, napravit poskytnutím majetkového plnění, především tedy poskytnutím peněz³²². Občanský zákoník již postavil najisto, že škodou se rozumí „újma na jmění“³²³. Současně se rozlišuje skutečná škoda (*damnum emergens*), tj. škoda, o kterou byl majetek, resp. jmění, poškozeného v důsledku protiprávního jednání škůdce zmenšen a ušlý zisk (*lucrum cessans*), což je prospěch, kterého by poškozený jinak dosáhl, nedošlo-li by ke škodlivému jednání³²⁴. Škoda relevantní z hlediska trestního práva pak musí být způsobena konkrétním trestným činem, který je předmětem trestního řízení (kauzální nexus mezi protiprávním jednáním a škodlivým následkem), a u skutkových podstat, kde konkrétní škoda tvoří okolnost podmiňující použití vyšší trestní sazby, musí být jako každý jiný znak

³¹⁸ § 43 odst. 1 trestního řádu.

³¹⁹ § 43 odst. 3 trestního řádu.

³²⁰ Růžička, M., Púry, F., Zezulová, J.: *Poškozený a adhezní řízení v České republice*. 1. Vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 494.

³²¹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. 5 Tdo 923/2009, část trestní, dostupné na www.nsoud.cz.

³²² Rozhodnutí Nejvyššího soudu č.j. (Rc) Cpj 87/70, publikované pod zn. R/55-1971.

³²³ § 2894 občanského zákoníku.

³²⁴ § 2952 občanského zákoníku.

skutkové podstaty kryta zaviněním pachatele (u kvalifikovaných skutkových podstat trestného činu podle § 260 trestního zákoníku pak zaviněním nejméně ve formě nedbalosti, byť nevědomé).

V praxi orgánů činných v trestním řízení může být určení výše škody pro účely trestního řízení, zejm. v souvislosti s některými skutkovými podstatami, značně problematické. Z tohoto důvodu obsahuje trestní zákoník ve svém § 137 výkladové pravidlo pro stanovení výše škody, podle něhož se „*při stanovení výše škody vychází z ceny, za kterou se věc, která byla předmětem útoku, v době a místě činu obvykle prodává, přičemž nelze-li takto výši škody zjistit, vychází se z účelně vynaložených nákladů na obstarání stejné nebo obdobné věci nebo uvedení věci v předešlý stav*“. Při stanovení výše škody na jiné majetkové hodnotě (než je věc³²⁵) se postupuje přiměřeně. V případě, že předmětem útoku jsou veřejné rozpočty (ve smyslu souhrnu veřejných prostředků) chráněné ustanovením § 260 trestního zákoníku (popř. § 240 trestního zákoníku, pokud jde o příjmovou stránku rozpočtu EU), určení škody způsobené takovým trestným činem se pak jeví na první pohled jako bezproblémové. Při srovnání s jinými skutkovými podstatami zde není nutné zjišťovat cenu obvyklou věci nebo jiné majetkové hodnoty, škodu bude v zásadě představovat peněžní částka rovnající se nesprávně použitým či zadržným finančním prostředkům z chráněného rozpočtu (na jeho výdajové straně) nebo naopak částka odpovídající zmenšení zdrojů takového rozpočtu (na jeho příjmové straně).

Uvedený závěr o výši škody na příjmové straně rozpočtu EU lze dle názoru autora této práce vztáhnout na veškeré v předchozích kapitolách popsané formy protiprávního jednání tuto stránku rozpočtu ohrožující, resp. poškozující. Jinými slovy nezákonná manipulace s podklady k celnímu prohlášení povede právě k takové škodě, která odpovídá v peněžním vyjádření clo, které by bylo bývalo vyměřeno, resp. odvedeno, pokud by k manipulaci bylo nedošlo a celní prohlášení proběhlo v souladu se zákonem³²⁶. Právě toto nevyměřené, resp. neodvedené clo, představuje zcela zřejmou „újmu na jmění“ chráněného veřejného rozpočtu.

Poněkud problematictější bude nicméně stanovení škody, ke které došlo (nebo mohlo dojít) na výdajové stránce souhrnného rozpočtu. Zde je nutno opětovně přihlídnout ke značně širokému okruhu forem protiprávního jednání, kterými může být výdajová stránka rozpočtu EU negativně dotčena (blíže kapitoly 4.1 a 5.1 této práce). Například pokud jednání pachatele spočívá v předložení nepravdivého prohlášení, které je nezbytné pro samotné přidělení dotace, čili, slovy zákona, v předložení nepravdivých dokladů vztahujících se k výdajům souhrnného rozpočtu Evropské unie, přičemž tím pachatel umožní nesprávné použití finančních prostředků z takového rozpočtu, škoda bude odpovídat peněžní částce, kterou se pachatel prostřednictvím nepravdivého prohlášení pokusil

³²⁵ Srov. § 134 trestního zákoníku.

³²⁶ Šámal, P. a kol.: *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2430.

z poskytovatele dotace vylákat, resp. částce, kterou takto skutečně protiprávně vylákal³²⁷. Shodně je podle autora této práce nutné pohlížet na způsobenou škodu, pokud by poskytnutá dotace byla ze strany příjemce využita na naprosto jiný účel, než na jaký byla původně přidělena, např. namísto pořízení stroje a další rozvoj podniku je dotace použita pouze na úhradu jiných závazků příjemce³²⁸.

Obdobně je třeba dle dosavadní soudní praxe³²⁹ ke kvantifikaci škody přistupovat v případě, že jednáním pachatele je dotčena pouze přesně vymežitelná část již přidělené dotace spolufinancované z rozpočtu EU. Pokud se tak předložené nepravdivé doklady (např. padělaná faktura dodavatele s uvedenou konkrétní částkou plnění či pozměněný bankovní výpis prokazující zaplacení konkrétní částky ze strany příjemce dotace, kterými je podložena žádost o platbu dotace) vztahují pouze k části přislíbené dotace, právě takovou částku je pro účely řádné právní kvalifikace skutku považovat za škodu. Zbýlá část žádosti o platbu, případně jiné žádosti o platbu, které nejsou dotčeny protiprávním jednáním a jsou řádně podloženy úplnými a pravdivými doklady, nevedou k újmě, resp. škodě na chráněných rozpočtech.

6.2 Škoda v případě vadného zadání zakázky a porušení dalších podmínek poskytnutí dotace

Třetí typický projev trestné činnosti ohrožující či poškozující finanční zájmy EU, v praxi se poměrně často objevující, spočívá v jednání, které lze na úrovni pachatele (příjemce dotace, popř. fyzické osoby jednající jménem příjemce - právnické osoby) charakterizovat jako jednočinný souběh trestných činů podle § 260 trestního zákoníku a některého z trestných činů souvisejících se zadáním veřejné zakázky spolufinancované z rozpočtu EU (v úvahu zde připadá § 256 trestního zákoníku –

³²⁷ Dosud neuveřejněný rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 4. dubna 2013 vedený pod sp. zn. 5 To 33/2013, později potvrzený usnesením Nejvyššího soudu ze dne 20. listopadu 2013 pod sp. zn. 5 Tdo 1053/2013. Zde jednání pachatele spočívalo v předložení úředně ověřené kopie potvrzení o vyřazení žadatele o dotaci z evidence zemědělského podnikatele, ve kterém bylo záměrně pozměněné datum vystavení.

³²⁸ V těchto případech je nicméně třeba vzít v úvahu veškeré okolnosti, zejm. způsob, jakým je dotace poskytována. Pokud by se například jednalo o dotaci, která je vyplácena *ex-post* na základě již uskutečněných a vykázaných způsobilých výdajů příjemce (příjemce si stroj pořídil z vlastních prostředků a následně výdaje předložil k proplacení poskytovateli), pak je logicky tyto *ex-post* obdržené platby dotace příjemce oprávněn využít dle svého uvážení.

³²⁹ Např. dosud neuveřejněný rozsudek Krajského soudu v Plzni z 23. dubna 2013 vedený pod sp. zn. 34T 13/2012 (jednání spočívalo v uvedení nepravdivých údajů o výši způsobilých výdajů v rámci předložených monitorovacích zpráv se žádostmi o platbu), popř. taktéž dosud neuveřejněný rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. března 2016 vedený pod sp. zn. 4 To 3/2016 (žádost o platbu podložena mj. fakturou a padělaným dodacím listem, přičemž ale předmětné plnění v době podání žádosti o platbu ani později nebylo dodáno ani žadatelem uhrazeno).

zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě, § 257 trestního zákoníku – pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži, popř. subsidiárně porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 odst. 2 alinea druhá trestního zákoníku). Zde je samozřejmě nezbytné v každém případě vycházet z konkrétních skutkových okolností a kvantifikaci škody přezkoumatelným způsobem řádně odůvodnit. Přístup soudní praxe se přitom v konkrétních případech „zakázkových“ trestných činů liší. Pokud bychom si zvolili typický příklad, kdy na úrovni veřejného zadavatele dochází k nezákonné úmyslné manipulaci s podanými nabídkami uchazečů, přičemž v důsledku protiprávního jednání zadavatele v „soutěži o zakázku“ zvítězí nabídka s nabídkovou cenou vyšší, než uvádí nabídka, která by byla zvítězila, pokud by zadavatel postupoval v souladu se zákonem, pak soudní praxe jako způsobenou škodu takového jednání (ve vztahu ke skutkové podstatě zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě) kvantifikuje buď jako rozdíl mezi (vyšší) vítěznou nabídkou a (nižší) nabídkou uchazeče, který by v případě řádného postupu zadavatele zakázku získal³³⁰, nebo jako rozdíl mezi konečnou cenou veřejné zakázky, se kterou nesprávně vybraný uchazeč zvítězil ve veřejné soutěži, a částkou zaplacenou výhradnímu subdodavateli, který reálně práce provedl³³¹. Dle názoru autora této práce připadají v úvahu i další způsoby stanovení škody, např. jako rozdílu mezi cenou realizované veřejné zakázky a cenou zakázky v místě a čase obvyklou³³², stanovenou znaleckým posudkem. Všechny naznačené způsoby stanovení ceny mají svou logiku, která v zásadě spočívá v tom, že protiprávní jednání zadavatele vedlo v důsledku k navýšení ceny plnění (dále také „předražení“), plnění je však jinak dodáno včas a řádně a slouží svému účelu (např. zmanipulovaná zakázka na stavbu školní budovy).

V souvislosti se zakázkami spolufinancovanými z externích veřejných zdrojů, tj. typicky z dotace³³³, se však může jevit jako sporné, zda stanovení škody ve výši „předražení“ plnění lze považovat za dostatečné. Alternativní přístup, který autor této práce na úrovni některých orgánů činných v trestním řízení v rámci své profesní praxe již zaznamenal, spočívá v tom, že v případě „zakázkového“ trestného činu by za škodu (újmu na jmění) měl být považován veškerý objem finančních prostředků, které byly, resp. měly být, vyplaceny z dotace na základě úmyslně nezákonně provedeného zadávacího řízení. Odůvodnění takového přístupu pak spočívá v tom, že poskytnutí, resp. proplacení, dotace je standardně obecně podmíněno dodržím právních povinností

³³⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 11. 2015, sp. zn. 5 Tdo 746/2014, část trestní, dostupné na www.nsoud.cz.

³³¹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 11. 2016, sp. zn. 5 Tdo 1475/2015, část trestní, dostupné na www.nsoud.cz.

³³² § 137 trestního zákoníku.

³³³ Např. § 14 a násl. rozpočtových pravidel.

vyplývající jednak z právních předpisů³³⁴, jednak z podmínek poskytnutí dotace, které v sobě zahrnují i pravidla pro zadávání zakázek spolufinancovaných právě z dané dotace. Přestože účelu dotace jako celku tak bylo dosaženo (např. již zmiňovaná školní budova byla včas a v plném rozsahu vystavěna), prostředky z dotace byly čerpány v rozporu se stanovenými povinnostmi, zde např. konkrétně v rozporu s povinnostmi stanovenými obecným právním předpisem upravujícím zadávání veřejných zakázek³³⁵. Na straně chráněného veřejného rozpočtu poskytovatele, který dotaci poskytl, tak došlo ke škodě (újmě na jmění) v rozsahu celkové částky dotace dotčené protiprávním jednáním pachatele. V případě skutkového stavu popsaného výše, tj. např. při souběhu trestných činů podle § 256 a § 260 trestního zákoníku, by byla pro každou z těchto skutkových podstat způsobená škoda stanovena odlišně, pro trestný čin zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě ve výši „předražení“ konečné ceny zakázky, zatímco pro trestný čin poškození finančních zájmů EU ve výši celkové dotace, která na spolufinancování této veřejné zakázky byla poskytnuta z rozpočtu EU. Konkrétně pokud by tak v případě veřejné zakázky spolufinancované z rozpočtu EU ve výši 6 mil. Kč došlo v důsledku úmyslného nezákonného zmanipulování této zakázky, které by vedlo k „předražení“ zakázky o 400.000 Kč, při naplnění ostatních zákonných znaků skutkových podstat by tak toto jednání pachatele bylo podle § 256 trestního zákoníku posouzeno v základní skutkové podstatě podle jeho odst. 1 (škoda způsobená „předražením“ by nedosáhla výše značné škody, tj. nejméně 500.000 Kč), v rámci skutkové podstaty podle § 260 by se jednání posoudilo v rámci kvalifikované skutkové podstaty, tj. podle § 260 odst. 1 (či odst. 2, dle skutkových okolností) a odst. 5 (škoda způsobená trestným činem by přesáhla hodnotu 5 mil. Kč., tj. hodnotu škody velkého rozsahu).

Tomuto přístupu by nakonec nasvědčovalo, i když ne zcela jednoznačně, i znění Úmluvy, která ve svém čl. 2 odst. 1 pro účely stanovení hranice pro trest odnětí svobody (blíže viz kapitola 2.1) definuje pojem „závažného podvodu“ jakožto „podvodu dosahujícího určité minimální částky“³³⁶. Vzhledem k tomu, že ani důvodová zpráva k Úmluvě se této otázce blíže nevěnuje, lze spíše předpokládat, že při formulaci textu Úmluvy nebyla případná výkladová nejednoznačnost v této otázce důkladněji řešena.

Dále, pokud na moment abstrahujeme od trestněprávní úpravy, unijní úprava v oblasti využití ESI fondů definuje *jakékoliv porušení unijního nebo vnitrostátního předpisu týkajícího se jeho uplatňování, které vyplývá z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu (tj. primárně příjemce)*

³³⁴ Srov. § 3 písm. e) rozpočtových pravidel.

³³⁵ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

³³⁶ O něco zřejmější jsou cizojazyčné verze textu Úmluvy, konkrétně EN: „*fraud involving a minimum amount*“/ FR: „*fraude portant sur un montant minimal*“, tj. podvod „zahrnující minimální částku“, resp. „týkající se minimální částky“ či „vztahující se k minimální částce“, které spíše nasvědčují interpretaci, podle které je podvodné jednání ve smyslu Úmluvy nutné vztahovat k celkové dotčené částce (zde částce výdajů ze souhrnného rozpočtu EU).

zapojeného do provádění fondů ESI, a v důsledku jehož je nebo by mohl být poškozen rozpočet Unie tím, že by byl z rozpočtu Unie uhrazen neoprávněný výdaj jako tzv. „nesrovnalost“³³⁷. V souvislosti s takovými zjištěnými nesrovnalostmi je členský stát povinen aplikovat tzv. finanční opravy, které v principu spočívají ve zrušení (odebrání) veřejného příspěvku přiděleného v rámci konkrétní operace (projektu) z rozpočtu EU, tyto zrušené příspěvky však lze využít na národní úrovni k financování jiných, nesrovnalostí nezasažených, projektů³³⁸. V případě, že tuto finanční opravu neprovede členský stát, je povinna ji za stanovených podmínek provést Evropská komise, přičemž v takovém případě je o dotčenou částku současně snížena celková alokace (příděl z rozpočtu EU) konkrétního členského státu v rámci konkrétního programového období³³⁹. Jak členský stát, tak Evropská komise přitom dle přímo aplikovatelné legislativy uplatňují při stanovení finančních oprav princip přiměřenosti (proporcionality), kdy primárně vychází z částky nesprávných (tj. k proplacení nezpůsobilých) výdajů. Pokud nelze přesně vyčíslit výši nesprávných výdajů, aplikuje se finanční oprava formou paušální sazby nebo extrapolace³⁴⁰. Jako vodítko pro stanovení přiměřené „sazby“ finanční opravy pak Evropská komise vydala pro své vlastní útvary, nicméně s doporučeným využitím i pro členské státy, rozhodnutí³⁴¹, které ve své příloze uvádí doporučené sazby oprav za jednotlivé typy porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Pro „nejzávažnější případy“, kdy se nesrovnalost týká podvodu³⁴², je podle tohoto materiálu možné uplatnit finanční opravu až ve výši 100 %. Praxe Evropské komise je přitom taková, že v případech nesrovnalostí, které spočívají ve spáchání jakéhokoliv trestného činu, je po členském státu požadována finanční oprava právě ve výši 100 % dotčených výdajů. Zde je však otázkou, nakolik je faktický přístup Evropské komise ke stanovení finančních oprav za „podvodné“ nesrovnalosti relevantní pro stanovení výše škody způsobené konkrétním trestným činem, spíše by se v případě nutnosti uplatnit v důsledku konkrétní nesrovnalosti finanční opravu ve výši celkové částky dotace poskytnuté na spolufinancování dotčené zakázky mohlo dle autora této práce jednat o okolnost relevantní pro kvantifikaci majetkové škody způsobené trestným činem ve smyslu § 43 trestního řádu.

Judikatura vyšších soudů bohužel v této otázce doposud jasné vodítko také nenabídla. I pokud bychom tak odhlédli od uvedeného argumentu spočívajícího v přístupu Evropské komise při stanovení finančních oprav, stále tak podle autora této práce není vyloučen výše zmíněný „přísnější“ přístup ke stanovení škody pro účely řádné právní kvalifikace protiprávního jednání pachatele, a to

³³⁷ Čl. 2 bod 36 nařízení o obecných ustanoveních pro ESIF.

³³⁸ Čl. 143 nařízení o obecných ustanoveních pro ESIF.

³³⁹ Čl. 144 nařízení o obecných ustanoveních pro ESIF.

³⁴⁰ Čl. 144 odst. 2 a 6 nařízení o obecných ustanoveních pro ESIF.

³⁴¹ Rozhodnutí Komise ze dne 19. prosince 2013, kterým se stanoví a schvalují pokyny ke stanovení finančních oprav, jež má Komise provést u výdajů financovaných Unii v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek (C(2013) 9527 final).

³⁴² Podvodem se zde zřejmě myslí podvod ve smyslu čl. 1 Úmluvy, viz kapitola 2.1 této práce.

právě ve výši celkové částky dotace dotčené takovým jednáním. Výše škody způsobené trestným činem však bude v každém případě předmětem dokazování v průběhu trestního řízení³⁴³, přičemž „důkazní břemeno“³⁴⁴ zde bude v souladu se zásadou vyhledávací spočívat na orgánech činných v trestním řízení. V případě pochybností o výši škody bude přitom v rámci trestního řízení (přípravného nebo v řízení před soudem) nutné aplikovat zásadu *in dubio pro reo*³⁴⁵.

Obdobně bude nutné postupovat v případě, kdy úmyslné protiprávní jednání pachatele bude spočívat v porušení jiné závazné podmínky, za které byla dotace poskytnuta. Jak již uvedeno v předchozím textu (kapitola 5.1 této práce), tyto podmínky stanoví poskytovatel dotace v rámci právního aktu, kterým dotaci přiděluje, přičemž nejčastěji se jedná o rozhodnutí o poskytnutí dotace podle rozpočtových pravidel³⁴⁶. Tyto podmínky mohou zahrnovat například pravidla pro zajištění publicity projektu, o které je příjemce povinen informovat poskytovatele, popř. pravidla upravující reportování o pokroku v realizaci projektu směrem k poskytovateli dotace prostřednictvím tzv. monitorovacích zpráv. I zde bude třeba s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem pečlivě zvažovat, zda a případně v jakém rozsahu případná protiprávní manipulace s uvedenými doklady vedla ke škodě (majetkové újmě) na dotčeném veřejném rozpočtu. Současně bude na místě posuzovat, zda za konkrétní skutkové situace je, s přihlédnutím k zásadě subsidiarity trestní represe³⁴⁷, vůbec nutný trestněprávní postih.

6.3 Škoda v případě trestného jednání na straně poskytovatele dotace

Analogicky problematickým bude určení škody v případě trestných činů, kdy pachatel jedná nikoli na straně příjemce dotace, ale na straně jejího poskytovatele. K právnímu hodnocení tohoto jednání jakožto poškození finančních zájmů EU podle § 260 trestního zákoníku pak může v praxi přistupovat jeho kvalifikace jakožto zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě ve smyslu § 256 trestního zákoníku, popř. jakožto zneužití pravomoci úřední osoby podle §

³⁴³ § 89 odst. 1 písm. e) trestního řádu.

³⁴⁴ V materiálním slova smyslu, neboť v pravém, formálním slova smyslu o důkazním břemeni v trestním právu procesním nelze hovořit.

³⁴⁵ Šámal, P. a kol.: *Trestní řád I. § 1 až 156. Komentář*. 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1315.

³⁴⁶ § 14 odst. 4 písm. g) rozpočtových pravidel.

³⁴⁷ Porušení podmínek poskytnutí dotace je standardně postihováno v režimu správního práva, nejčastěji jako tzv. porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 a násl. rozpočtových pravidel.

329 trestního zákoníku, a i zde pak vzniká otázka, zda v konkrétním případě lze škodu pro účely řádné kvalifikace jednotlivých trestných činů určit odlišně.

V případě této trestné činnosti, která se může dotýkat více projektů, případně celého řídicího a kontrolního systému poskytovatele, pak samozřejmě hrozící či skutečná újma na chráněných veřejných rozpočtech, coby objektech trestného činu podle § 260 trestního zákoníku, bude dosahovat řádově vyšších hodnot, než je tomu v případě individuálního projektu. Podle unijní úpravy je přitom jakékoli pochybení systémového charakteru (a zejm. pochybení, které lze podřadit pod pojem podvodného jednání podle Úmluvy) velmi přísně korigováno ze strany Evropské komise, přičemž i zde hrozí členskému státu finanční oprava³⁴⁸ ve výši 100 % dotčené částky³⁴⁹. Na jednu stranu tak lze na trestným jednáním dotčenou alokaci (tj. přiděl z rozpočtu EU na konkrétní okruh projektů) pohlížet jako na finanční prostředky, které jsou v celém rozsahu „zatíženy“ konkrétním deliktem, a proto by za hrozící či nastalou „újmu na jmění“ veřejného rozpočtu měla být považována celková takto dotčená částka. Na druhou stranu nelze opominout, že v případě, že trestné jednání bylo odhaleno na národní úrovni a ve vztahu k rozpočtu EU finančně napraveno, členský stát v zásadě neztrácí možnost opětovného čerpání dotčených prostředků na projekty, které danou „nesrovnalostí“ nejsou zatíženy (blíže předchozí kapitola 6.2). V konečném důsledku tak při dostatečné absorpční kapacitě dotčeného operačního programu prostředky svěřené České republice z rozpočtu EU mohou být plně využity na zcela řádné a legální výdaje a fakticky tak k nesprávnému použití finančních prostředků z rozpočtu EU vůbec nemusí dojít.

Jak je uvedeno výše, i tento typ trestné činnosti se již v některých případech ocitl v řízení před českými trestními soudy. V rámci výše již zmíněného (kapitola 5.1.2) případu protiprávního zasahování do procesu věcného hodnocení projektových žádostí, resp. výběru podpořených projektů, požadovala obžaloba, mimo jiné, kvalifikaci jednání pachatele, tehdejšího ředitele poskytovatele, v nejvyšším odstavci skutkové podstaty poškozování finančních zájmů ES, tj. podle § 129a odst. 5 trestního zákona³⁵⁰, ve fázi pokusu, a to s argumentací, že obžalovaný umožnil svým činem nesprávné rozdělení dotační sumy vyčleněné pro konkrétní výzvu k předkládání projektových žádostí, která dosahovala částky 3,4 mld. Kč (tj. částky značně přesahující škodu velkého rozsahu, která byla právě okolností zvláště přetěžující ve smyslu § 129a odst. 5 trestního zákona). Nalézací Městský soud v Praze i odvolací Vrchní soud v Praze zde ovšem přihlédly i k argumentaci obhajoby, podle které škoda

³⁴⁸ K institutu finanční opravy viz předchozí kapitola 6.2.

³⁴⁹ Čl. 31 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014 ze dne 3. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu a o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu.

³⁵⁰ Odpovídá současnému § 260 odst. 5 trestního zákoníku.

fakticky způsobena nebyla, když výsledky hodnocení dané výzvy byly, vzhledem k zahájenému trestnímu stíhání, anulovány a projektové žádosti byly vyhodnoceny znovu a řádně. Odvolací soud zde dále argumentuje, že i kdyby trestná činnost nebyla policejními orgány včas odhalena a k rozdělení prostředků na základě „zmanipulované“ soutěže došlo, předmětná škoda (3,4 mld. Kč) by nastala více méně pouze hypoteticky, když po řádném přehodnocení došlo k vyřazení jen asi pouhé pětiny původně podpořených projektů (i tak tato suma představovala cca 700 mil. Kč, částku značně převyšující úroveň škody velkého rozsahu). Soud zde kromě toho dále přihlédl ke skutečnosti, že pachatel jednal pod značným tlakem politických reprezentací dotčených regionů, přičemž mu ale nebylo prokázáno, že by při manipulaci s projektovými žádostmi jednal korupčně či byl veden jinými nekalými majetkovými motivy. Na základě uvedené úvahy dospěl odvolací soud k závěru, že konkrétní okolnost jinak podmiňující použití vyšší trestní sazby, tj. zmíněná hypotetická škoda velkého rozsahu, pro svou závažnost podstatně nezvyšuje stupeň nebezpečnosti trestného činu pro společnost, a proto k ní, ve smyslu ustanovení tehdejšího § 88 odst. 1 trestního zákoníku, nepřihlédl. Zachoval však mj. kvalifikaci na úrovni § 129a odst. 4 písm. c) trestního zákona (tj. jakoby pachatel trestným činem způsobil škodu značnou), a to ve stádiu pokusu³⁵¹.

V jiném dosud pravomocně neukončeném případě, který posuzoval trestní odpovědnost vedoucích zaměstnanců jiného regionálního operačního programu za úmyslné protiprávní manipulace v rámci procesu hodnocení a výběru projektů, došel prozatím soud 1. stupně k jednoznačnému závěru, že škoda je představována celkovou dotační sumou, která měla být z chráněných rozpočtů vyplacena na základě nesprávné listiny, kterou obžalovaní vědomě předložili³⁵².

S přihlédnutím k výše uvedené argumentaci ohledně výše škody způsobené jednáním pachatele na straně poskytovatele dotace tak není vyloučeno, aby v konkrétním případě byla za škodu považována celá částka ohroženého nebo dotčeného rozpočtu. Společenskou škodlivost jednání pachatele zde značně zvyšuje okolnost, že pachatel zde jedná jako profesionál v oblasti poskytování dotací, je si zpravidla daleko lépe vědom právních předpisů, které se k využití dotačních prostředků vztahují než běžný žadatel o dotaci či její příjemce, a zejm. důsledky jeho protiprávního jednání mohou vést k závažnějšímu následku na objektu trestného činu poškození finančních zájmů EU. Zde může dojít nejen k čistě negativnímu finančnímu dopadu na chráněné rozpočty, ale současně k oslabení důvěryhodnosti národních institucí ze strany unijních dohledových orgánů. V důsledku může být dále

³⁵¹ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. června 2014, sp. zn. 9 To 10/2014, posléze potvrzený usnesením Nejvyššího soudu ze dne 16. 12. 2015, sp. zn. 5 Tdo 1502/2014-183, část trestní, dostupné na www.nsoud.cz.

³⁵² Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. března 2016, sp. zn. 51T 17/2013, odvolacímu Vrchnímu soudu pak přiděleno pod sp. zn. 7 TO 95 / 2016. Mimo jiné proti citovanému výroku podali dotčení obžalovaní v zákonné lhůtě odvolání, přičemž v době finalizace této práce není k dispozici písemné vyhotovení pravomocného rozhodnutí ve věci.

poškozeno vnímání prospěšnosti a efektivity čerpání prostředků z rozpočtu EU v očích široké veřejnosti (jak v České republice, tak v zahraničí).

Dále, pokud pachatel na straně příjemce neoprávněně získá podporu velkého rozsahu a jeho jednání má být kvalifikováno mj. podle § 260 odst. 5 trestního zákoníku (i zde v zásadě podle unijní úpravy existuje možnost dotčené prostředky z rozpočtu EU vyčerpat v rámci jiného projektu), bylo by zjevně nespravedlivé, aby minimálně stejně společensky škodlivé jednání pachatele na straně poskytovatele dotace bylo postihováno nižší trestní sazbou. Autor této práce se tak spíše kloní k závěru, že v naznačených případech poškozování finančních zájmů ze strany pachatelů zapojených do implementační struktury řízení a kontroly prostředků z rozpočtu EU v České republice by v zásadě za škodu pro účely řádné trestněprávní kvalifikace skutku měla být považována celková trestným činem dotčená částka, a to bez ohledu na to, zda se svěřenou alokaci podařilo České republice využít v rámci jiných operací, či nikoliv (to může mít maximálně vliv na stanovení druhu a výměry trestu podle § 39 a násl. trestního zákoníku). Současně však do hry budou v konkrétních případech vstupovat již výše popsané korekční faktory, tj. zejm. bude muset být v rámci dokazování pečlivě zvažována příčinná souvislost mezi trestným jednáním pachatele a škodlivým následkem, posuzována subjektivní stránka pachatele ve vztahu ke způsobené škodě, v případě skutkových nejasností aplikována zásada *in dubio pro reo* a v případě relativně nízkých částek zvažována přípustnost aplikace zásady subsidiarity trestní represe.

6.4 Škoda v případě spolufinancování výdajů z více veřejných rozpočtů

Situace je ještě dále komplikována v případě, kdy zdrojem dotace jsou prostředky více veřejných rozpočtů, což je standardní situace v případě dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU v rámci tzv. politiky soudržnosti (blíže kapitola 5.1 této práce). Případným protiprávním jednáním naplňujícím znaky obou sbíhajících se trestných činů spočívajícím v jejich vylákání, resp. použití, pak vzniká škoda na všech zapojených veřejných rozpočtech. Spornou otázkou v takové situaci pak zůstává posouzení výše následku, resp. škody, způsobené popsáním skutkem na konkrétních rozpočtech. Opakovaně lze na tomto místě připomenout, že se jedná o okolnost, která je rozhodující pro řádnou kvalifikaci skutku mj. na škále základních a kvalifikovaných skutkových podstat uvedených trestných činů.

V úvahu zde v zásadě přicházejí tři možné přístupy. Prvním by bylo oddělené posouzení škody pouze ve vztahu k podílu zdroje dotace, tzn., že škoda na rozpočtu EU by mohla představovat maximálně částku spolufinancování z rozpočtu EU a recipročně, škoda na jiném veřejném rozpočtu by mohla být způsobena maximálně ve výši národního spolufinancování. Pokud by tak teoreticky byla poskytovatelem dotace poskytnuta subvence v celkové výši 98.000 Kč, z čehož by 50 %, tj. částku 49.000 Kč, tvořil EU podíl, a částku 49.000 Kč, tj. zbylých 50 % dotace, podíl dotace ze státního rozpočtu, v případě zneužití této dotace ze strany příjemce v plném rozsahu by došlo ke spáchání trestného činu dotačního podvodu v jednočinném souběhu s trestným činem poškození finančních zájmů EU. Pokud by však následek těchto trestných činů byl posuzován odděleně ve vztahu k jednotlivým „složkám“ dotace, u obou trestných činů by se vzhledem k absenci větší škody³⁵³ v zásadě (tj. při nepřítomnosti jiných okolností podmiňujících použití vyšší trestní sazby) jednalo o trestný čin v základní skutkové podstatě, resp. dle skutkových okolností v některé ze dvou základních skutkových podstat, které §§ 212 a 260 trestního zákoníku upravují. Pachatel uvedených sbíhajících se trestných činů by tak byl postižen úhrnným trestem (§ 43 odst. 1 trestního zákoníku) v základní trestní sazbě³⁵⁴, přestože by svým jednáním objektivně způsobil na veřejných rozpočtech v souhrnu vyšší škodu ve smyslu § 138 trestního zákoníku (98.000 Kč). Takový přístup by dle autora této práce však zjevně nesledoval zásadu přiměřenosti trestních sankcí upravenou § 38 trestního zákoníku, neboť pro určení trestní sazby (resp. pro posouzení naplnění znaků kvalifikované skutkové podstaty) by jednání trestné podle § 212 trestního zákoníku v zásadě nebylo relevantní (s přihlédnutím k ustanovení § 42 písm. n) trestního zákoníku³⁵⁵ by jednočinný souběh byl zpravidla relevantní pro volbu přiměřeného trestu, nicméně stále v rámci základní trestní sazby). Zjevně nespravedlivě mírně ve vztahu k pachateli by takové pojetí také vyznívalo při srovnání se skutkovým stavem, za kterého by byla veškerá neoprávněně použitá dotace poskytnuta výlučně ze státního rozpočtu, neboť v takovém případě by s přihlédnutím ke způsobení vyšší škody na tomto rozpočtu bylo na místě takový trestný čin posoudit podle kvalifikované skutkové podstaty upravené pod § 212 odst. 4 trestního zákoníku³⁵⁶.

Druhý potenciální přístup k nastolenému interpretačnímu problému by spočíval v tom, že pro posouzení trestnosti obou uvedených trestných činů by byla použita celková pachatelem způsobená škoda, tj. v naznačeném případě škoda ve výši 98.000 Kč. Tím by, s přihlédnutím ke způsobení větší škody v rámci obou skutkových podstat, došlo u obou sbíhajících se trestných činů ke kvalifikaci

³⁵³ Tzn. s přihlédnutím k výkladovému pravidlu podle § 138 trestního zákoníku v částce dosahující nejméně 50.000 Kč.

³⁵⁴ S přihlédnutím k ustanovení § 43 odst. 1 trestního zákoníku by tak za popsání skutkového stavu přicházel v úvahu úhrnný trest odnětí svobody s horní hranicí 3 let.

³⁵⁵ Soud jako k přitěžující okolnosti přihlédne mj. k tomu, že pachatel spáchal více trestných činů.

³⁵⁶ V takovém případě by, přes absenci souběhu činu s jiným trestným činem, hrozil pachateli trest odnětí svobody ve výši jeden rok až pět let.

trestněprávního jednání v rámci kvalifikovaných skutkových podstat (v zásadě dle § 212 odst. 4 v souběhu s § 260 odst. 3 trestního zákoníku). Tento přístup by tak daleko lépe odrážel společenskou škodlivost popsaného jednání. Nicméně i tento pohled je třeba dle názoru autora této práce považovat za nesprávný, a to zejm. z toho důvodu, že část škody připadající na spolufinancování dotace ze státního rozpočtu by obtížně mohla přispět k naplnění skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů EU, pro kterou je výlučně relevantní dopad na rozpočet EU, resp. jiné rozpočty spravované EU nebo jejím jménem.

Třetí v úvahu připadající řešení pak vychází z toho, že ve vztahu k „obecnější“ skutkové podstatě dotačního podvodu by byla škoda určena součtem podílu spolufinancování státního rozpočtu a rozpočtu EU. Naopak pro kvantifikaci škody způsobené jednáním naplňujícím znaky skutkové podstaty „speciálního“ trestného činu poškození finančních zájmů EU by se vycházelo pouze z podílu dotace kryté z rozpočtu EU. V případě výše naznačeného případu by tak pro kvalifikaci trestného činu podle § 212 trestního zákoníku byla rozhodující škoda ve výši 98.000 Kč, zatímco pro sbíhající se trestný čin podle § 260 škoda ve výši 49.000 Kč, což by vedlo ke kvalifikaci jednání podle § 212 odst. 2, odst. 4 a § 260 odst. 2³⁵⁷. Tím by se jednak do výměry trestu promítla společenská škodlivost trestného jednání odpovídající celkové částce neoprávněně vylákané či použité dotace, jednak by pro kvalifikaci sbíhajícího se trestného činu poškození finančních zájmů EU byl použit pouze škodlivý následek na finančních zájmech EU. K tomuto posledně uvedenému přístupu se nakonec s odkazem na zásadu spravedlnosti a zamýšlený smysl zákonné úpravy přiklání i část dosavadní výkladové praxe soudů³⁵⁸ a vzhledem k uvedenému odůvodnění jej i autor této práce považuje za nejvhodnější.

6.5 Okamžik vzniku škody

Pokud jde o okamžik vzniku škody, pak konstantní judikatura týkající se jiných typů podvodného jednání než těch, které jsou pokryty § 260 trestního zákoníku³⁵⁹, vychází z premisy, že rozhodným je okamžik, kdy peněžní prostředky opouštějí majetkovou sféru poskytovatele (dotace, úvěru), tj.

³⁵⁷ S přihlédnutím k ustanovení § 43 odst. 1 trestního zákoníku by tak zde v zásadě přicházel v úvahu úhrnný trest odnětí svobody v rozmezí jednoho roku až pěti let.

³⁵⁸ Zejm. jde o již zmíněný dosud neuveřejněný rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 4. dubna 2013 vedený pod sp. zn. 5 To 33/2013 (později potvrzený usnesením Nejvyššího soudu ze dne 20. listopadu 2013 pod sp. zn. 5 Tdo 1053/2013) a také dosud neuveřejněný rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. března 2016, sp. zn. 4 To 3/2016. Odlišně však již také zmiňovaný dosud nepublikovaný rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 3. 2015, sp. zn. 1 T 10/2015.

³⁵⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 6. 2012, sp. zn. 7 Tdo 487/2012 či usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2013, sp. zn. 7 Tdo 1463/2012, část trestní, dostupné na www.nsoud.cz.

dochází k jejich vyplacení (lhostejno na jaký účet, neboť v důsledku protiprávního jednání může dojít k vyplacení prostředků i na jiný bankovní účet než účet žadatele o úvěr/podporu). V souvislosti s trestným činem poškození finančních zájmů EU je však třeba zvážit, zda na posuzování této otázky nemá vliv specifické nastavení finančních toků v rámci těchto mechanismů. Např. pokud jde opět o objemově nejvýznamnější politiku soudržnosti, prostředky nejsou v rámci sdíleného řízení (blíže viz kapitola 5.1 této práce) poskytovány příjemcům přímo z rozpočtu EU, nicméně zásadně jsou předfinancovány ze státního rozpočtu, do kterého jsou následně Ministerstvem financí ČR refundovány z prostředků EU spravovaných prostřednictvím tzv. Národního fondu (blíže také viz kapitola 5.1 této práce).

Bylo by tak možné teoreticky i argumentovat (a v rámci některých trestních řízení souvisejících s využitím prostředků z rozpočtu EU již na straně obhajoby tento argument v praxi zazněl), že vzhledem k předfinancování (EU podílu) dotace ze státního rozpočtu může být protiprávním jednáním *de facto* dotčen toliko státní rozpočet a nikoliv souhrnný rozpočet EU, a proto zde z hlediska právní kvalifikace jednání § 260 trestního zákoníku nemá místo. Tento argument je však dle názoru autora této práce (v souladu s justiční praxí) třeba odmítnout, protože následkem jednání pachatele jednak může být v konečném důsledku (v příčinné souvislosti jednání a následku) souhrnný rozpočet EU dotčen, pokud Česká republika požádá na základě nesprávných podkladů o proplacení dotčených výdajů z rozpočtu EU a jednak by akceptování uvedeného argumentu v podstatě vyloučilo aplikaci § 260 trestního zákoníku na případy dotací z rozpočtu EU předfinancovaných ze státního rozpočtu ČR.

Vzhledem k institutu sdíleného řízení prostředků EU v rámci politiky soudržnosti ze strany členského státu a Evropské komise a dále s přihlédnutím ke zprostředkování finančního vztahu mezi příjemcem dotace (a tedy potenciálním pachatelem trestného činu) a souhrnným rozpočtem EU zásadně prostřednictvím státního rozpočtu, jak je blíže rozvedeno výše, se autor této práce kloní k závěru, že škoda k újmě souhrnného rozpočtu EU nastává souběžně se škodou na veřejném rozpočtu, který EU podíl dotace předfinancoval, tj. opět ve chvíli, kdy dotčené peněžní prostředky opouštějí právní sféru poskytovatele (jsou poskytnuty příjemci či na jiný bankovní účet).

7 Závěr

Trestní právo hmotné i procesní představovalo historicky jednu z domén veřejného práva, která bývala vyhrazena výlučně vnitrostátní úpravě a jejíž samostatnost byla dokonce považována za jeden z hlavních atributů státní suverenity³⁶⁰. V průběhu 2. poloviny 20. století však v rámci posílené spolupráce států na mezinárodním poli a také v důsledku některých silících hrozeb, které přesahují hranice národních států (terorismus, mezinárodní organizovaný zločin), dochází k postupnému narušování neatřesitelnosti tohoto paradigmatu. Na poli mezinárodního práva veřejného je mj. potvrzen konsensus nad nutností stíhat nástroji trestního práva nejzávažnější zločiny jednotlivců, kterými je dotčeno mezinárodní společenství jako celek, a to při aplikaci principu individuální trestní odpovědnosti³⁶¹. Stále na úrovni mezinárodní spolupráce suverénních států pak lze poukázat na počátky tzv. europeizace trestního práva hmotného i procesního v rámci regulace přijímané na úrovni Rady Evropy³⁶². Druhou významnou půdou v evropském prostoru, která se na procesu sblížení norem trestního práva v regionu s narůstající intenzitou podílela, představují Evropská společenství, resp., po přijetí Maastrichtské smlouvy³⁶³, Evropská unie.

Jednu z prvních problematik, kterou se členské státy v rámci nově ustanoveného III. pilíře EU podle Maastrichtské smlouvy (mezivládní spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí) rozhodly řešit společným postupem, představoval boj proti podvodům ohrožujícím finanční zájmy ES. Se zavedením čtyř základních svobod a odstraněním bariér volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu se totiž s narůstající naléhavostí ukazovalo, že byly současně odstaveny i jakékoliv mezistátní překážky trestné činnosti s negativním dopadem na rozpočtové příjmy či výdaje ES. Účinné ochrany finančních zájmů ES přitom nebylo možné dosáhnout bez nastavení základního standardu trestněprávního postihu uvedeného protiprávního jednání na úrovni všech členských států. V primárním právu tak byl zakotven (již dříve judikaturou dovozený) princip asimilace, podle kterého jsou členské státy povinny finančním zájmům ES poskytnout srovnatelnou úroveň ochrany jako zájmům vlastním. Rada současně získala oprávnění, mj. v oblasti soudní spolupráce v trestních věcech, vypracovat úmluvy a doporučit je členským státům k přijetí. V průběhu let 1995 – 1996 tak byla vypracována a předložena k podpisu Úmluva o ochraně finančních zájmů ES spolu se třemi dodatkovými protokoly, přičemž tento komplex dokumentů (stále však charakteru mezinárodního práva veřejného) vymezil dodnes

³⁶⁰ Jelínek, J., Gřivna, T., Herczeg, J., Navrátilová, J., Syková, A. a kol.: *Trestní právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2014, s. 24.

³⁶¹ Římský statut Mezinárodního trestního soudu ze dne 17. července 1998, který vstoupil v platnost 11. dubna 2002.

³⁶² Jelínek, J., Gřivna, T., Herczeg, J., Navrátilová, J., Syková, A. a kol.: *op. cit.*, s. 26.

³⁶³ Smlouva o Evropské unii ze dne 7. 2. 1992, která vstoupila v platnost ke dni 1. 11. 2013.

v zásadě přetrvávající standard trestněprávní ochrany finančních zájmů Evropské unie, kterému se po svém přistoupení k Evropské unii musela přizpůsobit Česká republika a její národní trestněprávní normy.

Transpozice požadavků Úmluvy a navazujících protokolů nepředstavovala, až na výjimky spočívající např. v úpravě extradice českých státních příslušníků či zavedení trestní odpovědnosti právnických osob, pro českou trestněprávní legislativu vážnější výzvu, když naprosté většině požadavků národní úprava vyhovovala již k okamžiku vstupu ČR do EU. Přesto k tomuto smluvnímu komplexu jako k celku přistoupila formálně Česká republika až na sklonku roku 2013, a to jako poslední ze skupiny zemí přijatých do EU v roce 2004. S účinností od 1. července 2008 byla do zvláštní části trestního zákona doplněna nová skutková podstata trestného činu poškozování finančních zájmů Evropských společenství, jehož objektivní stránka byla v téměř nezměněné podobě přejata v rámci rekodifikace trestního práva hmotného i do nového trestního zákoníku³⁶⁴ (a později pouze přejmenována v souvislosti s Lisabonskou smlouvou na poškozování finančních zájmů Evropské unie). Přestože Úmluva pro danou skutkovou podstatu používá odlišný titul (podvod poškozující finanční zájmy ES), vychází popis znaků skutkové podstaty v zákoně poměrně přísně z popisu tohoto deliktu podle Úmluvy. To na jednu stranu přispívá k jistotě, že Česká republika přejala veškeré důležité znaky podvodů poškozujících zájmy ES do svého vnitrostátního práva a tím byl naplněn jak formálně její závazek ze Smlouvy o přistoupení, tak fakticky jeden z účelů Úmluvy. Na druhou stranu pro českou národní úpravu stále poněkud netypický „unijní“ jazyk, který u tohoto trestného činu vychází právě z textu Úmluvy, způsobuje v praxi nejasnosti ohledně správné interpretace tohoto ustanovení. Mimo jiné stále není, na rozdíl např. od skutkové podstaty dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku, postaveno zcela na jisto, nakolik jsou v souvislosti s finančními zájmy EU trestná jednání vykazující povahu pouhé přípravy („vyhotovení dokladu“). Stejně tak se v justiční praxi stále ustaluje názor na vztah skutkové podstaty poškozování finančních zájmů EU k jiným skutkovým podstatám podle zvláštní části trestního zákoníku, neboť ta z určitého úhlu pohledu vykazuje charakter speciality (specifický objekt – finanční zájmy EU), současně však pod její poměrně otevřeně definovanou objektivní stránku lze subsumovat široký okruh jednání, která např. přesahují popis skutkové podstaty již zmíněného dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku. Dle autora této práce však i současné znění skutkové podstaty podle § 260 trestního zákoníku spolu s některými dalšími skutkovými podstatami podle zvláštní části trestního zákoníku efektivně přispívá (jak rovině v prevence, tak v rovině represe)

³⁶⁴ Oproti předchozí úpravě trestního zákona došlo však přijetím trestního zákoníku, bez zjevného důvodu i bez vysvětlení v důvodové zprávě, k navýšení trestního postihu poškozování finančních zájmů ES v základních skutkových podstatách oproti postihu za trestný čin dotačního podvodu.

k ochraně finančních zájmů EU a vzhledem k aktuálnímu nápadu této trestné činnosti³⁶⁵ lze v nejbližších letech očekávat v důsledku sjednocující výkladové praxe vyšších soudů dosažení konsensu i ohledně dosud přetrvávajících interpretačních nejasností. Naopak chybou by bylo na stávající výkladové obtíže bez dalšího externího vlivu reagovat, byť dobře míněnými, legislativními úpravami textace této skutkové podstaty, neboť tím by jednak došlo k přerušení dosavadního interpretačního vývoje, jednak by tím mohlo dojít k odchýlení se od stávajících požadavků Úmluvy.

Přes právě uvedené by si na tomto místě autor této práce dovolil zmínit dva drobné návrhy *de lege ferenda*, které se nakonec vlastní ochrany finančních zájmů EU dotýkají jen nepřímo. První podnět vychází z otázky další udržitelnosti stavu, kdy u „dotačních podvodů“ v širším slova smyslu je po přijetí trestního zákoníku v základních skutkových podstatách „podvodné jednání ke škodě evropského rozpočtu“ (§ 260 odst. 1 a 2 trestního zákoníku) postihováno trestem přísnějším než „podvodné jednání ke škodě jiného veřejného rozpočtu“ (§ 212 odst. 1 a 2 trestního zákoníku). Autor této práce se zde, do určité míry v souladu s některými již publikovanými názory³⁶⁶, domnívá, že pro mírnější postih v případě dotací financovaných z čistě národních zdrojů neexistuje relevantní odůvodnění, resp., že neexistuje dostatečné opodstatnění přísnějšího trestněprávního postihu jednání ohrožujícího finanční zájmy EU oproti jednání ohrožujícímu finanční zájmy jiných veřejnoprávních korporací (státu, regionu, obce), neboť oba typy jednání ohrožují či poškozují obdobně významný objekt (zájem na řádném užití veřejného rozpočtu, jehož příjmy i výdaje jsou přísně regulovány) a současně se jedná o srovnatelně společensky škodlivá jednání. Druhý návrh pak reaguje na často opomíjenou existenci jiných zahraničních veřejných finančních instrumentů, jejichž využití je také spjato s členstvím České republiky v EU a z jejichž zdrojů jsou na národní úrovni spolufinancovány individuální projekty do značné míry obdobným způsobem jako projekty spolufinancované právě z rozpočtu EU³⁶⁷. Ani v těchto případech neexistuje adekvátní zdůvodnění současného mírnějšího postihu za méně závažné formy trestného jednání související s vyžádáním, resp. využitím, těchto dotací, oproti dotacím spolufinancovaným z rozpočtu EU. Opatření, které by reagovalo na oba výše nastíněné problémy, by pak v nejjednodušší formě spočívalo právě ve sjednocení výše trestu v základních skutkových podstatách obou zmíněných trestných činů, jako tomu bylo za předchozí právní úpravy trestního zákona (tedy buď ve zpřísnění postihu v rámci § 212 odst. 1 a 2 trestního zákoníku, či ve zmírnění postihu dle § 260 odst. 1 a 2 trestního zákoníku, případně v kombinaci obou přístupů).

³⁶⁵ Dle informací Nejvyššího státního zastupitelství jde řádově o desítky nově zahajovaných trestních stíhání ročně.

³⁶⁶ Vučka, J.: § 132 vrací úder, *Jiné právo*, 30. 8. 2012, <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/08/jan-vucka-132-vraci-uder.html>.

³⁶⁷ Zejm. se zde jedná o finanční mechanismy Norska a Evropského hospodářského prostoru (<http://www.eeagrants.cz>) a Program švýcarsko-české spolupráce (<http://www.swiss-contribution.cz/>).

V budoucnu však určité nutné zásahy do trestního práva v důsledku jeho stále probíhající tzv. europeizace nelze vyloučit, či naopak, lze je považovat za spíše pravděpodobné. Pokud na národní úrovni lze totiž v oblasti trestněprávní úpravy poškození finančních zájmů EU minimálně od roku 2008 hovořit jako o období legislativního klidu, odlišná situace panuje na úrovni Evropské unie. Již v roce 2012 byl Evropskou komisí představen návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (dále také jen „návrh směrnice“)³⁶⁸. Ten navazuje na předchozí snahy o vypracování návrhu trestněprávního kodexu, který by byl akceptovatelný pro všechny členské státy EU v rámci tzv. projektu Corpus Juris, resp. Corpus Juris 2000³⁶⁹, a který měl mj. zavedením dalších dosud neharmonizovaných skutkových podstat, zavedením principu evropské (trestní) teritoriality a zřízením institutu evropského veřejného žalobce³⁷⁰³⁷¹ dále přispět k efektivnější ochraně finančních zájmů EU³⁷².

Návrh směrnice zde, dle důvodové zprávy, reaguje na údajně³⁷³ přetrvávající rozdílné úrovně trestněprávní ochrany finančních zájmů EU napříč členskými státy, přičemž právě tyto rozdíly údajně ovlivňují účinnost jednotlivých politik Unie. V tomto smyslu, ale i ve smyslu své materiální úpravy, návrh směrnice do značné míry kopíruje odůvodnění i úpravu Úmluvy a jejích prováděcích protokolů z poloviny 90. let 20. stol., přičemž však konstatuje, že stávající opatření proti podvodům stále nemají dostatečný odrazující účinek, a je proto tedy nutné přijmout nová opatření, tentokrát na úrovni sekundárního (tj. na členských státech efektivně vymahatelného) práva. Oproti stávající definici z Úmluvy se navrhuje pouze reformulovaná jednotná skutková podstata podvodu proti finančním zájmům EU (na příjmech i výdajích). Obdobně jako dle stávající smluvní úpravy mají být trestně postihovány i jiné formy trestné činnosti s potenciálním dopadem na finanční zájmy EU (návrhem směrnice definované typicky značně vágně), jako je maření zadávacího či grantového řízení, legalizace výnosů z trestné činnosti či různé formy úplatkářství. Trestně postižitelný má být již pokus i

³⁶⁸ Návrh směrnice ze dne 12. července 2012, včetně dosavadních pozměňovacích návrhů a aktuální informace o stavu legislativního procesu, je dostupný zde: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52012PC0363>.

³⁶⁹ Tomášek, M.: *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009.

³⁷⁰ Fenyk, J.: *Projekt Evropského veřejného žalobce (Nová podoba mezinárodní justiční spolupráce v rámci členských států Evropské unie?)*. Diskusní setkání České národní skupiny Mezinárodní společnosti pro trestní právo, Praha, 7. 10. 2010, http://www.ok.cz/iksp/aidp_101007.html.

³⁷¹ Možnost zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce je v primárním právu zakotvena od přijetí Lisabonské smlouvy (čl. 86 SFEU); návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce byl pak Evropskou komisí do schvalovacího procesu předložen dne 17. července 2013 (COM(2013)0534), jednomyslnosti států zastoupených v Radě ve prospěch návrhu se však dosud nepodařilo dosáhnout.

³⁷² Šámal, P.: *K právní právně postihu poškozování finančních zájmů v ES*. XV. Karlovarské právnícké dny (sborník z konference). Praha: Linde Praha, a.s., 2005.

³⁷³ V tomto bodě je např. důvodovou zprávou v rámci zhodnocení stavu v České republice uváděna naprosto zavádějící informace, podle které za podvodné jednání proti finančním zájmům EU hrozí trest odnětí svobody max. ve výši 2 roků, kdy je odkazováno výlučně na základní skutkové podstaty podle §§ 209-212 trestního zákoníku.

jednotlivé formy účastenství. Upravena je opět trestněprávní odpovědnost právnických osob. Naopak rozšířena je pak definice úřední osoby zahrnující nově i „soukromé osoby“, které vykonávají úkoly veřejné služby pro EU či členský stát. Novinkou oproti Úmluvě je pak stanovení minimální délky trestu odnětí svobody (s ohledem na způsobenou škodu), demonstrativní úprava druhů sankcí pro právnické osoby a úprava promlčení. Právě v těchto okruzích lze spatřovat případné transpoziční výzvy, neboť návrh směrnice se zde odlišuje od stávající obecné úpravy trestního zákoníku³⁷⁴. Současně však platí, že původní textace návrhu již prošla v těchto obecných otázkách v průběhu schvalovací procedury zásadními úpravami a pro případné závěry o nutnosti eventuální „euronovely“ trestního zákoníku tak bude třeba vyčkat až finálního znění směrnice³⁷⁵.

Harmonizace trestního práva (hmotného i procesního) napříč členskými státy Evropské unie však představuje pouze jeden z nástrojů, jenž má zabraňovat nejzávažnějším úmyslným typům protiprávního jednání s dopadem na rozpočet EU (a přidružené rozpočty), sama o sobě však skutečnou účinnou jednotnou ochranu finančních zájmů EU nezajistí. Dle názoru autora této práce je totiž v tomto smyslu rozhodující především efektivita vlastního uplatňování (výkonu) trestněprávních norem v policejní a justiční praxi jednotlivých členských států. Je třeba vzít v úvahu, že pokud jde o kriminalitu s dopadem na finanční zájmy EU, často se jedná o vysoce sofistikovanou trestnou činnost, náročnou jak z hlediska jejího odhalování (detekce), tak z hlediska prokazování všech jejích znaků v rámci trestního řízení. Přitom je samozřejmě nezbytné v celém rozsahu respektovat obecné zásady moderního trestního práva vč. presumpce nevinny, subsidiarity trestní represe a zásady *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*. Dále, přestože v české praxi v naprosté většině dosud popsaných případů absentuje přeshraniční prvek, je třeba vyzdvihnout nezbytnost úzké spolupráce při detekci a potírání této trestné činnosti mezi členskými státy a unijními orgány (Evropskou komisí, úřadem OLAF, Eurojustem, potenciálně vzniknuvším Úřadem evropského veřejného žalobce) i mezi policejními a justičními orgány jednotlivých členských států navzájem. Konečně, a to už zcela mimo kompetence trestního práva, je třeba neustále zvyšovat účinnost prevence této trestné činnosti prostřednictvím efektivních řídicích a kontrolních mechanismů spojených jak se zajištěním příjmů rozpočtu EU, tak s řádnou implementací jeho výdajů.

Na druhou stranu je zde závěrem možné znovu připomenout teorii trojúhelníku podvodu, zmíněnou již v úvodní kapitole této práce, ze které lze snadno dovodit, že ani sebelepší preventivní a represivní opatření správní či trestněprávní povahy nezabrání pachatelům v poškozování finančních zájmů EU, pokud zde (spolu s motivem a schopností racionalizace trestného jednání) bude existovat tak

³⁷⁴ Jelínek, J., Gřivna, T., Herczeg, J., Navrátilová, J., Syková, A. a kol.: *op. cit.* Praha: Leges, 2014, s. 181.

³⁷⁵ V okamžiku finalizace této práce je návrh textu směrnice po schválení v 1. čtení na plénu Evropském parlamentu diskutován na jednáních Rady, stav legislativního procesu je dostupný zde: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/HIS/?uri=consil:ST_5478_2017_INIT.

enormní příležitost k podvodnému jednání, jakou přináší přerozdělování finančních prostředků na úrovni Evropské unie.

Použitá literatura:

a) Odborná literatura:

Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004

Bohuslav, L., *Trestní odpovědnost právnických osob*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014

Draščík, A., Fremr, R., Durdík, T., Růžička, M., Sotolář, A. a kol.: *Trestní zákoník. Komentář. II. díl*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015

Erkelens, L. H., Meij, A. W. H., Pawlik, M.: *The European Public Prosecutor's Office: An extended arm or a Two-Headed dragon?*, Springer, 2014

Fenyk, J.: *European Public Prosecutor – A Step towards Mutual Recognition, or Establishment of European Criminal Justice?* Czech Yearbook of International Law - Second Decade Ahead: Tracing the Global Crisis – 2010, Juris Publishing, 2010

Fenyk, J., Císařová, D., Gřivna, T. a kol.: *Trestní právo procesní*. 6. vyd. Praha: Wolter Kluwer, a.s., 2015

Jelínek, J.: *Trestní odpovědnost právnických osob*. 1. vyd. Praha: Linde Praha, a.s., 2007

Jelínek, J. a kol.: *Trestní právo hmotné*. 5. vyd. Praha: Leges, 2016

Jelínek, J., Gřivna, T., Herczeg, J., Navrátilová, J., Syková, A. a kol.: *Trestní právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2014

Jelínek, J., Ivor, J. a kol.: *Trestní právo Evropské unie a jeho vliv na právní řád České republiky a Slovenské republiky*. Praha: Leges, 2015

König, P. a kol.: *Rozpočet a politiky Evropské unie. Příležitost pro změnu*. 2. akt. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009

Kratochvíl, V. a kol.: *Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Obecná část*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009

Kratochvíl, V. a kol.: *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012

Mitsilegas, V.: *EU Criminal Law*. Oxford: Hart Publishing, 2009

Pikna, B.: *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva prizmatem Lisabonské smlouvy*. 2. vyd. Praha: Linde Praha, a.s., 2010

Pikna, B.: *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. 4. dopracované, konsolidované vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2007

Růžička, M., Púry, F., Zedulová, J.: *Poškozený a adhezní řízení v České republice*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007

Solnař, V.: *Systém československého trestního práva. Základy trestní odpovědnosti*. 1. vydání. Praha: Academia, 1972

Syllová, Pítrová, Paldusová a kol.: *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010

Šámal, P. a kol.: *Podnikání a ekonomická kriminalita v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2001

Šámal, P. a kol.: *Trestní řád I. § 1 až 156. Komentář*. 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013

Šámal, P. a kol.: *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012

Šámal, P. a kol.: *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012

Šámal, P. a kol.: *Trestní právo hmotné*. 7. vydání, Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014

Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: *Trestní zákon. Komentář. I. díl*. 6., doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2004

Tomášek, M.: *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009

Effects of European union accession, Part 1: Budgeting and Financial Control, Sigma papers: No. 19, OECD, Paris, 1997

Podvody a další hospodářská a majetková trestná činnost na úkor Evropské unie, sborník příspěvků z workshopu. Brno: Masarykova univerzita, 2014

b) Odborné články:

Doložilková, E., Kočicová, V.: *Finanční zájmy EU po italsku*. Právní rádce, Praha: Economia, a.s., 2016, roč. 24, č. 6

Fenyk, J.: *Projekt Evropského veřejného žalobce (Nová podoba mezinárodní justiční spolupráce v rámci členských států Evropské unie?)*. Diskusní setkání České národní skupiny Mezinárodní společnosti pro trestní právo, Praha, 7. 10. 2010, http://www.ok.cz/iksp/aidp_101007.html

Jelínek, J.: *K rozsahu kriminalizace jednání právnických osob*. Bulletin advokacie, Praha: ČAK, 2014, č. 9

Říčka, R.: *Evropský zatýkácí rozkaz a „lex Perković“*. Časopis pro právní vědu a praxi, Brno: Masarykova univerzita, 2014, roč. 22, č. 1

Sokol, T.: *Trestní odpovědnost právnických osob poněkud jinak*. Právní rádce, Praha: Economia, a.s., 2016, roč. 24, č. 6

Soukup, P.: *Podvody s peněžními prostředky nadnárodních společností*. Dny veřejného práva (sborník z konference). Brno: Masarykova univerzita, 2007

Šámal, P.: *K právní právě postihu poškození finančních zájmů v ES*. XV. Karlovarské právní dny (sborník z konference). Praha: Linde Praha, a.s., 2005

Vávra, L.: *Kolik dotací, tolik trestů?* Právní prostor, 25. 4. 2016, <http://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/kolik-dotaci-tolik-trestu-cast1>

Vicherek, R.: *Podmínky přiznání nároku na náhradu škody v trestním řízení*. Epravo.cz, 29. 10. 2014, <https://www.epravo.cz/top/clanky/podminky-priznani-naroku-na-nahradu-skody-v-trestnim-rizeni-95828.html>

Vrtek, M.: *Postavení ČR při ochraně finančních zájmů Evropských společností*. Sborník Nové jevy v hospodářské kriminalitě. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005

Vučka, J.: *§ 132 vrací úder*, Jiné právo, 30. 8. 2012, <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/08/jan-vucka-132-vraci-uder.html>

c) Elektronické zdroje:

Evropská komise, Generální ředitelství pro rozpočet: <http://ec.europa.eu/budget/>

Evropská komise, Úřad pro boj proti podvodům (OLAF): <http://ec.europa.eu/anti-fraud/>

Evropská rada a Rada EU: <http://www.consilium.europa.eu/>

Finanční mechanismy Norska a EHP: <http://www.eeagrants.cz/>

Generální sekretariát Rady: <http://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/>

Ministerstvo pro místní rozvoj: <http://mmr.cz/>; <http://www.strukturalni-fondy.cz/>

Nejvyšší státní zastupitelství: <http://www.nsz.cz/>

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: <http://www.psp.cz/>

Program švýcarsko-české spolupráce: <http://www.swiss-contribution.cz/>

Soudní dvůr Evropské unie: <http://curia.europa.eu/>

Úřad pro publikace Evropské unie: <http://eur-lex.europa.eu/>

Použité zkratky:

DPH	Daň z přidané hodnoty
EAFRD	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (<i>European Agricultural Fund for Rural Development</i>)
EAGF	Evropský zemědělský záruční fond (<i>European Agricultural Guarantee Fund</i>)
EMFF	Evropský námořní a rybářský fond (<i>European Maritime and Fisheries Fund</i>)
ERDF	Evropský fond pro regionální rozvoj (<i>European Regional Development Fund</i>)
ESF	Evropský sociální fond (<i>European Social Fund</i>)
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy (<i>European Structural and Investment Funds</i>)
ES	Evropská společenství
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EURATOM	Evropské společenství pro atomovou energii
HND	Hrubý národní důchod
IPA	Nástroj pro předvstupní pomoc (<i>Instrument for Pre-accession Assistance</i>)
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům (<i>Office Européen de lutte antifraude</i>)
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SEU	Smlouva o Evropské unie (tzv. Maastrichtská smlouva)
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie (tzv. Lisabonská smlouva)

Shrnutí: Ochrana finančních zájmů EU v trestním právu ČR

Cílem této práce je přiblížit dosud komplexně nezpracovanou problematiku ochrany finančních zájmů EU prostředky trestního práva. V úvodních kapitolách je popsáno zdůvodnění požadavku na vytvoření společných standardů ochrany souhrnného rozpočtu EU, resp. rozpočtů spravovaných EU nebo jejím jménem, spolu se stručným historickým vývojem právní úpravy tohoto institutu na úrovni Evropských společenství. V detailu jsou interpretována jednotlivá ustanovení Úmluvy o ochraně finančních zájmů ES a jejich prováděcích protokolů se zaměřením na některé přetrvávající výkladové nejasnosti. V další kapitole je pak analyzována potřeba transpozice této unijní úpravy do českého právního řádu a popsán její skutečný průběh.

Těžištěm práce je následující rozbor národní trestněprávní úpravy *de lege lata*. V detailu jsou interpretovány relevantní skutkové podstaty podle zvláštní části trestního zákoníku, včetně jejich vzájemného vztahu z hlediska přípustnosti jednočinného souběhu. Zvláštní pozornost je pak věnována trestnému činu poškození finančních zájmů EU podle § 260 trestního zákoníku. Autor zde interpretuje jeho jednotlivé znaky, přičemž zdůrazňuje ty atributy, které jsou doposud zatíženy výkladovými nejasnostmi, a současně formuluje svůj odborný pohled na ně. Vzhledem k vysokému podílu zapojení právnických osob do čerpání prostředků z rozpočtu EU jsou dále popsány základy jejich případné, v legislativě se stále teprve ustalující, trestněprávní odpovědnosti.

Následující kapitola je zaměřena zcela prakticky, kdy na případu vybraných finančních instrumentů autor popisuje finanční toky, kterými je plněn souhrnný rozpočet EU, a to jak na své výdajové, tak na své příjmové straně. Zároveň jsou detekovány kritické úrovně, na kterých v souvislosti s plněním rozpočtu dochází k trestné činnosti, přičemž je přiblížena i dostupná, byť stále se ustalující, judikatura národních soudů v této oblasti. Další část práce se vrací k jednomu obecnějšímu interpretačnímu problému, který představuje problematika stanovení výše škody způsobené trestným činem na rozpočtu EU, resp. na jiných veřejných rozpočtech, které jsou do implementace prostředků z rozpočtu EU zapojeny. I zde jsou hlavní interpretační nejasnosti dokumentovány dosud poněkud rozpornými výkladovými přístupy soudů v konkrétních případech, i zde autor nabízí své osobní odůvodněné odborné stanovisko.

V závěrečné části autor stručně práci rekapituluje, přičemž znovu akcentuje význam společného minima trestněprávní úpravy ochrany finančních zájmů EU napříč jejími členskými státy, a formuluje některé drobné návrhy *de lege ferenda*. Současně jsou ve velmi obecné rovině představeny aktuálně projednávané návrhy budoucí, ještě více harmonizované, unijní úpravy a detekovány oblasti, které mohou pro českého zákonodárce představovat v budoucnu z hlediska transpozice určitou výzvu.

Résumé: Protection of financial interests of the EU in Czech criminal law

The aim of this thesis is to introduce the issue of protection of the financial interests of the EU by means of criminal law, which has yet to be dealt with in a comprehensive manner. The introductory chapters describe the justification for the requirement to create common standards for protection of the EU general budget, or budgets managed by or on behalf of the EU, together with a brief history of the legislation of this legal institute at the level of the European Communities. The individual provisions of the Convention on the Protection of the Financial Interests of the EC and its Implementing Protocols are interpreted in detail with an emphasis on some persistent unclear points in the interpretation. The next chapter analyses the need for transposition of this EU regulation into the Czech legal system and describes an actual course of this transposition.

The main focus of the thesis is the following analysis of the national criminal law *de lege lata*. The characteristics of the merits of criminal offences according to a special part of the Criminal Code are interpreted in detail, including their mutual relation in terms of the admissibility of the single-action concurrence. Particular attention is paid to the crime of harming financial interests of the EU under Section 260 of the Criminal Code. The author here interprets its individual features, highlighting those attributes that are still burdened with interpretative uncertainties, while formulating an expert insight into them. Due to the high share of legal entities' involvement in drawing on the EU budget, the basis of their eventual criminal liability, which is still being established, is described.

The following chapter is of a practical nature, as the author has selected several financial instruments to describe the financial flows which are used to implement the EU's general budget, both on its expenditure and on its revenue side. At the same time, the critical levels at which criminal activity occurs in the context of budget implementation are detected, together with an approximate description of the available, albeit still settling, case law of national courts in this area. Next part of the thesis goes back to one more general interpretative problem – the issue of determining the amount of damage caused by the crime to the EU budget, or to other public budgets involved in the implementation of EU budget funds. Here also the main interpretative uncertainties are documented by somewhat contradictory interpretative approaches of the courts in specific cases and the author offers his personal justified professional opinion.

In the final part, the author briefly recapitulates the thesis, re-emphasizing the importance of a common minimum of criminal law regulation of the protection of the EU's financial interests across its Member States, and formulates some minor proposals *de lege ferenda*. At the same time, the currently pending proposals for future, even more harmonized, EU adjustments are presented at a

very general level. The conclusion also identifies areas that may, in the view of transposition, pose a challenge for the Czech legislator in the future.

Klíčová slova: podvod, finanční zájmy EU, Evropské strukturální a investiční fondy

Keywords: fraud, EU financial interests, European Structural and Investment Funds