



Přednáška

Trestná činnost v oblasti poškození zájmů Evropské unie

Prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc.

7. 12. 2022



Praktické důvody ochrany finančních zájmů ES

- **Příjmy rozpočtu EU tvoří** procentuální část HDP členských států, dovozní cla při dovozu z jiných členských států a procento z daně z DPH členských států
- Jsou vynakládány na **různé účely** :
 - přímá pomoc státům a regionům,
 - podpora vývozu,
 - výdaje na společnou agrární politiku,
 - subvencovaný vývoz,
 - vývozní kvóty,
 - subvencované ceny,
 - restrukturalizace,
 - cestovní náklady pracovníků ES,
 - přímé výdaje na společné politiky – vzdělání, výzkum, energetika, ochrana ŽP, sociální politika...
- Rozpočet EU pro rok **2021 – 170 mld €** (cca 300 €/na osobu)
- **Odhad Účetního dvora** – 10% fondů EU je užíváno v rozporu s evr. předpisy a 0,2 % příspěvků z těchto fondů je napadeno trestnou činností – v r. 2012 - 315 milionů, v r. **2021 - 250 milionů €**
- Náleží sem nejen podvody, zpronevěry...ale i útoky na evropskou měnu – padělání Eura

Financování z prostředků EU - fondy

- 5 strukturálních a investičních fondů EU
- Evropský fond pro regionální rozvoj (inovace a výzkum, digitální agenda, podpora malým a středním podnikům, nízkouhlíkové hospodářství).
- Evropský sociální fond (podpora zaměstnanosti a mobility pracovních sil, podpora sociálního začleňování a boje proti chudobě, investování do vzdělávání, dovedností a celoživotního vzdělávání, posilování institucionálních kapacit a efektivní práce orgánů veřejné správy)
- Fond soudržnosti (transevropské dopravní sítě, životní prostředí)
- Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (zvyšování konkurenceschopnosti zemědělství, zajištění udržitelného hospodaření s přírodními zdroji a opatření v oblasti klimatu a dosažení vyváženého územního rozvoje venkovských hospodářství a komunit, včetně vytváření a zachování pracovních míst)
- Evropský námořní a rybářský fond (řízení rybolovu, mezinárodní politika, trh a obchodní politika, financování politiky).
- Další fondy
- Fond solidarity EU (živelní pohromy)
- Fondy předvstupní pomoci (PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD a CARDS a finanční nástroj pro Turecko)
- Program pomoci tureckému společenství na Kypru

Čerpání prostředků z fondů EU

76 % - sdílená forma pomoci (EU a vnitrostátní a regionální orgány),
Zbytek – přímé řízení projektů Komisí a nepřímé řízení prostřednictvím vybraných partnerů.

Způsob poskytování :

- veřejné zakázky (služby, zboží a stavební práce)
- Granty, půjčky a záruky (projekty v souvislosti s evropskými politikami)

Žadatelé :

- Malé obchodní společnosti
- Nevládní organizace
- Mládež
- Vědečtí pracovníci
- Samostatní zemědělci nebo zemědělské podniky...

Odpovědnost za řádné plnění rozpočtu EU

- Evropská komise **má celkovou odpovědnost** za plnění rozpočtu EU, ale **není přímo** odpovědná za **správu všech fondů EU**.
- **Kolem 80 % rozpočtu EU spravují vlády** členských států EU (tzv. sdílené řízení).
- Vedle toho existuje způsob financování, kdy **Komise svěřuje řízení rozpočtu EU partnerům** (nepřímé řízení) jako jsou:
 - decentralizované agentury
 - společné podniky
 - vnitrostátní agentury
 - specializované subjekty EU
 - mezinárodní organizace
 - země, které nejsou členy EU



Nesrovnalosti a podvody ve vztahu k rozpočtu EU – způsoby páčání

- daňové a celní podvody,
- pašování,
- nedodržení dovozních kvót,
- záměna zboží a jeho kvality,
- zneužití vnitřních celních preferencí,
- antidumpingová opatření apod.
- manipulace při veřejných zakázkách
- nedovolené změny projektové dokumentace
- předstírané náklady
- falšování evidence...



Základní pojmy obsažené v právu Evropské unie

- Finanční zájmy EU – řádné nakládání s prostředky pocházejícími z Generálního rozpočtu, resp. dalších rozpočtových zdrojů EU
- Nesrovnalost při nakládání s prostředky pocházejícími z rozpočtu EU - porušení předpisů ES/EU nebo předpisů ČR, které upravují použití prostředků z rozpočtu ES nebo veřejných zdrojů ČR, v jehož důsledku jsou, nebo by mohly být, dotčeny veřejné rozpočty ČR nebo souhrnný rozpočet ES formou neoprávněné výdajové položky, tzn. jedná se o každé porušení podmínek, za kterých byly prostředky z rozpočtu ES poskytnuty ČR, a každé porušení podmínek, za kterých byly tyto prostředky a prostředky národních veřejných rozpočtů dále poskytnuty příjemcům...
- Podvod poškozující finanční zájmy EU



Právní a institucionální rámec ochrany finančních zájmů

- Počátky
- 80. léta (SD ES)
- Maastrichtská smlouva, PIF Convention 1995 a protokoly 1996, 1997
- Amsterodamská smlouva
- Evropská ústavní smlouva
- Úvahy „de lege ferenda“ – Corpus Juris, Corpus Juris 2000, Projekt Evropského prokurátora, atd.
- Lisabonská smlouva
- Další právní nástroje
- Shrnutí

Judikatura Soudního dvora Evropské unie

Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. září 1989 ve věci C-68/88 Komise Evropských společenství proti Řecké republice

(Řecká republika tím, že nestanovila a neodvedla Společenství vlastní zdroje, které byly podvodně odňaty z rozpočtu Společenství, tím, že některé zásilky jugoslávské kukuřice byly vyvezeny do jiného členského státu Společenství jako zásilky řeckého původu, a dále tím, že odmítla přijmout určitá další potřebná opatření, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z práva Společenství)

Výrok

Tím, že Řecká republika nezahájila trestní nebo disciplinární řízení proti osobám, které se podílely na provedení a zatajení úkonů, které umožnily vyhnout se zaplacení výše uvedených zemědělských dávek, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 5 Smlouvy o EHS.

Z odůvodnění

Bod 23: [...] pokud právní úprava Společenství neobsahuje žádné zvláštní ustanovení, které stanoví postih za své porušení nebo v tomto případě odkazuje na vnitrostátní právní nebo správní předpisy, ukládá článek 5 Smlouvy o EHS členským státům, aby přijaly veškerá vhodná opatření k zajištění působnosti a účinnosti práva Společenství.

Bod 24: Ačkoliv volba sankce zůstává v pravomoci členských států, musí v tomto ohledu dbát zejména na to, aby porušení práva Společenství byla postihována za obdobných hmotněprávních a procesních podmínek, jako je tomu při porušení vnitrostátního práva podobné povahy a významu, a které v každém případě činí sankci **účinnou, přiměřenou a odrazující.**

Unijní právo k OFZ

Čl. 209a Smlouvy o založení ES

1. Členské státy přijmou k zamezení podvodů ohrožujících finanční zájmy Společenství **stejná opatření**, jaká přijímají k zamezení podvodů ohrožujících jejich vlastní finanční zájmy.
2. Aniž jsou dotčena ustanovení této smlouvy, **členské státy koordinují svou činnost zaměřenou na ochranu finančních zájmů Společenství proti podvodům**. Za tím účelem organizují s **podporou Komise** úzkou a pravidelnou spoluprací mezi **příslušnými útvary státní správy**.

OFZ po Maastrichtské, resp. Amsterdamské smlouvě

čl. 280 Smlouvy o založení ES

1. Každý členský stát musí přijmout opatření proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Společenství, která odstrašují a mohou poskytnout účinnou ochranu.
2. Každý členský stát přijme k zamezení podvodů ohrožujících finanční zájmy Společenství stejná opatření, jaká přijímá k zamezení podvodů ohrožujících jeho vlastní finanční zájmy.

Mezinárodní úmluvy (EU) k OFZ

- Úmluva o ochraně finančních zájmů ES 1995 :
- **definice podvodu proti FZ ES** „V oblasti výdajů jde o úmyslný čin nebo nedbalostní jednání týkající se použití nebo předložení nepravých, nesprávných nebo neúplných výkazů či dokladů, které mají za následek nesprávné přidělení finančních prostředků či nezákonné zadržování prostředků ze základního rozpočtu Společenství či rozpočtů spravovaných Společenstvími nebo jejich jménem, nepředložení informací v rozporu s nějakým konkrétním závazkem s tímž následkem, chybné použití těchto finančních prostředků pro jiné účely, než pro které byly původně přiděleny a
- **definice FZ ES** „ veškeré v rozpočtu Společenství vykázané příjmy a výdaje, dále všechny příjmy a výdaje spravované přímo nebo z pověření Společenství a jeho orgánů nebo zařízení. „
- Protokol o ochraně finančních zájmů ES 1996 (trestnost úplatkářství)
- Druhý protokol o ochraně finančních zájmů ES 1997 (trestní odpovědnost právnických osob)
- **Souhlas PSP a Senátu s mezinárodní smlouvou a oběma protokoly doručen prezidentovi republiky 15.02.2013...**

Ratifikace Úmluvy o ochraně finančních zájmů a Protokolů

	PIF Úmluva (platnost od 17.10.2002) Datum oznámení v souladu s čl. 11 odst. 2	1. protokol (platnost od 17.10.2002) Datum oznámení v souladu s čl. 9 odst. 2	Protokol o výkladu Úmluvy (platnost od 17.10.2002) Datum oznámení v souladu s čl. 4 odst. 2	2. protokol (zatím nevstoupil v platnost) Datum oznámení v souladu s čl. 16 odst. 2
Belgie	12.03.2002	12.03.2002	12.03.2002	12.03.2002
Dánsko	02.10.2000	02.10.2000	02.10.2000	02.10.2000
Německo	24.11.1998	24.11.1998	03.07.2001	05.03.2003
Řecko	26.07.2000	26.07.2000	26.07.2000	26.07.2000
Španělsko	20.01.2000	20.01.2000	20.01.2000	20.01.2000
Francie	04.08.2000	04.08.2000	04.08.2000	04.08.2000
Irsko	03.06.2002	03.06.2002	03.06.2002	03.06.2002
Itálie	19.07.2002	19.07.2002	19.07.2002	<i>zatím nebyl ratifikován</i>
Lucembursko	17.05.2001	17.05.2001	17.05.2001	<i>zatím nebyl ratifikován</i>
Nizozemí	16.02.2001	28.03.2002	16.02.2001	28.03.2002
Rakousko	21.05.1999	21.05.1999	21.05.1999	<i>zatím nebyl ratifikován</i>
Portugalsko	15.01.2001	15.01.2001	15.01.2001	15.01.2001
Finsko	18.12.1998	18.12.1998	18.12.1998	26.02.2003
Švédsko	10.06.1999	10.06.1999	10.06.1999	12.03.2002
Velká Británie	11.10.1999	11.10.1999	11.10.1999	11.10.1999

Nařízení Rady EU č. 1083/2006 o Obecném fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti...

Čl. 70 – „ Členské státy odpovídají za řízení a kontrolu operačních programů zejména pomocí těchto opatření : předcházejí nesrovnalostem, odhalují je a získávají zpět neoprávněně vyplacené částky... Oznamují tyto nesrovnalosti a částky Komisi a informují ji o postupu správních a soudních řízení“

Evropský úřad pro potírání podvodů (OLAF)



- na základě **usnesení Rady č. 88/376** v roce 1998 vznikl Úřad pro koordinaci opatření k boji proti podvodům (**UCLAF**)
- **rozhodnutí Komise ze dne 28. 4. 1999 č. 1999/352** o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF)

➤ **nezávislost a organizace OLAF**

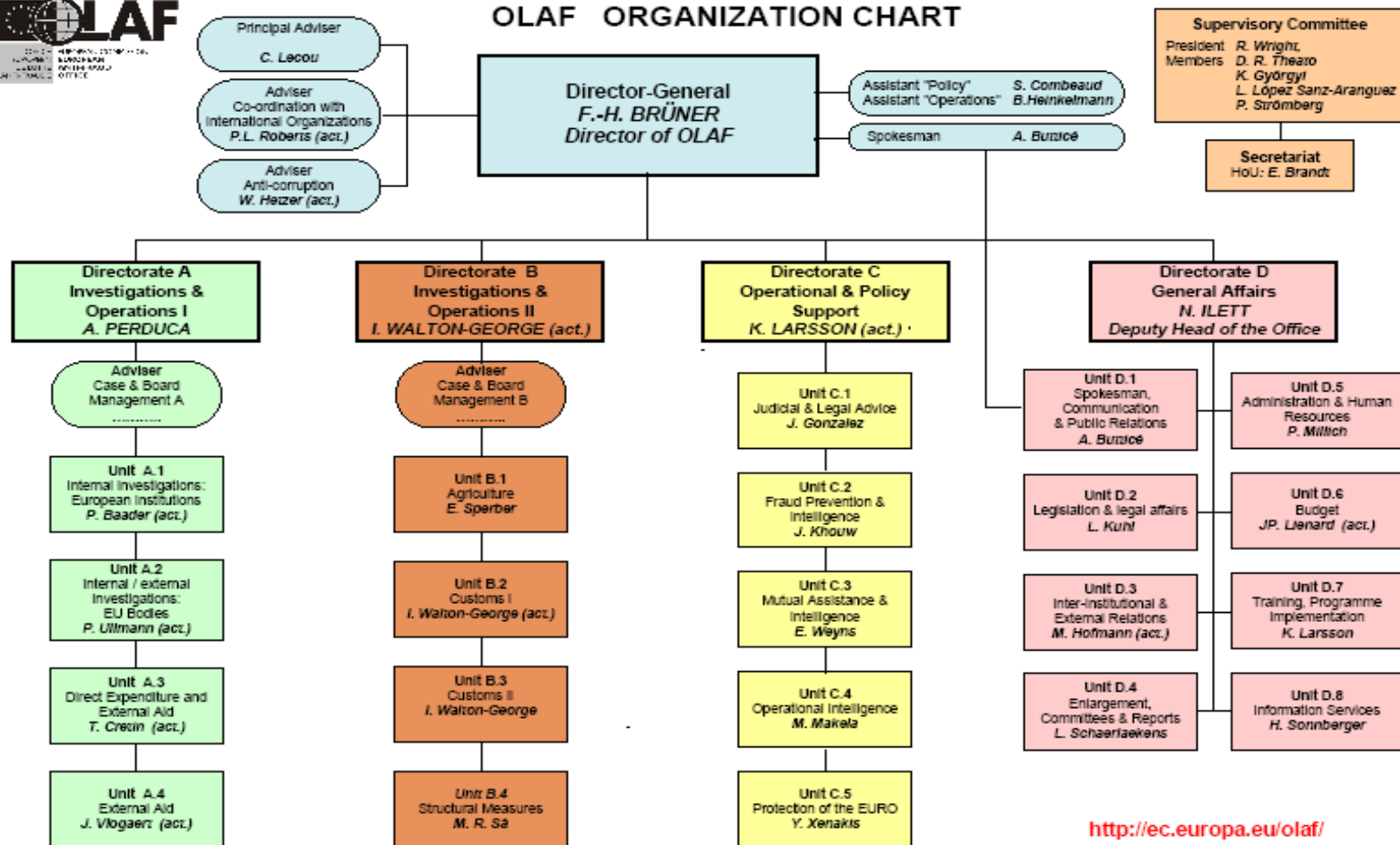
- v čele stojí **Generální ředitel**, jmenovaný Komisí v součinnosti s EP a Radou a po kladném stanovisku dozorčího výboru na dobu 5 let, max. dvě funkční období
- Úřad vykonává **vyšetřovací pravomoci nezávisle**, při výkonu těchto pravomocí nesmí vyžadovat, ani přijímat od EK či jiného orgánu (evropského nebo národního) žádné pokyny – Komise přijala opatření, které zasahuje do Úřadu, může Ředitel podat stížnost k ESD
- **dozorčí výbor** – vykonává pravidelnou kontrolu plnění vyšetřovacích funkcí Úřadu, tvořen 5 osobami nezávislými na orgánech ES + 5 náhradníky



Organizace a struktura OLAF



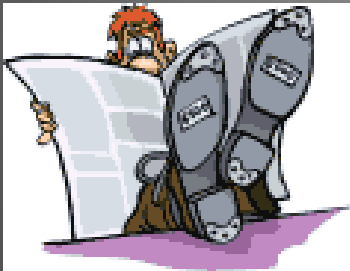
OLAF ORGANIZATION CHART



<http://ec.europa.eu/olaf/>

01/09/2006
Last edit on 30/08/2006

- **působnost OLAF – vykonává pravomoci Komise:**
- vnější správní vyšetřování
 - vnitřní správní vyšetřování
 - pomoc a koordinace ve vztahu k členským státům
 - rozvíjení koncepce boje proti podvodům
 - další operativní činnosti



- **výsledky vyšetřování** úřadu OLAF – čl. 9 nařízení č. 1073, 1074/99
- Závěrečná zpráva o vyšetřování
 - Výroční zpráva

- **OLAF** je orgánem administrativního typu bez pravomocí v trestněprávní oblasti, ale jeho ambice do této oblasti stále více směřují:
- navazuje úzké kontakty s EUROJUSTem
 - buduje síť kontaktních bodů v čl. státech ES (AFCOS), mezi něž náleží i orgány činné v trestním řízení
 - oprávnění navrhopvat legislativní opatření (nyní zejm. v oblasti ochrany měny EURO)
 - hnací motor projektu Evropského prokurátora
 - koordinace trestních řízení s intrakomunitárním prvkem

System ochrany finančních zájmů EU v České republice - AFCOS

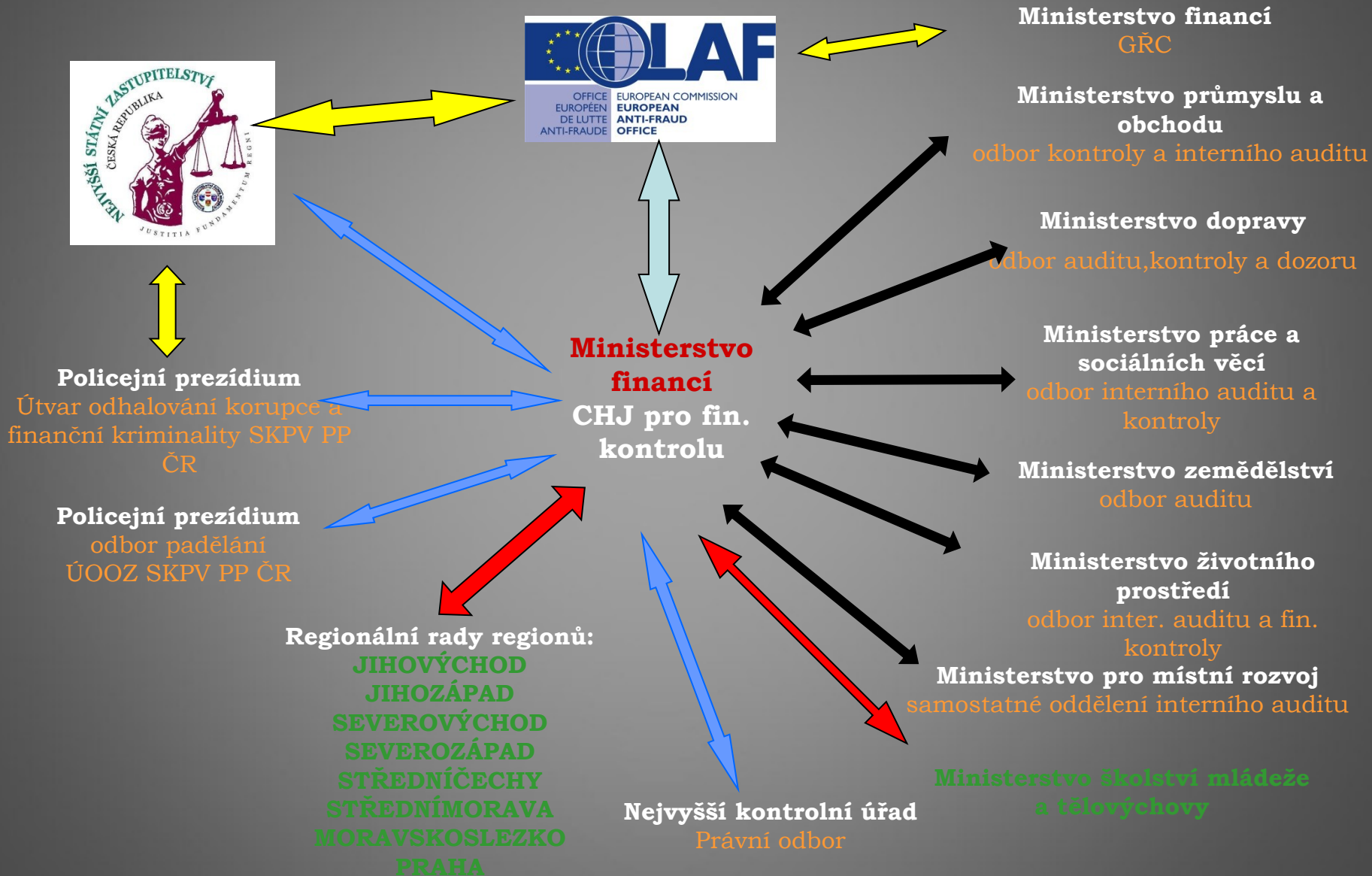
- Na základě rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti České republiky a Nejvyššího státního zastupitelství (NSZ) ze dne 17. 5. 2000 bylo NSZ určeno kontaktním bodem pro spolupráci s Evropským úřadem pro potírání podvodných jednání (OLAF) v České republice
- V období od roku 2001 do roku 2007 Nejvyšší státní zastupitelství vystupovalo v postavení centrálního kontaktního bodu sítě AFCOS pro komunikaci s úřadem OLAF. V rámci několikaletého zajištění této funkce orgánem státního zastupitelství bylo po vyhodnocení náplně dosavadní formy spolupráce a jejího dalšího směřování zaujato stanovisko o vhodnosti přenesení funkce centrálního kontaktního bodu sítě AFCOS přímo na orgán podílející se na řízení a kontrole toku evropských finančních prostředků. Tímto orgánem je dnes Ministerstvo financí ČR, resp. odbor kontroly MF.
- Národní strategie ochrany finančních zájmů EU **usnesení vlády ČR č. 456 dne 12. května 2004, poté Ministerstvo financí Č. j.: 17/31 487/2008 – prevence, odhalování a postih aktů proti FZ EU**

- Vzhledem ke specifickým podmínkám pro poskytování informací získaných v trestním řízení a v návaznosti na základní rozlišení hlášených nesrovnalostí na oblast trestněprávní a oblast administrativní, Nejvyšší státní zastupitelství nadále vystupuje v rámci sítě AFCOS vůči úřadu OLAF jako výlučný kontaktní bod pro trestněprávní oblast a pro hlášení trestněprávních nesrovnalostí formou pravidelných čtvrtletních zpráv.
- Při výkonu této agendy tak NSZ provádí činnost v rámci standardní působnosti státního zastupitelství jako orgánu činného v trestním řízení a zajišťuje zprostředkování výměny informací mezi českými orgány činnými v trestním řízení a vyšetřujícími orgány úřadu OLAF.
- OLAF jsou rovněž podávány pravidelné čtvrtletní zprávy o tzv. nesrovnalostech v trestněprávní oblasti při nakládání s finančními prostředky EU týkající se probíhajících trestních řízení ve věcech, ve kterých došlo nebo mohlo dojít k poškození či ohrožení finančních nebo ekonomických zájmů EU
- Informace jsou přitom získávány především formou existující informační povinnosti nižších státních zastupitelství vůči NSZ a spolupráci Nejvyššího státního zastupitelství s Policejním prezidiem jako dalším z kontaktních bodů sítě AFCOS.

Výkladové stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství poř. č. 14/2003

Trestnými činy, jimiž byly dotčeny finanční nebo ekonomické zájmy Evropské unie, v ustanovení § 15 odst. 1 písm. e) vyhlášky č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, ve znění pozdějších předpisů, se rozumějí takové trestné činy, kterými jsou buď přímo porušena či ohrožena majetková práva Evropských společenství, včetně rozpočtů orgánů, úřadů a agentur zřízených podle Smlouvy o ES, nebo kterými jsou porušena či ohrožena majetková práva jiných subjektů, pokud v souvislosti s jejich spácháním dojde ke zneužití účelově poskytnutých prostředků z rozpočtu Evropské unie (Evropských společenství).

OLAF a AFCOS v ČR



Poškození FZ EU v českém TZ

Poškození finančních zájmů Evropské unie - § 260 TZ

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

(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.

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

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

- a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 jako člen organizované skupiny,
- b) spáchá-li takový čin jako osoba, která má zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy Evropské unie, nebo
- c) způsobí-li takovým činem značnou škodu.

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

O t á z k y ?



Jaroslav Fenyk

**Právnická fakulta
Masarykovy univerzity v Brně
Veveří 70
611 80 Brno
Česká republika**

Jaroslav.Fenyk@law.muni.cz