

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Ing. Marie Nedvědová

Dotační podvod a poškození finančních zájmů

Evropské unie

Diplomová práce

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

Katedra trestního práva

Datum vypracování práce: 20. 05. 2019

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 148 458 znaků včetně mezer.

Ing. Marie Nedvědová
diplomantka

V Praze dne 20. 05. 2019

Ráda bych touto cestou poděkovala JUDr. Simoně Heranové, Ph.D. za odborné vedení a cenné připomínky při zpracování této diplomové práce.

Obsah

Úvod.....	5
1. Dotace.....	7
1.1. Dotace – pojem.....	7
1.1.1. Zdroje dotací	9
1.1.2. Evidence dotací	9
1.1.3. Nakládání s dotacemi podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech .	10
1.2. Nepravdivé údaje a zkreslené údaje	12
2. Dotační podvod	13
2.1 Skutková podstata trestného činu dotačního podvodu	16
2.1.1 Objekt	16
2.1.2 Objektivní stránka	17
2.1.3 Subjektivní stránka	20
2.1.4 Subjekt.....	22
2.2 Vztah trestného činu dotačního podvodu k jiným ustanovením.....	24
2.3 Subsidiarita trestní represe.....	24
2.4 Dokazování při objasňování trestného činu dotačního podvodu.....	30
2.5 Hodnocení provedených důkazů soudy	31
2.6 Otázka použití institutu účinné lítosti	33
2.7 Tresty, jež je možno uložit za trestný čin dotačního podvodu	36
3. Poškození finančních zájmů Evropské unie.....	38
3.1 Ochrana finančních zájmů EU.....	39
3.1.1 Eurojust	39
3.1.2 Evropský úřad pro boj proti podvodům	40
3.1.3 Úřad Evropského prokurátora	42
3.1.4 Národní centrála boje proti organizovanému zločinu SKPV (NCOZ)	48
3.2 Skutková podstata trestného činu poškození zájmů Evropské unie	49
3.3 Finanční zájmy EU	54
4. Vztah ustanovení § 212 a § 260 trestního zákoníku.....	56
4.1 Vztah skutkových podstat trestných činů podle § 212 a § 260 trestního zákoníku.....	57
4.1.1 Jednočinný souběh těchto trestných činů	58
4.1.2 Vyloučení jednočinného souběhu těchto trestných činů	60
4.2 Shrnutí	61
Závěr.....	64
Seznam zkratk	67
Seznam tabulek a obrázků.....	68
Seznam použitých zdrojů	69

Úvod

Obecně užívaný pojem „dotace“ zahrnuje celé spektrum institutů. V současné ekonomice sehrávají dotace významnou úlohu, neboť na jejich základě plynou prostředky do celé řady odvětví, ať už se jedná o základní ekonomická odvětví v oblasti hospodářství, kde jsou dotacemi zejména podporováni drobní živnostníci, či nezbytná odvětví, která by jinak byla ztrátová, zejména v zemědělství a na něj navazující potravinářský průmysl.

Dotacemi jsou však podporována hlavně nezisková odvětví, a na jejich finančních prostředcích je výslovně závislý sport, kultura ale i oblasti služeb, zejména pak sociálních služeb.¹

Tyto dotace mohou být čerpány z různých zdrojů - z Evropské unie, od ministerstev, krajů, ale i obcí. Jedná se zejména o finanční prostředky z rozpočtů, které jsou naplňovány z celospolečenských zdrojů a následně uvolňovány tam, kde je jich zapotřebí. Je tedy v zájmu celé společnosti, aby tyto prostředky byly dodány do odvětví a oblastí, které je skutečně potřebují, tedy byly využity na určený účel a v plné výši a nesloužily nelegálním praktikám a neoprávněnému obohacení různých osob. Za tímto účelem je potřeba stanovit určité mechanismy na ochranu toku těchto finančních prostředků, aby s nimi bylo naloženo v souladu s jejich určením.

Z těchto důvodů byl vytvořen již určitý systém sankcí, kdy poskytovatelé dotací stanoví podmínky pro žadatele o dotace, a aby nedošlo k zneužívání těchto dotací, současně stanovil sankce v případě porušení podmínek i stát. Nejrepresivnější sankcí by měly být ty, jež jsou součástí trestního práva, avšak současně je však nutno respektovat zásadu subsidiarity trestní represe ve smyslu § 12 odst. 2 trestního zákoníku, tedy skutečnost, že i u trestných činů dotačního podvodu lze trestní odpovědnost jejich pachatelů a trestněprávní důsledky s ní spojené uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.

Dotací podvody jsou patrně stejně staré, jako jsou samotné dotace a souvisejí se snahami lidí vyhnout se jejich vracení či získat nějakou neoprávněnou výhodu. To znamená, že ten, kdo dotace předepisuje a stanoví, musí s tímto přístupem počítat a je nutné, aby zajistil jednak možnosti pro kontrolu řádného poskytování dotací, jednak postihů za zneužívání dotací anebo získání nějakého neoprávněného prospěchu souvisejícího s dotacemi. Logicky obecně

¹ SYNEK, Miloslav a Eva KISLINGEROVÁ. *Podniková ekonomika*. 6., přeprac. a dopl. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-274-8, str. 427

platí, že čím je větší počet dotací a čím je složitější způsob jejich výpočtu a poskytování, tím je horší způsob jejich kontroly a současně se snižuje možnost postihu některých podvodných protiprávních jednání.

Pachatelé těchto podvodů se snaží využít každé skuliny v právních předpisech a zpravidla mají před zákonodárcem určitý náskok, neboť ten se většinou až s určitým časovým odstupem snaží pokrýt danou oblast z hlediska právního. Čím obecněji z právního hlediska je popis jednání proveden, tím je větší možnost manévrování z hlediska pachatele. Naopak kazuistický popis a výklad tyto možnosti výrazně snižují, někdy však v neprospěch státních orgánů, které pak nemají možnost adekvátně a dostatečně rychle na některé skutečnosti reagovat.

Postih dotačních deliktů může být jednak činěn po stránce administrativně správní, a to ze strany příslušných orgánů poskytujících dotace anebo kontrolujících jejich užití (např. finanční úřady), jednak po stránce trestněprávní, což je úkolem orgánů činných v trestním řízení.

Právě postihem dotačních podvodů v rámci trestního práva se chci v rámci své práce zabývat. Současně bych chtěla postihnout i některé otázky související s touto trestnou činností včetně souběhu s dalšími trestnými činy. Toto téma jsem zvolila z důvodu jeho aktuálnosti a mého zájmu o bližší porozumění problematice, jelikož pracuji v oblasti finančního poradenství, kde se s dotacemi často setkávám.

Práci jsem rozdělila do tří hlavních částí. Nejprve se věnuji dotacím a dotačnímu podvodu. V další části pak rozebírám ochranu finančních zájmů Evropské unie. V poslední části zkoumám vztah ustanovení postihujícího dotační podvody dle § 212 trestního zákoníku, a poškození finančních zájmů Evropské unie dle § 260 trestního zákoníku.

Metodou zpracování je především dedukce a analýza, v příslušných částech pak indukce, syntéza a komparace.

Hlavním cílem mé diplomové práce je rozebrat hlavní formy ochrany dotací v českém trestním právu v návaznosti na instituty Evropské unie, a to včetně ochrany rozpočtových prostředků EU v rámci poskytovaných dotací na základě příslušných dotačních programů v českém trestním právu, a dále též úvahy de lege ferenda týkající se postihu trestné činnosti spojené s dotacemi. Chci dále zkoumat, zda a kdy případně u protiprávního jednání menšího rozsahu je možno trestní postih užít jako prostředek právě zásadu ultima ratio. Vedlejším cílem je poté definice a kategorizace pojmu dotace.

Vzhledem k tématu a cíli práce čerpám zejména z legislativních dokumentů, dále pak z internetových zdrojů, odborných článků, monografií a judikatury.

1. Dotace

Jakožto stěžejní pojem je nutno v první řadě vymezit, co to dotace vlastně je. Dalšími významnými pojmy, souvisejícími s trestním řízením, které je nutno blíže objasnit, jsou pak pojmy nepravdivé údaje a zkreslené údaje.

1.1. Dotace – pojem

Již v úvodu bylo řečeno, že dotace jsou finanční prostředky, které jsou poskytovány nejrůznějším subjektům k financování jejich činnosti. V § 212 trestního zákoníku se objevují pojmy dotace, subvence, návratná finanční výpomoc a příspěvek. V českém jazyce je pak často dotace nepřesně ztotožňována s pojmem subvence či grant.

Obecně se v ekonomii pod pojmem dotace rozumí peněžitý dar nebo daru podobná peněžitá úhrada ze strany státu nebo územněsprávního celku nějakému subjektu ve veřejném zájmu. Obecně pak nebývá účelově vázána, což je zásadní rozdíl od dalších pojmů.²

V zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (dále také jen „rozpočtová pravidla“) a o změně některých souvisejících zákonů je dotace v § 3 definována jako „peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právníckým nebo fyzickým osobám na stanovený účel.“

Tato legální definice zřejmě přispívá k tomu, že jednotlivé pojmy nejsou běžně rozlišovány. V dalším textu pak tedy taktéž bude použit pojem „dotace“ zjednodušeně pro všechny tyto instituty, pakliže nebude z textu vyplývat jinak.

Rozhodnutí NS ČR sp. zn. 8 Tdo 858/2016 ze dne 10. 8. 2016 definuje dotaci následovně: „Dotací se obecně rozumí zpravidla pravidelný příděl peněz nejčastěji poskytovaný obcím, některým úřadům nebo ústavům, ale i fyzickým a právníckým osobám. Na konkrétní akce nebo předem stanovené okruhy potřeb se poskytují účelové dotace, a to za podmínek stanovených zásadami dotační politiky. V takovém případě pak mohou být použity jen na určené účely a podléhají ročnímu zúčtování se státním rozpočtem republiky. Účel dotace je dán a musí být dodržen – prostředky nelze použít na nic jiného, než stát stanovil. Nevyčerpané prostředky se musí vrátit.“³

² SYNEK, Miloslav a Eva KISLINGEROVÁ. *Podniková ekonomika*. 6., přeprac. a dopl. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-274-8, str. 451

³ Nejvyšší soud v tomto tožhodnutí také konstatoval, že např. státní příspěvek poskytovaný podle § 78 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, je rovněž považován za dotaci.

Od dotací odlišme subvence, granty, návratnou finanční výpomoc a příspěvek, které mohou na první pohled vykazovat stejné znaky:⁴

- Subvence je systematická finanční podpora s konkrétním účelovým určením, která nabývá vícero podob. Může se jednat o přímou platbu, tj. otevřenou subvenci, nebo např. o zvýhodněný úvěr či o daňové úlevy, tj. skrytou subvenci. Evropská unie ve většině případů subvence zakazuje z toho důvodu, že mohou deformovat ceny a poškodit tak tržní hospodářství. Konkrétně pojem subvence v právním řádu upraven není, i když se o něm v některých právních předpisech hovoří, případně je užíván i v trestním zákoníku, jak je již výše uvedeno.
- Grant je pak finanční příspěvek na určitý projekt, případně přímá platba nekomerční povahy, kterou Evropská komise platí příjemci s cílem podpořit realizaci politiky EU. Někdy je tento pojem taktéž používán jako synonymum pro pojem subvence jakožto anglický výraz tohoto významu.
- Návratnou finanční výpomocí jsou také prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu, které se poskytují právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel, tyto prostředky se poskytují bezúročně. Právnická nebo fyzická osoba, které byly poskytnuty, je ale povinna tyto prostředky vrátit, zpravidla za konkrétně stanovených podmínek a ve stanovené době.
- Příspěvkem se rozumí určitá jednorázová finanční výpomoc z uvedených veřejných rozpočtů, jež bývá v zásadě vždy nějakým způsobem účelově vázána.

Hlavními rozdíly mezi poskytnutím jednotlivých příspěvků⁵ je účelovost, tedy zda je jejich použití poskytovatelem vázáno na konkrétní účel, opakovanost, tedy zda se jedná o jednorázovou finanční pomoc, a návratnost, tedy zda je povinnost poskytnuté prostředky poskytovateli vrátit.

⁴ Poskytování dotací a návratných finančních výpomocí | epravo.cz. *EPRAVO.CZ – Sbírnka zákonů, judikatura, právo* [online]. Praha: EPRAVO.CZ, 2019, 15. 3. 2002 [cit. 2019-02-01]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/prakticke-rady/podnikani/poskytovani-dotaci-anavratnych-financnich-vypomoci-ze-statniho-rozpocetu-16064.html?mail> a

Dary a dotace – nové pojetí - DVS. *Deník veřejné správy* 23. 3. 2019 [online]. Praha: Triada, 2019 [cit. 2019-03-23]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6707337>

⁵ Pro zjednodušení srovnání předpokládáme, že se vždy jedná o poskytnutí finančních prostředků.

1.1.1. Zdroje dotací

Hlavními zdroji dotací jsou:⁶

- Rozpočet Evropské unie – stěžejními jsou Strukturální fondy Evropské unie, sloužící pro rozvoj konkurenceschopnosti podnikatelské sféry, přičemž jsou zaměřeny na snižování rozdílů mezi regiony Evropské unie, dále Fond soudržnosti, určený na přímé financování konkrétních velkých projektů v oblasti životního prostředí, rozvoje dopravy a v oblasti energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů energie, a Fondy společné zemědělské politiky, sloužící k podpoře vybraných zemědělských produktů.
- Státní rozpočet České republiky – dotace poskytují ústřední orgány státní správy, Úřad práce, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky a organizační složky státu.
- Rozpočty územních samosprávných celků – obcí a krajů.
- Státní fondy České republiky: Státní fond rozvoje bydlení, Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond kultury, Státní fond pro podporu a rozvoj kinematografie, Státní fond životního prostředí a Státní zemědělský intervenční fond.

1.1.2. Evidence dotací

Velký význam pro transparentnost dotací má jejich evidence. Evidenci upravuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 138/2006 Sb. a zákona č. 230/2006 Sb.

Generální finanční ředitelství vede centrální evidenci, v níž zpracovává údaje o dotacích a dalších obdobných transferech poskytovaných ze státního rozpočtu, státních fondů, státních finančních aktiv a Národního fondu (dále jen "centrální evidence dotací"). Jejich poskytovatelé jsou povinni do centrální evidence dotací zaznamenávat údaje o nich a o jejich příjemcích, případně tyto údaje do ní přenášet z jiných evidencí, pokud obsahují stanovené údaje.

Obsah a rozsah údajů zaznamenávaných nebo přenášených do centrální evidence dotací a postupy a lhůty, které při tomto zaznamenávání a přenášení poskytovatelé plní, stanovuje ministerstvo vyhláškou.

⁶ Dotace, financování | BusinessInfo.cz. *BusinessInfo.cz - Oficiální portál pro podnikání a export* [online]. Praha: CzechTrade., 2018 [cit. 2019-02-01]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/cs/dotace-a-financovani.html>

Poskytovatel je povinen zaznamenávat nebo přenášet údaje o účelově poskytnutých prostředcích a jejich příjemcích do centrální evidence dotací ve lhůtě do 30 dnů od skončení prvního, druhého a třetího kalendářního čtvrtletí, ve kterém byly účelově poskytnuté prostředky poskytnuty. Údaje za čtvrté čtvrtletí včetně provedených změn musí být zaznamenány, případně přeneseny do centrální evidence dotací do 15 kalendářních dnů po lhůtě stanovené pro finanční vypořádání se státním rozpočtem za příslušný kalendářní rok.

Tato centrální evidence dotací může mít význam při objasňování podezření ze spáchání trestné činnosti.

1.1.3. Nakládání s dotacemi podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

Finanční prostředky poskytnuté formou dotace musí být zásadně použity za podmínek a k účelu tomu stanovených. Jejich použití v rozporu s podmínkami a účelem může být právě posouzeno jako trestný čin. Stát proto na ochranu před zneužitím dotací stanovil základní podmínky, za nichž lze dotaci poskytnout a následně použít. To však nevylučuje, aby si poskytovatel dotací tyto podmínky následně upravil, kdy však tyto podmínky nesmí být v rozporu s pravidly stanovených státem. Tato pravidla jsou upravena v rozpočtových pravidlech.

Podle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech se rozumí neoprávněným použitím peněžních prostředků jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty, porušení účelu nebo podmínek, za kterých byly prostředky zařazeny do státního rozpočtu nebo přesunuty rozpočtovým opatřením a v rozporu se stanoveným účelem nebo podmínkami vydány. Dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity.

Z pojmů uvedených v tomto zákoně pak musí orgány činné v trestním řízení vycházet při posuzování, zda případně nejde v každém konkrétním případě, který zkoumají, o trestný čin.

Podle § 7 tohoto zákona jsou dotace výdaji ze státního rozpočtu, z něhož jsou hrazeny. Rozpočet se pak člení na kapitoly, kdy rozpočet kapitoly obsahuje též dotace ze státního rozpočtu pro fyzické a další právnické osoby na úkoly a činnosti, které jsou v působnosti správce kapitoly. Ustanovení § 13 pak konkretizuje účast státního rozpočtu na financování jednotlivých programů včetně podmínek pro schvalování dotací a jejich členění. § 14 pak uvádí způsob poskytování dotací ze státního rozpočtu a řízení o jejich odnětí včetně náležitostí, které musí mít žádosti o poskytnutí dotací.

Vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí, které obsahuje podle § 14 odst. 2 uvedeného zákona:

a) jméno, popřípadě jména, příjmení, datum narození, rodné číslo, bylo-li přiděleno, a adresu trvalého pobytu, je-li příjemce dotace nebo návratné finanční výpomoci fyzickou osobou a je-li tato fyzická osoba podnikatelem, také identifikační číslo; název, adresu sídla a identifikační číslo osoby, je-li příjemce dotace nebo návratné finanční výpomoci právnickou osobou,

b) název a adresu poskytovatele,

c) poskytovanou částku,

d) účel, na který je poskytovaná částka určena,

e) lhůtu, v níž má být stanoveného účelu dosaženo,

f) u návratné finanční výpomoci lhůty pro navrácení poskytnutých peněžních prostředků a částky jednotlivých splátek,

g) případné další podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace nebo návratné finanční výpomoci splnit,

h) u dotací a návratných finančních výpomocí, jejichž součástí jsou peněžní prostředky podle § 44 odst. 2 písm. b), d), f) nebo h), částku těchto prostředků (§ 44 odst. 6),

i) seznam fyzických a právnických osob placených z prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, na jejichž výběr se nevztahuje zákon o zadávání veřejných zakázek,

j) ostatní povinnosti, které příjemce v souvislosti s poskytnutím dotace nebo návratné finanční výpomoci plní a jejichž nedodržení není neoprávněným použitím podle § 3 písm. e).

Podle odst. 5 pak v rozhodnutí o poskytnutí dotace může poskytovatel stanovit, že nesplnění některých podmínek podle odstavce 4 písm. g) nebo porušení povinnosti stanovené právním předpisem bude postiženo odvodem za porušení rozpočtové kázně nižším, než kolik činí celková částka dotace. Při stanovení nižšího odvodu uvede poskytovatel procentní rozmezí nebo pevný procentní podíl vztahující se buď k celkové částce dotace, nebo k částce, ve které byla porušena rozpočtová kázeň, nebo stanoví pevnou částku odvodu; přitom přihlédne k závažnosti porušení rozpočtové kázně a jeho vlivu na dodržení účelu dotace.

V odstavci 6 pak poskytovatel může v rozhodnutí o dotaci stanovit u programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie a finančních mechanismů výdaje nebo náklady, které budou vyúčtovány jako paušální, jejichž výše nemusí být prokazována. Paušální výdaje nebo náklady se stanoví stanovenými způsoby, jež musí být dodrženy.

Dále jsou uvedeným zákonem upraveny další skutečnosti, zejména způsob podávání žádosti o dotaci a řízení o nich, případně o odnětí dotace.

Všechny skutečnosti uvedené v tomto zákoně musí orgány činné v trestním řízení, zejména soudy, vždy podrobně a pečlivě přezkoumávat, aby zjistily, zda byly dodrženy stanovené podmínky, a pokud nikoliv, v jakém směru, případně zda porušení těchto povinností již zakládá trestní odpovědnost.

1.2. Nepravdivé údaje a zkreslené údaje

Jednou ze základních otázek zneužití dotací je jejich vylákání na základě poskytnutí nepravdivých údajů při podání žádosti o poskytnutí dotace. Tady je třeba při hodnocení předložených údajů zkoumat, zda poskytnuté údaje jsou způsobilé pro přidělení dotace a zda jsou pravdivé, případně zda jsou pouze nedostačující nebo zda jsou některé údaje záměrně opomenuty nebo dokonce záměrně nepravdivé. Jistě je třeba i hodnotit to, zda poskytnutí nepravdivého údaje by mělo za následek neposkytnutí dotace či zda by takováto žádost byla vyhodnocena kladně i v případě, že by takovýto údaj v žádosti chyběl.

K tomu, co jsou to nepravdivé údaje a jak k nim přistupovat, se vyjádřil Nejvyšší soud například v rozhodnutí vedeném pod sp. zn. 5 Tdo 1139/2018 ze dne 31. 10. 2018, kde poukazuje na to, že za nepravdivé údaje ve smyslu § 212 trestního zákoníku a § 260 trestního zákoníku jsou považovány takové údaje, jejichž obsah vůbec neodpovídá skutečnosti, resp. skutečnému stavu, o němž je podávána informace v žádosti o poskytnutí dotace, resp. v přílohové dokumentaci, a to byť jde jen o některé důležité skutečnosti pro poskytnutí této dotace.⁷

Nejvyšší soud v tom samém rozhodnutí konstatuje, že naopak „za nepravdivé údaje nelze zúženě považovat pouze fyzické sepsání nebo vyplnění žádosti o dotaci, ale i jednání bezprostředně související s touto činností, které fakticky určí nepravdivý obsah žádosti o dotaci.“

Mezi zkreslené údaje lze zahrnout i případ, kdy osoba neuvede údaje podstatné pro rozhodnutí poškozené osoby, bez nichž by neuzavřela smlouvu nebo neposkytla příslušné plnění.⁸

Je tedy zřejmé, že každou žádost ve vztahu k poskytnutým údajům je nutno hodnotit individuálně s ohledem na zadané podmínky k podání žádosti a nelze stanovit obecný manuál, jak k takovýmto žádostem s „údajně“ nepravdivými údaji přistupovat. K tomuto pojmu se vrátím ještě níže.

⁷ srov. Šámal, P. a kol. Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, s. 2123 a 2651

⁸ JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2016. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-120-5, str. 661.

2. Dotační podvod

Dotační podvod patří do skupiny podvodných jednání, která původně byla v předchozích trestních zákonech obsažena pouze jako trestný čin podvodu. Do roku 1950 platil zákon č. 117/1852 Sb., říšský zákoník, který trestný čin podvodu upravoval v §§ 200 až 203. Následně pak trestný čin podvodu byl upraven v § 249 zákona č. 86/1950 Sb., trestní zákon, nebo jako obdobný přestupek neoprávněného získání státní podpory podle § 67 zákona č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní. Jelikož tyto zákony byly zrušeny zákonem č. 140/1961 Sb., trestní zákon, eventuálně zákonem č. 60/1961 Sb. (přestupkový zákon), nemá význam se jimi blíže zabývat i s ohledem na skutečnost, že zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, trestný čin podvodu podle § 249 zákona č. 86/1950 Sb., fakticky převzal v ustanovení § 250.

V trestním zákoně č. 140/1961 Sb. šlo tedy o ustanovení § 250, které bylo opakovaně novelizováno, přičemž bylo podle něj možno v některých případech postihovat i podvody související s dotacemi. Od roku 1998 se z trestného činu podvodu vydělily dvě zvláštní skutkové podstaty, a to jednak trestný čin úvěrového podvodu (dříve § 250b trestního zákona č. 140/1961 Sb., nyní § 211 trestního zákoníku) a trestný čin pojistného podvodu (dříve § 250a trestního zákona č. 140/1961 Sb., nyní § 210 trestního zákoníku). Po přijetí nového trestního zákoníku č. 40/2009 Sb. od 1. 1. 2010 byla dle důvodové zprávy „pro svou zvláštní a rozdílnou povahu“ vyčleněna zvlášť skutková podstata trestného činu dotačního podvodu, jež je konkrétně rozvedena v ustanovení § 212 trestního zákoníku.

Lze se jen dohadovat, proč zákonodárce nezavedl i jiné skutkové podstaty podvodných trestných činů, například směnečný podvod, protože k této otázce se konkrétně nevyjádřil. (Směnečný podvod by mohl například souviset nejen s falšováním směnek, ale například s uplatňováním směnek, které nebyly po jejich proplacení vráceny nebo zničeny a podobně. Jde pouze o spekulaci, neboť při přijetí nového trestního zákoníku ani při jeho novelizacích se o jiných formách podvodných jednání ani neuvažovalo, neboť zřejmě není dána společenská potřeba v tomto směru). Zřejmě měl na mysli důležitost postihu dotačních podvodů, které v souvislosti s rozsahem poskytování dotací značně narostly a jejich odhalování bylo stále složitější a náročnější.

Od roku 2015 vzrostl také jejich počet, viz tabulky níže, zejména pokud jde o trestně stíhané právnické osoby. Počet stíhaných a odsouzených osob pro trestný čin dotačního podvodu dle § 212 trestního zákoníku v průběhu sledovaných let kolísá, což je dle mého názoru způsobeno především tím, že jde zpravidla o latentní trestnou činnost, již není snadné odhalit a prokázat. Prověřování takových činů vyžaduje značné úsilí, neboť mnohdy trvá řadu let, a dále je

k němu nutný odborný tým s potřebnými znalostmi a možnostmi včetně materiálního zabezpečení, o čemž svědčí i délka trestního řízení jako celku, i když dokazování u tohoto trestného činu spočívá zejména na listinných důkazech. Právě proto trestní spisy u těchto trestných činů mají většinou desítky svazků obsahujících tisíce stran a dále i řadu příloh, které obsahují vysoce odborné informace, jejichž zpracování a vyhodnocení vyžaduje obrovskou erudici a vysokou specializaci na straně orgánů činných v trestním řízení. Výsledky takovýchto řízení pak jsou někdy přinejmenším nejisté, a i v případech pravomocných odsouzení jsou za dotační podvody ukládány i přes mnohamilionové škody v některých případech pouze podmíněně odložené tresty odnětí svobody.

§ 212 - FO	2018	2017	2016	2015
Počet stíhaných	83	87	35	34
Počet odsouzených	53	63	29	22

Tabulka 1 Počet FO stíhaných a odsouzených pro trestný čin podle § 212 v letech 2015 – 2018
– vlastní zpracování podle: <https://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistickych-listu.html>

§ 212 - PO	2018	2017	2016	2015
Počet stíhaných	7	1	2	0
Počet odsouzených	6	1	2	0

Tabulka 2 Počet PO stíhaných a odsouzených pro trestný čin podle § 212 v letech 2015 - 2018
– vlastní zpracování podle: <https://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistickych-listu.html>

§ 212	2018	2017	2016	2015
FO	781	474	571	516
PO	443	0	308	0

Tabulka 3 Délka trestního řízení od zahájení trestního řízení do nabytí plné moci ve dnech v letech 2015 – 2018, dotační podvod
– vlastní zpracování podle: <https://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistickych-listu.html>

Průměr	2018	2017	2016	2015
FO	242	237	226	211
PO	294	418	392	247

Tabulka 4 Délka trestního řízení od zahájení trestního řízení do nabytí plné moci ve dnech v letech 2015 – 2018, průměr celkem
– vlastní zpracování podle: <https://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistickych-listu.html>

Z uvedených tabulek zcela zjevně vyplývá, že počet stíhaných osob v roce 2018 oproti předchozím stoupl, s výjimkou roku 2017, avšak počet trestních stíhání právnických osob se navyšoval, byť nikoliv markantně. Oproti roku 2015 však výrazně narostla délka trestního řízení.

Délka trestních řízení v trestních věcech dotačních podvodů je podstatně vyšší, než tomu je u jiných trestných činů.

O příčinách těchto jevů lze zřejmě pouze spekulovat. Nemyslím si, že by to byl skutečný odraz rozsahu páčání této trestné činnosti, když uvedená čísla pokud se týká fyzických osob, nejsou zcela zanedbatelná, ale může se jednat skutečně o to, že tato trestná činnost se velice obtížně odhaluje a i prokazuje, o čemž právě svědčí dle mého názoru prodlužující se doba od zahájení trestního stíhání do jeho ukončení. Také pachatelé této trestné činnosti si počínají zřejmě stále více sofistikovane, i s ohledem na medializaci zjištěných kauz, což se může odrážet právě v délce trestního řízení. Pokud se však týká trestního stíhání právnických osob, tam se může projevat i skutečnost, že trestní odpovědnost právnických osob u nás je celkem mladý institut a orgány činné v trestním řízení se stále učí, jak postupovat v takovýchto případech jejich trestního postihu.

Z výroční zprávy NCOZ ze dne 5. 12. 2018⁹ vyplývá, že na různých dotačních programech spolupracují také renomované právnické a advokátní společnosti, které pochopitelně směřují své úsilí k získání co nejvyššího zisku či prospěchu, a proto se snaží využít všech právních klíčků a možností různého výkladu, nejenom těchto pojmů. V této oblasti je zřejmě proto vhodnější spíše kasuistický přístup a podrobnější zákonná úprava, jež neumožní rozličné výklady.

I s přihlédnutím ke skutečnosti, že na poskytnutí těchto finančních prostředků není zpravidla právní nárok, měly by mít přednost prostředky administrativně správní. Až v případě, že už by tyto prostředky nepostačovaly, by bylo na místě s přihlédnutím ke společenské škodlivosti každého jednotlivého jednání přistoupit v souladu se zásadou subsidiarity trestní represe k trestnímu stíhání.

To by pak přicházelo do úvahy u skutečně závažných jednání, tedy tam, kde vznikne skutečně nějaká výrazná škoda nebo porucha nebo jde o takové jednání, že by finanční podpora skutečně nemohla být poskytnuta nebo by byla poskytnuta za jiných podmínek a v podstatně nižší výši. Současná právní úprava přitom v obou základních skutkových podstatách vznik škody nevyžaduje, což je předmětem kritiky ze strany odborné veřejnosti. Např. podle Jelínka jde o přílišné přepínání trestní represe, kdy odkazuje v tomto směru na právní úpravu v ostatních státech Evropské unie, například na Slovensku, kde je vyžadováno způsobení škody nebo získání

⁹ Zpráva o činnosti NCOZ. NCOZ SKPV, 5. 12. 2018 [cit. 2019-02-10]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/soubor/ncoz-galerie-soubory-zprava-o-cinnosti-ncoz.aspx>

nějakého neoprávněného majetkového prospěchu již v základních skutkových podstatách těchto trestných činů.¹⁰

2.1 Skutková podstata trestného činu dotačního podvodu

Dotační podvod je ohrožovací delikt, v nauce označovaný za tzv. předčasně dokonaný delikt,¹¹ k jehož dokonání postačuje pouhé ohrožení zájmu chráněného trestním zákonem, což je v daném případě poskytování dotací, aniž by skutečně musela být konkrétní dotace poskytnuta, resp. žadateli vyplacena, nebo jejich účelové určení. Základní skutková podstata tohoto přečinu dopadá rovněž na takové případy, kdy pachatel např. uvede nepravdivé údaje v žádosti, na jejímž základě následně získá dotaci, a použije ji na stanovený účel, který bude mít společensky prospěšný efekt.

Základním předpokladem je tedy skutečnost, že je podána žádost o dotaci nebo jiný finanční příspěvek. Na základě uvedených údajů pak uvede žadatel poskytovatele v omyl, který vede k tomu, že je neoprávněně poskytnuta dotace nebo jiné finanční plnění či alespoň je o jejím poskytnutí rozhodnuto anebo případně by mohla být poskytnuta. Jedná se tak o předčasně dokonaný trestný čin, jenž nevyžaduje ke svému dokonání vyplacení finančních prostředků a vznik škody. Následek deliktu spočívá ve vyvolání situace, při níž hrozí reálné nebezpečí, a chybí jen jeden nebo několik málo aktů k tomu, aby nastala porucha, k níž vyvolaný stav směřuje.

U základní skutkové podstaty tedy není třeba, aby došlo ke vzniku škody, a tedy k jejímu způsobení ani nemusí směřovat úmysl pachatele.

2.1.1 Objekt

Objektem dotačního podvodu je ochrana majetku, a to konkrétně takového majetku, z něhož jsou dotace a obdobné peněžní platby poskytovány. V zásadě jde tedy o prostředky ze státního rozpočtu, případně z rozpočtů s ním souvisejících a na něj navazujících, kdy je chráněno jejich poskytnutí a čerpání včetně důsledného sledování jejich využití v rámci stanoveného účelu.

Objektem tohoto trestného činu a subjektivní stránkou se zabývá rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 3 Tdo 736/2014 ze dne 23. 9. 2014. Ustanovení o trestném činu dotačního

¹⁰ JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2016. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-120-5, str. 664.

¹¹ JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2016. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-120-5, str. 284.

podvodu podle § 212 trestního zákoníku podle něj zajišťuje ochranu poskytování subvencí, dotací, nebo návratných finančních výpomocí nebo příspěvků, jakož i jejich účelovému určení, a proto v konečném důsledku chrání i cizí majetek v oblasti poskytování subvencí, dotací, návratných finančních výpomocí nebo příspěvků. Dotací se obecně rozumí zpravidla pravidelný příděl peněz nejčastěji poskytovaný obcím, některým úřadům nebo ústavům, ale i fyzickým a právnickým osobám.

V zásadě pokud nejde o účelovou dotaci, subvenci nebo návratnou finanční výpomoc nebo příspěvek, může příjemce získané prostředky použít podle svého uvážení na jakýkoli účel v jeho oblasti činnosti, samozřejmě v souladu s příslušnými předpisy. Použitím prostředků získaných účelovou dotací se rozumí vlastní spotřeba prostředků, poté co byly poskytnuty, na jiný než určený účel. Jde o úmyslný trestný čin. Úmysl zde musí zahrnovat i nikoli malý rozsah použitých peněžních prostředků na jiný než určený účel bez souhlasu věřitele. Pokud jde o zavinění u následku, postačí nedbalost.

2.1.2 Objektivní stránka

Tento trestný čin je možno spáchat dvěma různými jednáními, která jsou uvedena v prvním a druhém odstavci příslušného ustanovení. Jde přitom o poměrně rozdílné způsoby jednání. V trestním zákoníku je charakterizován v § 212 následovně:

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

V prvním odstavci je upravena první skutková podstata trestného činu, které se může dopustit jakýkoliv žadatel o dotaci. Ve své podstatě toto ustanovení zejména chrání právo poskytovatele dotace rozhodovat se na základě pravdivých a úplných informací, potažmo i práva ostatních uchazečů na férovost procesu poskytování dotací.

Nepravdivým se rozumí údaj, jenž odporuje skutečnému stavu věci, a který je uváděn v žádosti o dotaci, zatímco hrubě zkresleným údajem se míní údaj neúplný či mylný. U zamlčení se jedná o vědomé neuvedení skutečně podstatných okolností podmiňujících poskytnutí dotace

nebo jiných finančních prostředků, kdy tato skutečnost může vést k jejich poskytnutí, aniž by pro tento postup v případě uvedení správných údajů byly splněny podmínky.¹²

V tomto ustanovení je vidět paralela s úvěrovým podvodem, stejně jako zásadní rozdíl mezi těmito trestnými činy, protože, úvěrového podvodu se dopustí ten, „kdo při sjednávání...“, tj. může se jej dopustit i poskytovatel nejen žadatel.

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

V druhém odstavci je upravena druhá skutková podstata. Podmínkou je použití finančních prostředků¹³ na jiný než určený účel, a to nikoli v malém rozsahu. Zde musíme vycházet z ustanovení § 138 trestního zákoníku, neboť i když se nejedná o škodu, jejíž způsobení ani jeden z uvedených odstavců nevyžaduje, je toto ustanovení vodítkem pro stanovení nikoli malého rozsahu. V současné době jde o částku 25 000 Kč.

- (3) *Odnětím svobody na šest měsíců až tři léta bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 a byl-li za takový čin v posledních třech letech odsouzen nebo potrestán.*
- (4) *Odnětím svobody na jeden rok až pět let nebo peněžitým trestem bude pachatel potrestán, způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 nebo 2 větší škodu.*
- (5) *Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán,*
a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 jako člen organizované skupiny,
b) spáchá-li takový čin jako osoba, která má zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy poškozeného, nebo
c) způsobí-li takovým činem značnou škodu.
- (6) *Odnětím svobody na pět až deset let bude pachatel potrestán,*

¹² viz kapitola 1.2

¹³ U dotace se výslovně zmiňuje, že musí jít o účelovou dotaci, tedy s konkrétním určením, na co má být použita.

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

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

Zatímco v předchozích odstavcích až do odstavce 4 se jedná s ohledem na výši trestní sazby stále o přečin, v odstavci pátém a šestém se již jedná o zločin, v posledním uvedeném odstavci dokonce o zvlášť závažný zločin.

(7) *Příprava je trestná.*

Příprava tohoto trestného činu je trestná za předpokladu, že skutek směřuje k některé z okolností uvedených v odstavci 6.

Podle stávající judikatury škoda u dotačního podvodu vzniká již samotným uvolněním peněžních prostředků od poskytovatele na účet příjemce. Škodou se pak rozumí součet všech poskytnutých příspěvků, přičemž není rozhodné, zda rozhodnutí o nároku na poskytnutou dotaci nabylo právní moci. Vznik škody není pojmovým znakem trestného činu dotačního podvodu, přičemž nezáleží na tom, zda pachatel dotaci později sice vrátí a v důsledku toho fakticky škoda poskytovateli nevznikne. V případě účelové dotace nelze od výše škody odečíst náklady na skutečně vykonanou práci.

Otázkou je, zda škoda vzniká i v případě, že pachatel podá žádost s nepravdivými údaji, avšak dotace vyplacena nebyla. Pokud by výše škody byla znakem skutkové podstaty tohoto trestného činu, pak dle mého názoru takovéto jednání ve vztahu k výši škody by bylo možno posuzovat případně jako pokus o spáchání trestného činu dotačního podvodu. V výše dotace, která by na základě takovéto žádosti byla poskytnuta, by měla vliv na právní kvalifikaci jednání pachatele. Pak je však ještě nutno odlišit případy, kdy část dotace byla použita oprávněně či na veřejně prospěšné účely. Domnívám se, že takto využití finanční prostředky by do škody neměly být zahrnovány, ale škodou v tomto případě by měla být jen částka, která byla skutečně zneužita k jiným účelům, neboť jen takováto částka je bezdůvodným obohacením.

Ohledně výše způsobené škody, resp. námitky, že škoda vůbec nevznikla, neboť se vyplacené prostředky v případě porušení dotačních podmínek vrací, Nejvyšší soud uvedl, že ke vzniku škody došlo okamžikem neoprávněného vylákání těchto prostředků, neboť u trestného činu dotačního podvodu (stejně jako např. u trestného činu krádeže podle § 205 trestního

zákoníku) nezáleží na tom, zda pachatel jinak dotační prostředky podle pravidel jejich poskytnutí vrátí a žádná škoda tedy jejímu poskytovateli nevznikne.

Podle rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 3 Tdo 414/2017 ze dne 23. 5. 2017 značnou škodu způsobenou zločinem dotačního podvodu podle § 212 odst. 1, odst. 5 písm. c) trestního zákoníku, kterého se pachatel dopustil podvodným vylákáním příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle § 78 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, tvoří součet všech poskytnutých příspěvků na podporu zaměstnávání uvedených osob, jestliže příspěvky v rozhodném období nebyly vůbec řádně zúčtovány, včetně nepravdivě deklarovaného pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění. Z hlediska vzniku trestní odpovědnosti za citovaný zločin, včetně existence škody, není významné, zda rozhodnutí o nároku na poskytnutou dotaci nabylo právní moci.

Za daného stavu vzniká otázka, zda je na místě ponechat ustanovení § 212 odst. 1 i odst. 2 trestního zákoníku ve stávajícím znění. Škoda vzniká prakticky ve všech případech, pokud dojde k uvolnění peněžních prostředků, pokud ještě nikoliv, mohlo by jít o pokus tohoto trestného činu, a to podle výše vzniklé či hrozící škody.

Podle rozhodnutí NS ČR sp. zn. 6 Tdo 870/2017 ze dne 31. 8. 2017 škoda u trestného činu dotačního podvodu vzniká již tím, že na základě nepravdivých, hrubě zkreslených či zamlčených (podstatných) údajů je dotace poskytnuta a peněžní prostředky opustí majetkovou sféru poskytovatele dotace, škodou je tedy celá částka dotace získaná na základě takových údajů.

Škoda, zejména její výše v souvislosti s následným použitím „vylákaných“ dotací by však mohl mít význam pro posouzení, zda se již jedná o natolik škodlivé jednání, že se jedná již o trestný čin či zda je postačující postih podle jiných předpisů. Jinak by měla být posuzována skutečnost, kdy dotace byly použity v zájmu společnosti, byť k jinému než deklarovanému účelu a na nějž by například bylo možno získat dotace z jiné kapitoly rozpočtu, a jinak by měla být posuzována skutečnost, kdy dotace byly využity k obohacení soukromých osob. To by však pojem vzniku škody musel být pojmovým znakem skutkové podstaty trestného činu dotační podvod. Při současné právní úpravě lze k tomuto přihlídnout spíše jako k přitěžující nebo polehčující okolnosti.

2.1.3 Subjektivní stránka

Tento trestný čin vyžaduje u základních skutkových podstat úmysl, a to alespoň nepřímý, ve smyslu ustanovení § 15 trestního zákoníku. Ve výroku o zahájení trestního stíhání, stejně jako

poté v obžalobě a ve výroku o vině případného odsuzujícího rozsudku, musí být uvedeny konkrétně skutkové okolnosti, které vedou k závěru o existenci tohoto úmyslu, přičemž nepostačuje zavinění ve formě nedbalostní, a to ani vědomé ani nevědomé. Ta je předpokladem pro užití případné kvalifikované skutkové podstaty u dalších odstavců tohoto ustanovení, s výjimkou odst. 5 písm. a), pokud jde o účast na jednání organizované skupiny ve smyslu trestního zákoníku, kde je vyžadován alespoň nepřímý úmysl, u odst. 6 písm. b) pak je vyžadován speciální úmysl s tím, že spácháním trestného činu dotačního podvodu bude umožněno či usnadněno spáchání trestných činů vlastizrady podle § 309, teroristického útoku podle § 311 nebo teroru podle § 312 trestního zákoníku.

Subjektivní stránkou se zabývá v rozhodnutí sp. zn. 3 Tdo 736/2014 ze dne 23. 9. 2014 Nejvyšší soud a dále i v rozhodnutí sp. zn. 3 Tdo 1146/2016 ze dne 2. 11. 2016, podle nichž se zločinu dotačního podvodu dopustí ten, kdo použije, v nikoli malém rozsahu, prostředky získané účelovou dotací, subvencí nebo návratnou finanční výpomocí nebo příspěvkem na jiný než určený účel. Trestný čin dotačního podvodu je trestným činem úmyslným. Úmysl pachatele tedy musí zahrnovat nikoli malý rozsah použitých peněžních prostředků na jiný než stanovený účel bez souhlasu poskytovatele. Nezáleží pak na tom, zda pachatel jedná například tak, že dotaci později vrátí a žádná škoda tedy jejímu poskytovateli de facto nevznikne. Vznik škody totiž není pojmovým znakem dotačního podvodu. K naplnění jeho základní skutkové podstaty podle § 212 odst. 2 trestního zákoníku je třeba, aby pachatel použil na jiný než určený účel dotaci, subvenci nebo návratnou finanční výpomoc či příspěvek ve výši nejméně 25 000 Kč, což vyplývá z přiměřeného použití výkladového pravidla v § 138 odst. 1 trestního zákoníku. Úmysl pachatele zde tedy musí zahrnovat nikoli malý rozsah použitých peněžních prostředků na jiný než stanovený účel bez souhlasu poskytovatele.

Vymezení skutkové podstaty tohoto činu podle mne zcela nepostihuje případy, kdy dotace je získávána v úmyslu získat pro sebe či jiného neoprávněný prospěch, což může být dle mého názoru nejčastější motiv k jednání získat neoprávněné dotace a kdy zejména v těchto případech by zásadně neměla být použita subsidiarita trestní represe. Jistě by bylo možno do určité míry tolerovat, pokud neoprávněně získaná dotace byla použita k celospolečensky přijatelnému účelu nebo k účelu, ke kterému použití dotace směřuje, ale pro její získání jsou uvedeny nepravdivé údaje. V tomto směru by možná bylo vhodné upravit i skutkovou podstatu v trestním zákoně, kdy bych považovala za vhodné, aby se v rámci kvalifikované skutkové podstaty uváděl i motiv jednání, tedy zejména snaha neoprávněně sebe či další osoby obohatit na úkor toho, kdo dotaci poskytuje, zejména pokud by například šlo o prostředky poskytované v rámci Evropské unie. Motivací trestné činnosti by se měly orgány činné v trestním řízení

zabývat vždy, ale v případě, že by byl zjištěn právě uvedený zjištěný motiv, mělo by to mít vliv na právní kvalifikaci a tím i na případnou výši trestu, jenž by bylo možno za takový čin uložit. Naopak v případě, že by takový zjištěný motiv nebyl dán, mohlo by to vést k případnému užití zásady subsidiarity trestní represe nebo alespoň by to mělo mít vliv na případnou výši trestu, jenž by byl ukládán.

2.1.4 Subjekt

Pachatelem tohoto trestného činu může být každá fyzická nebo i právnická osoba. Jde tedy o trestněprávně odpovědnou osobu, jež podává žádost o dotaci či jiný finanční příspěvek nebo se na jejím podání podílí při přípravě podkladů pro tuto žádost s vědomím, že jde o nepravdivé či hrubě zkreslené údaje nebo že chybí v žádosti podstatné údaje nezbytné pro její řádné posouzení. Nevýžaduje se žádná zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele.

Rozhodnutí NS ČR sp. zn. 7 Tdo 1463/2012 ze dne 27. 3. 2013 se vyjadřuje k subjektu tohoto trestného činu podrobněji. Výslovné znění ustanovení § 212 odst. 1 trestního zákoníku ("Kdo v žádosti o poskytnutí dotace...") nestanoví nic o zvláštní vlastnosti, způsobilosti nebo postavení pachatele, což by z něj činilo tzv. konkrétní nebo speciální subjekt (pachatele nebo spolupachatele) trestného činu ve smyslu § 114 trestního zákoníku. Označení "kdo" tak znamená, že pachatelem tohoto trestného činu může být kdokoli, kdo v žádosti o poskytnutí dotace uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí.

Ustanovení § 212 odst. 1 trestního zákoníku vymezuje pouze povahu dokumentu, kterým musí být žádost o poskytnutí dotace, když tyto obecně finanční podpory z veřejných rozpočtů jsou poskytovány po splnění stanovených podmínek právě na základě podané žádosti. Tím se liší od úvěrových smluv, které jsou smluvním závazkovým vztahem, kde ale také pachatelem úvěrového podvodu, právě vzhledem k smluvní povaze úvěru, jehož poskytnutí předchází proces sjednávání úvěrové smlouvy, může být jak účastník úvěrové smlouvy, tak i jiná osoba, která se bezprostředně i zprostředkovaně na sjednávání úvěrové smlouvy podílí a v souvislosti s tím uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí. A to nejen v samotné úvěrové smlouvě, ale také v tzv. pomocných dokumentech, když je dotace poskytována na základě žádosti, předchází jejímu poskytnutí proces posuzování a schválení žádosti (hodnotitelská komise), který je obdobou procesu sjednávání úvěrové smlouvy, když dotace se nesjednává, ale žádá se o ni. Proto, stejně jako u úvěrového podvodu v procesu sjednávání úvěru, se každý, kdo uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí v procesu před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace, dopustí trestného činu dotačního

podvodu podle § 212 odst. 1 trestního zákoníku, a to kdokoli, kdo se podílí na sepisování nebo vyplňování žádosti o dotaci a listin s ní bezprostředně spojených. Ve výše uvedeném rozhodnutí NS ČR sp. zn. 7 Tdo 1463/2012 ze dne 27. 3. 2013 se pak konstatuje, že za „uvedení nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů přitom nelze zúženě považovat pouze fyzické sepsání nebo vyplnění žádosti o dotaci, ale i jednání bezprostředně související s touto činností, které fakticky určí nepravdivý nebo hrubě zkreslený obsah žádosti o poskytnutí dotace.“

Subjektem daného trestného činu se zabývá i rozhodnutí NS ČR sp. zn. 4 Tdo 1117/2016 ze dne 31. 8. 2016, jež uvádí, že skutečnost, že obviněný po určitou část žalovaného období nebyl jednatelem ani společníkem obchodní společnosti (žadatele o dotaci) a že žádosti o poskytnutí státního příspěvku na podporu zaměstnanosti osob se zdravotním postižením nepodepsal, není rozhodující pro naplnění všech znaků objektivní stránky dotačního podvodu podle § 212 tr. zákoníku, jestliže za tuto obchodní společnost jednal na základě plné moci a byl to on, kdo předmětné žádosti o poskytnutí státního příspěvku na podporu zaměstnanosti osob se zdravotním postižením vyhotovoval a dokládal i požadované doklady.

V odůvodnění rozhodnutí NS ČR sp. zn. 4 Tdo 1681/2016 ze dne 31. 1. 2017 se uvádí, že zákonný požadavek „v zájmu právnické osoby“ ve smyslu § 8 odst. 1 zákona č. 418/2011 Sb., o tr. odpovědnosti právnických osob je třeba vykládat tak, že prospěch právnické osoby plynoucí pro ni ze spáchaného trestného činu prostřednictvím trestným činem dosažených benefitů jejích zaměstnanců, společníků, musí mít takovou povahu, aby benefit zaměstnance, společníka právnické osoby podmiňoval benefit samotné právnické osoby jako takové. V souvislosti s trestní odpovědností právnických osob považoval Nejvyšší soud za nutné zdůraznit, že v případě obviněné právnické osoby není možno vycházet z pojetí zavinění ve smyslu § 15 a § 16 trestního zákoníku. V případě obviněných právnických osob se vychází z tzv. přičitatelnosti.¹⁴ Právnické osobě lze přičítat spáchaní trestného činu, jestliže trestný čin byl spáchán přímo vlastním jednáním členů jejích orgánů nebo ovládajících osob, anebo jednáním jejího zaměstnance nebo osoby v obdobném postavení na podkladě rozhodnutí, schválení nebo pokynu orgánů právnické osoby či ji ovládajících osob, nebo proto, že její orgány nebo jiné odpovědné osoby neprovedly taková opatření, která měly provést podle zákona nebo která po nich lze spravedlivě požadovat, zejména neprovedly povinnou nebo potřebnou kontrolu nad činností zaměstnanců nebo jiných osob, jimž jsou nadřízeny, anebo neučinily nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení následků spáchaného trestného činu. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob tedy vychází z principu, že sama právnická osoba trestný čin nepáchá, ale

¹⁴ JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2016. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-120-5, str. 40.

právnícké osobě se pouze přičítá za podmínek uvedených v § 8 odst. 2 spáchání trestného činu, je-li spáchán osobami uvedenými v § 8 odst. 1 písm. a), b), c) nebo d), a to případně ve spojení s podmínkami uvedenými v odstavci 3 a 4. Jinak řečeno odpovědnost právnické osoby za některý z trestných činů vymezených v § 7 zákona č. 418/2011 Sb. je třeba zásadně odvozovat od jednotlivé fyzické osoby, která při páchání trestného činu jednala jménem právnické osoby nebo v jejím zájmu nebo v rámci její činnosti ve smyslu § 8 odst. 1 tohoto zákona.

2.2 Vztah trestného činu dotačního podvodu k jiným ustanovením

Skutková podstata trestného činu dotačního podvodu je v poměru speciality k trestnému činu podvodu podle § 209 trestního zákoníku, ale i k trestnému činu úvěrového podvodu podle § 211 trestního zákoníku. Jak je uvedeno níže, nebylo v soudní praxi jednoznačné¹⁵, zda je možný jednočinný souběh s trestným činem poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku, kdy bylo konstatováno, že tento jednočinný souběh možný je. Jednočinný souběh trestného činu dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku je dále možný zejména s trestnými činy vystavení nepravdivého potvrzení a zprávy podle § 259 trestního zákoníku, porušení práv k ochranné známce a jiným označením podle § 268 trestního zákoníku, porušení autorského práva, práv souvisejících s právem autorským a práv k databázi podle § 270 trestního zákoníku, padělání a pozměnění veřejné listiny podle § 348 trestního zákoníku, případně nedovolené výroby a držení pečtidla státní pečeti a úředního razítka podle § 349 trestního zákoníku, či padělání a vystavení nepravdivé lékařské zprávy, posudku a nálezu podle § 350 trestního zákoníku.

Nelze zcela vyloučit posouzení některých jednání, zejména podvodného charakteru, toliko jako přestupku proti majetku. Dříve šlo o přestupek podle § 50 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nyní podle § 8 zákona č. 251/2016 Sb., pokud budou splněny podmínky stanovené tímto zákonem. Je za něj možno postihnout jak právnické, tak fyzické osoby.

2.3 Subsidiarita trestní represe

Prostředky trestního práva lze užívat jen v případech, kdy užití jiných prostředků právního řádu nepřichází do úvahy, ať již proto, že již byly užity a jsou nevhodné nebo neúčinné nebo již byly zcela vyčerpány. U dotací jde především o prostředky soukromoprávní, tedy o závazkové vztahy se systémem práv a povinností včetně zajištění jejich plnění, například za

¹⁵ srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 4 To 3/2016 a sp. zn. 1 To 10/2015.

pomoci sankcí a pokut, nebo sankce administrativně správní. Pokud však tyto prostředky selhávají nebo nejsou účinné, pak orgány činné v trestním řízení, které mají za povinnost hájit zájmy státu, musí postupovat z úřední povinnosti podle § 2 odst. 4 trestního řádu. K posouzení, zda je na místě užití zásady subsidiarity trestní represe, je nezbytné posoudit, jakým způsobem k porušení či ohrožení zájmu chráněného trestním zákonem může dojít, tedy jak byl trestný čin spáchán, včetně výše způsobené škody. Rovněž je nutno posoudit osobu pachatele trestného činu včetně průběhu celého protiprávního jednání. Rozhodným kritériem by ale podle mého názoru měl být hlavně následek, k němuž by mělo být přihlíženo jak při úvaze o tom, zda je možno věc řešit jinými, tedy netrestními prostředky, nebo zda je již nutno vést trestní řízení a z jakých důvodů, případně i později při úvaze o druhu a výměře trestu, který by v dané věci přicházel do úvahy.

Jelínek v tomto směru však poukazuje na to, že „přes veškeré ujišťování o subsidiaritě trestního práva a o trestním právu jako prostředku ultima ratio naše společnost spoléhá na trestní represí jako na nejúčinnější a nejrychlejší prostředek pro řešení aktuálních problémů, se kterými se momentálně potýká, patrně proto, že takové řešení je zdánlivě rychlé a méně nákladné než řešení jiná a komplexní.“¹⁶ S tímto hodnocením je nutno plně souhlasit, neboť při velmi nízké úrovni právního vědomí naší společnosti je riziko sklouznutí k zdánlivě jednoduchým a populistickým řešením, a to i s ohledem na úroveň a způsob vyjadřování některých sdělovacích prostředků, poměrně značné.

V zásadě tedy není vyloučeno ani u tohoto trestného činu užití principu ultima ratio, ovšem s ohledem na společenskou škodlivost těchto jednání bude zřejmě přicházet do úvahy jen výjimečně, a to zejména v případech, kdy nebyla dotace vyplacena, či nevznikl jiný škodlivý následek nebo tento následek není nijak závažný. V již zmiňovaném rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 1139/2018 ze dne 31. 10. 2018 se konstatuje, že zásadně platí, že při formálním pojetí trestného činu, na němž je založen platný trestní zákoník, každý protiprávní čin, který vykazuje znaky určité skutkové podstaty některého z trestných činů zařazených do trestního zákoníku, je takovým trestným činem, a je třeba vyvodit trestní odpovědnost pachatele za jeho spáchání. To přesto neznamená, že by bylo použití zásady subsidiarity trestní represe zcela vyloučeno, a to i v případech, které jsou řešeny krajskými soudy v prvním stupni, avšak je nutno hodnotit všechny okolnosti. Společenskou škodlivost nelze totiž řešit v obecné poloze, ale je ji třeba zvažovat v konkrétním posuzovaném případě u každého spáchaného méně závažného trestného činu, u něhož je nutné ji zhodnotit s ohledem na intenzitu naplnění kritérií vymezených

¹⁶ JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2016. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-120-5, str. 36.

v § 39 odst. 2 trestního zákoníku, a to ve vztahu ke všem znakům zvažované skutkové podstaty trestného činu a dalším okolnostem případu. Úvaha o tom, zda jde o čin, který s ohledem na zásadu subsidiarity trestní represe není trestným činem z důvodu nedostatečné společenské škodlivosti případu, se uplatní za předpokladu, že posuzovaný skutek z hlediska spodní hranice trestnosti neodpovídá běžně se vyskytujícím trestným činům dané skutkové podstaty. V tomto směru je možno vycházet ze stanoviska trestního kolegia Nejvyššího soudu, jež bylo publikováno pod č. 26/2013 Sbírky rozhodnutí trestních, a zde stanovených zásad. Podle mého názoru je nutno vycházet i z toho, zda lze následek napravit, zda došlo k náhradě škody, případně zda jednání nesouviselo s jinou trestnou činností (například s korupčním jednáním) nebo nedošlo k žádnému bezdůvodnému obohacení.

Jako trestný čin však není možno posuzovat pouhou neschopnost nedodržet smluvní závazky. Jak vyplývá z čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, nikdo nesmí být zbaven svobody pouze pro neschopnost dostát smluvnímu závazku.

V rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 5 Tdo 1139/2018 ze dne 31. 10. 2018, dospěl dovolací soud k poměrně spornému závěru, který vyjádřil v právní větě tak, že za situace, kdy pachatel trestného činu dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku čerpal účelovou dotaci na formálně obsazené pracovní místo, přičemž získal finanční prostředky, k jejichž poskytnutí by jinak nedošlo, nelze od celkové výše způsobené škody odečíst skutečný výkon závislé práce. Toto vyjádření však není podle mého názoru v souladu s právními předpisy, zejména s ustanoveními týkajícími se bezdůvodného obohacení.

Konkrétně podle odůvodnění tohoto rozhodnutí v dané věci rozsudkem Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 19. 7. 2017, sp. zn. 81 T 4/2017, byl obviněný F. P. uznán vinným přečinem dotačního podvodu podle § 212 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, spáchaným v jednočinném souběhu s přečinem poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 1, 3 trestního zákoníku. Za to byl podle § 260 odst. 3 a § 43 odst. 1 trestního zákoníku odsouzen k úhrnnému trestu odnětí svobody v trvání jednoho roku a šesti měsíců s podmíněným odkladem podle § 81 odst. 1 a § 82 odst. 1 trestního zákoníku na zkušební dobu tří let. Dále soud prvního stupně podle § 82 odst. 2 trestního zákoníku obviněnému uložil povinnost, aby ve zkušební době podle svých sil nahradil škodu, kterou trestnou činností způsobil. Podle § 67 odst. 1 a § 68 odst. 1, 2, 3 trestního zákoníku byl obviněnému uložen peněžitý trest ve výši 50 000 Kč. Podle § 228 odst. 1 trestního řádu mu byla uložena povinnost nahradit škodu poškozené České republice ve výši 30 597,60 Kč a poškozené Evropské unii částku ve výši 173 387 Kč, to vše k rukám Ministerstva práce a sociálních věcí, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2.

Trestná činnost obviněného měla spočívat podle zjištění soudu ve stručnosti v tom, že jako fyzická osoba podnikající podle živnostenského zákona s přiděleným IČ podal dne 27. 10. 2014 žádost o poskytnutí mzdového příspěvku na podpořené pracovní místo v operačním programu Lidské zdroje a zaměstnanost, jejíž součástí byla i tzv. Charakteristika podpořených pracovních míst, v níž obviněný uvedl, že uchazeče o pracovní místo zaměstná na pozici administrativní asistentky, její pracovní náplň vymezil tak, že povede veškerou korespondenci, pokladní knihu, bude rozřazovat účetní doklady klientů a povede veškerou administrativu. Na základě této žádosti dne 3. 11. 2014 obviněný uzavřel s Úřadem práce České republiky Dohodu o poskytnutí mzdového příspěvku na podpořené pracovní místo č. 142/2014/ŠPV, na jejímž základě bylo u podnikatelského subjektu obviněného vytvořeno podpořené pracovní místo formou poskytnutí příspěvku ze strany úřadu práce na mzdové náklady zaměstnavatele u osoby, která byla zapojena jako účastník do regionálního projektu pod názvem „Šance pro vyučené v Olomouckém kraji“. Na tomto pracovním místě byla ode dne 3. 11. 2014 zaměstnána a tedy měla vykonávat všechny výše uvedené činnosti svědkyně K. K. Obviněný veškeré uvedené dokumenty s krajskou pobočkou Úřadu práce České republiky v Olomouci, resp. se svědkyní sjednal, ačkoli si byl podle soudu vědom, že pro ni fakticky není schopen zajistit práci odpovídající vymezení náplně práce podle tzv. Charakteristiky podpořených pracovních míst, protože pracovní místo, resp. zaměstnanec ve skutečnosti nepotřeboval. I přesto si nechal na základě předkládaných měsíčních vyúčtování mzdových nákladů v období od 3. 11. 2014 do 30. 10. 2015 neoprávněně vyplácet mzdový příspěvek v celkové výši 203 985, 60 Kč.

Obviněný podle zjištění soudu stejně jako dříve komunikoval se svými obchodními zákazníky sám, pokladní knihu nevedl a poštovní korespondenci téměř neprováděl. Úkolem svědkyně K. K. bylo tedy výlučně třídit pokladní doklady, případně přebírat doručovanou poštu. S ohledem na nevelký rozsah podnikatelské činnosti obviněného, v jejímž rámci vyprodukoval asi kolem 50 kusů účetních dokladů týdně, nemohla svědkyně podle závěru soudu vyplnit jejich tříděním celou pracovní dobu v rozsahu 8 hodin denně 5 dnů v týdnu, jak bylo uvedeno v dokumentaci, na jejímž základě byla obviněnému poskytována účelová dotace. V době od 3. 11. 2014 do začátku roku 2015, pokud se na pracoviště dostavila, tak prováděla třídění účetních dokumentů (asi 15 ks) a výjimečně přijímala doručovanou poštu, po určitou dobu též prováděla uspořádání účetních podkladů za dobu od roku 2012. Poskytnuté prostředky jí přesto byly v plném rozsahu vyplaceny.

Nejvyšší soud uvedl, že použití zásady subsidiarity trestní represe nepřichází podle něj v této věci v úvahu, neboť jednání obviněného F. P. odpovídá svým charakterem běžně se vyskytujícím případům tohoto typu trestné činnosti, nejedná se o tak výjimečný skutek, u něhož

by přicházelo v úvahu postihnout obviněného jiným způsobem, tzn. podle jiného právního předpisu, případně pouze sankcemi (vrácení příspěvku) vyplývajícími z Dohody o poskytnutí mzdového příspěvku na podpořené pracovní místo. Postup soudů obou stupňů dovolací soud proto považoval za zcela legitimní a odpovídající též výkladu zásady subsidiarity trestní represe.

Podle mého názoru však nepřihlédl ke skutečnosti, že pracovní místo bylo skutečně vytvořeno a poskytované dotace byly této pracovníci v plné výši vyplaceny. Sám obviněný se nijak neobohatil v důsledku uvedeného jednání, tedy jeho motivace nebyla zištná, skutečné důvody jeho jednání zjištěny nebyly. Nešlo také o nijak vysokou částku, přičemž jak bylo uvedeno, minimálně zčásti byly peníze vyplaceny důvodně, neboť určitá práce ze strany příslušné pracovnice odvedena byla, což bylo doloženo, přičemž hodnota této práce mohla být zjištěna například příslušným znaleckým posudkem, kdy nebylo ani zkoumáno, zda obviněný například neplánoval rozšíření podnikání a zda do budoucna předpokládal nárůst administrativy.

Neztotožňuji se se závěrem Nejvyššího soudu, že při formálním pojetí trestného činu zásadně každý protiprávní čin, který vykazuje znaky určité skutkové podstaty některého z trestných činů, je takovým trestným činem a je proto třeba vyvodit trestní odpovědnost pachatele za jeho spáchání. Podle mne není správný postup dovolacího soudu, kdy bez dalšího uzavřel, že nelze od celkové výše způsobené škody odečíst skutečný výkon závislé práce. Jedná se o podvodné jednání, kdy by se mělo vycházet ze skutečné hodnoty věcí. Sankce za porušení smluvních podmínek byly navíc jednoznačně v dohodě stanoveny, takže obviněnému mohly být bez dalšího uloženy.¹⁷ Obecné soudy se však podle mne nezabývaly úvahou, zda a hlavně proč by tyto právní prostředky v rámci jiného než trestního práva byly skutečně neúčinné a z jakého důvodu musely namísto nich nastoupit prostředky trestního práva. Naopak mám za to, že právě takovýto případ by mohl být způsobitelný k tomu, aby zde bylo užito zásady ultima ratio. Jde podle mne právě o skutečnost, že dotace byly ve formě mzdy vyplaceny příslušné pracovníci a minimálně část této mzdy byla vyplacena důvodně. Přicházelo tak do úvahy užití sankcí stanovených v příslušné dohodě, jež mohly dostatečně poskytnout ochranu příslušným zájmům. Domnívám se proto, že právě v tomto případě mohl Nejvyšší soud reagovat jiným způsobem, než jak učinil, kdy mohl výrazněji zdůraznit pomocnou úlohu trestní represe a podrobněji uvést, které případy takovéhoto protiprávních jednání je již možné a nutné posoudit jako natolik krajní a z jakých důvodů, že je třeba na ně již reagovat prostředky trestního práva, a kdy a za jakých podmínek konkrétně ještě přichází do úvahy použití zásady subsidiarity trestní represe. Soudím, že pouhý odkaz na stanovisko Nejvyššího soudu publikované pod č. 26/2013 Sb. s tím, že se

¹⁷ Sankcemi za porušení podmínek plnění Dohody bylo její vypovězení a vrácení poskytnutého příspěvku jeho příjemcem.

nejedná o nijak výjimečný skutek, nevystihuje plně hodnocení společenské škodlivosti příslušného jednání. Mám za to, že jestliže dovolací soud dospěl k jednoznačnému závěru, že v dané věci skutečně ještě není na místě použití zásady subsidiarity trestní represe, měl na druhou stranu jako soud sjednocující právní praxi určitým metodickým způsobem pro obecné soudy stanovit, kdy lze tuto zásadu u tohoto druhu trestné činnosti použít a za jakých podmínek. Bohužel tak ani v tomto případě, ale ani v dalších, podrobněji neučinil.

Někdy však postih ze strany jiných orgánů než trestních je pro příjemce dotací mnohem přísnější, než pokud by tyto subjekty byly trestány v rámci trestního řízení. Příkladem mohou být sankce finančního úřadu za odchýlení se od účelu poskytnuté dotace. Jedná se zejména o dotace poskytnuté obcím, byť obce nemohou být subjektem v trestním řízení,¹⁸ ale mohlo by se to týkat fyzických osob jednajících jménem obce, kdy obce od finančního úřadu mohou obdržet pokuty v takové výši, která se fakticky může rovnat i výši rozpočtu obce na celý rok s tím, že současně bývá ukládána i povinnost vrácení dotace. Přitom odchýlení se od účelu dotace může být i diskutabilní a někdy jde jen o různý výklad ze strany jednotlivých osob a institucí.

Příkladem může být případ obce Sebranice, která využila v letech 2009/2010 část dotace od Ministerstva pro místní rozvoj na výstavbu parkoviště před domem pro osoby sociálně slabé, kdy dotace byla určena pouze na výstavbu tohoto domu. Ačkoliv byl účel dotace splněn, byla obci uložena sankce spočívající ve vrácení celé dotace a navíc penále ve stejné výši.¹⁹

Porušením rozpočtové kázně se aktuálně zabýval NSS. Konkrétně řešil otázku, zda je i méně závažné porušení dotačních podmínek porušením rozpočtové kázně, a zda je s každým porušením rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení §44a odst. 4, písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech spojen odvod či nikoliv. Rozšířený senát NSS v rozhodnutí 1 Afs 291/2017 – 33 uvedl, že „každé porušení dotačních podmínek, které nejsou v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeny jako méně závažné, zakládá porušení rozpočtové kázně [§ 3 písm. e) ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel]. Při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výši za ně předepsaného odvodu. Správce daně musí zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti (§ 44a odst. 4 rozpočtových pravidel) a své rozhodnutí náležitě odůvodnit. Týká-li se porušení povinnosti oddělitelné části poskytnuté dotace, odvod bude stanoven pouze částkou odpovídající této části dotace.“

¹⁸ V případě obcí se jedná o porušení rozpočtové kázně podle § 44 rozpočtových pravidel.

¹⁹ Rozhodnutí NSS 4 As 215/2014, ze dne 24.7.2014.

V dané věci je předmětem řešení situace, kdy příjemce dotace měl v rámci dotačních podmínek mj. prokázat splnění termínu realizace projektu do 31. 12. 2009. Tuto podmínku však příjemce dotace nesplnil, neboť - ačkoliv dílo předal již 30. 11. 2009 - žádost o vydání kolaudačního souhlasu podal opožděně, konkrétně v březnu roku 2010. Předmětná podmínka poskytnutí dotace byla přitom sjednána jako závazná a její porušení mělo být sankcionováno odvodem za porušení rozpočtové kázně ve výši, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.

Na uvedených příkladech chci upozornit zejména na skutečnost, že je skutečně třeba pečlivě zvažovat, kdy je dána již hranice trestní odpovědnosti, a zkoumat, zda konkrétní osoba porušila rozpočtová pravidla a zavinila tak vznik škody a zda takovéto jednání je pro společnost natolik škodlivé, že již zakládá skutkovou podstatu trestného činu či zda se případně jedná pouze o správní delikt.

2.4 Dokazování při objasňování trestného činu dotačního podvodu

Dokazování u trestného činu dotačního podvodu musí být vedeno k prokázání formy zavinění, kdy zpravidla je důležité vyjádření pachatele k věci. Ale ani jeho případné doznání nezbavuje v souladu s ustanovením § 2 odst. 5 trestního řádu, jež upravuje zásadu vyhledávací, orgány činné v trestním řízení povinnosti přezkoumat všechny podstatné okolnosti případu. Zavinění nelze dovozovat pouze z vyjádření pachatele, ale musí být posuzováno na základě celého způsobu provedení trestného činu v jeho všech souvislostech tak, aby bylo prokázáno, že si je pachatel vědom toho, že může svým jednáním způsobit protiprávní následek, a dále zda jednal v úmyslu uvedeným způsobem porušit nebo ohrozit uvedený zájem, či zda je s tímto porušením nebo ohrožením alespoň srozuměn.

V současné době je však zejména při vyšetřování trestných činů dotačního podvodu využíván institut spolupracujícího obviněného podle §178a trestního řádu, který výrazně napomáhá k odhalování a prokazování této trestné činnosti.²⁰ Využití tohoto institutu je však nutno pečlivě zvažovat, kdy je nutno zejména zkoumat věrohodnost spolupracující osoby a motiv jejího jednání.

Skutečnost, že dokazování u těchto trestných činů bývá náročné, dokazuje i tabulka 3 v kapitole 2, z níž je zřejmá prodlužující se doba od zahájení trestního řízení ke skončení věci a lhůta ke skončení je podstatně delší než je celková průměrná délka řízení, viz tabulka 4, a tedy, že dokazování je nutno věnovat zvýšenou pozornost.

²⁰ viz např. kauza Davida Ratha, či kauza Severozápad

2.5 Hodnocení provedených důkazů soudy

Trestná činnost je prokazována prováděnými důkazy, tedy výpověďmi obžalovaných, svědků a znalců, dále pak listinnými důkazy. Soudy musí pak shromážděné důkazy hodnotit podle svého vnitřního přesvědčení po pečlivém zvážení všech okolností případu, a to jak jednotlivě, tak v jejich souhrnu podle § 2 odst. 6 trestního řádu. O tom, které důkazy, kdy a jakým způsobem budou provedeny, rozhoduje soud. Soud – stejně jako další orgány činné v trestním řízení – postupuje ve smyslu ustanovení § 2 odst. 5 trestního řádu tak, aby za součinnosti stran zjistil skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí. Rozhodnutí o rozsahu dokazování spadá do výlučné kompetence obecných soudů, pokud některé navrhané důkazy neprovedou, tak musí důkladně vysvětlit, proč tyto důkazy nebyly provedeny nebo proč je nelze provést, případně proč je neshledávají potřebnými pro objasnění věci.

U dotačního podvodu je především nutno prokazovat subjektivní stránku, tedy přinejmenším eventuální úmysl. Je přitom na soudu, aby provedené důkazy jednotlivě vyhodnotil a pak po jejich zvážení v jejich souhrnu uvedl, jakými důkazními prostředky byly konkrétní skutečnosti objasněny, a jak jsou tyto skutečnosti významné pro zjištění skutkového stavu. Klíčovým z hlediska práva na spravedlivý proces pak je požadavek na náležité odůvodnění meritorního rozhodnutí, a to buď rozsudku ve smyslu § 125 odst. 1 trestního řádu, nebo usnesení podle § 134 odst. 2 trestního řádu. Tento požadavek akcentuje mimo jiné i Ústavní soud, například ve svém rozhodnutí sp. zn. III ÚS 1285/08 ze dne 28. 6. 2008 s tím, že soudy musejí vycházet ze zásady materiální pravdy, přičemž nejsou stanovena pravidla, ani pokud jde o míru důkazů potřebných k prokázání určité skutečnosti, ani stanovící relativní váhu určitých druhů či typů důkazů. Toto právo na řádné odůvodnění rozhodnutí však neznamená, jak vyplývá i z dalšího rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2008 sp. zn. II. ÚS 2947/08, že tento závazek by měl být chápán tak, že vyžaduje podrobnou odpověď na každý argument, ale musí zdůvodnit okolnosti a skutečnosti rozhodné pro učiněná skutková zjištění.

V řadě případů je pak nutno zvažovat, zda je zachována totožnost skutku mezi obžalobou (případně již usnesením o zahájení trestního stíhání) a skutkovým zjištěním, které učinil soud, a to zejména soud prvního stupně jako soud nalézací. Pokud jde o otázku totožnosti skutku, tou se Nejvyšší soud opakovaně zabýval, kdy dospěl k jednoznačnému závěru, že totožnost skutku je zachována, je-li zachována alespoň totožnost jednání nebo totožnost následku, tedy totožnost skutku mezi podanou obžalobou a skutkem, pro který byl obviněný uznán vinným. Popis skutku nemusí být zcela shodný, přičemž podstatné je to, že došlo k zachování totožnosti jednání nebo

následku, přičemž úprava časového vymezení či posunutí okamžiku dokonání skutku zásadu totožnosti skutku neporušuje. Podstatu skutku tvoří jednání pachatele a následek, jenž je tímto jednáním způsoben, pokud je relevantní z hlediska trestněprávního. Skutkem se rozumí souhrn skutkových okolností popsanych v usnesení o zahájení trestního stíhání, v obžalobě a poté v meritorním rozhodnutí soudu (usnesení o zastavení trestního stíhání či rozsudku), nikoliv tedy jejich právní posouzení, ale samotný trestný čin, a proto se totožnosti skutku nemůže týkat ani případná změna právní kvalifikace. Postačí shoda mezi podstatnými okolnostmi popsány v žalobním návrhu, jenž musí vycházet z usnesení o zahájení trestního stíhání, a výrokem soudu, který ovšem musí vycházet ze změn skutkového stavu, k nimž došlo v průběhu dokazování před soudem.

Vzhledem k tomu, že tyto případy jsou hojně medializovány, je všeobecně známo, že řada pachatelů těchto trestných činů spolupracuje s různými advokátními, daňovými a dalšími kanceláři a subjekty a v řadě případů si nechává vypracovávat různé posudky a odborná vyjádření, jimiž se pak zaštiťují, stejně jako výsledky kontrol správních i jiných orgánů s tím, že nemůže být dáno z jejich strany úmyslné zavinění, neboť vycházejí z příslušných analýz, které rovněž zahrnují odkazy na příslušnou judikaturu. Podstatné pro hodnocení subjektivní stránky pachatele ze strany soudu pak je nejen to, zda tyto analýzy, posudky či judikáty skutečně pokrývají celý rozsah jednání pachatelů, ale především skutečnost, zda nejde o jednání buď v přímém rozporu s příslušnými zákonnými předpisy anebo tyto předpisy vědomě obcházející. V takovém případě nelze dovést totiž závěr, že by šlo ze strany pachatelů o jednání v omluvitelném právním omylu negativním ve smyslu § 19 odst. 1 trestního zákoníku, jestliže je pachatelům obsah příslušných právních předpisů znám. Podle § 19 odst. 2 trestního zákoníku omylu by totiž bylo možno se vyvarovat, pokud povinnost seznámit se s příslušnou právní úpravou vyplývala pro pachatele ze zákona nebo jiného právního předpisu, úředního rozhodnutí nebo smlouvy, z jeho zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce, anebo mohl-li pachatel protiprávnost činu rozpoznat bez větších potíží. Při případném posouzení jednání jako omluvitelného právního omylu záleží na skutečnosti, zda se ho pachatel mohl vyvarovat. Týká se především blanketních a odkazovacích skutkových podstat, jež poukazují na jiné, mimotrestní normy, jejichž znalost zpravidla u neodborníků nelze předpokládat. Nelze tedy vyloučit, že by v některých konkrétních případech bylo možno jednání určitých osob, zejména pokud nejde o osoby s patřičným odborným vzděláním či se na určitém jednání podílejí jen okrajově, posoudit jako jednání v omluvitelném právním omylu negativním, což by případně vylučovalo jejich trestní odpovědnost, pokud by nebyl prokázán za tohoto stavu z jejich strany alespoň eventuální úmysl, ale na druhou stranu nelze tuto skutečnost předem předpokládat a je nutno ji prokázat

nebo vyloučit provedeným dokazováním. Samotná neznalost zákona totiž pachatele neomlouvá, případně nevyklučuje jeho odpovědnost za jiný, například nedbalostní trestný čin či přestupek nebo administrativní jednání. Omluvitelným je tedy pouze omyl, jehož se pachatel skutečně a prokazatelně nemohl vyvarovat.²¹

Pokud jde o skutkový omyl negativní ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 trestního zákoníku, jeho aplikace je vyloučena v případě, že pachatelé věděli, na jaký účel jsou dotace či jiné finanční prostředky určeny původně a na jaký účel byly použity ve skutečnosti, znali skutkové okolnosti týkající se všech znaků skutkové podstaty trestného činu dotačního podvodu a okolnosti zakládající znaky kvalifikované skutkové podstaty, včetně výše působené škody, tedy rozsahu finančních prostředků, které byly použity v rozporu se stanoveným účelem.

2.6 Otázka použití institutu účinné lítosti

Zánik trestní odpovědnosti účinnou lítostí je zvláštním případem zániku trestní odpovědnosti. Jde o okolnost, jež nastává sice po spáchání trestného činu, ale ještě předtím, než je trestní řízení pravomocně ukončeno, tedy nejde o projev účinné lítosti, pokud pachatel škodlivý následek trestného činu zamezil nebo napravil teprve pod tlakem zahájeného trestního stíhání, ale pouze pokud jedná tak z vlastního rozhodnutí ještě předtím, než byl jeho trestný čin objeven nebo oznámen.

Účinná lítost je v trestním zákoníku upravena v ustanovení § 33, kde jsou také konkrétně uvedeny trestné činy, jichž se může týkat. Trestný čin dotačního podvodu, stejně jako jiná podvodná jednání či trestné činy krádeže anebo podvodu zde uvedeny nejsou a netýkají se jich ani zvláštní případy účinné lítosti uvedené výslovně v ustanoveních § 197 (zanedbání povinné výživy), § 242 (neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení a podobné povinné platby) a § 362 (oznámení činu týkajícího se organizované zločinecké skupiny). Relativně nově ještě bylo doplněno ustanovení § 248a (porušení pravidel hospodářské soutěže). Za účinnosti trestního zákona č. 140/1961 Sb. se týkal institut účinné lítosti i trestných činů týkajících se úplatkářství, ale v nyní platném trestním zákoníku již uveden v této souvislosti nebyl a od 1. 1. 2010 se již účinná lítost na tyto trestné činy nevztahuje.

O těchto trestných činech, na něž se vztahuje účinná lítost, se zmiňuji zejména proto, že trestný čin dotačního podvodu je možno co do následků a škodlivosti postavit na roveň některým těmto trestným činům (např. § 242 neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení a

²¹ JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2016. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-120-5, str. 247.

podobné povinné platby), a přesto na trestný čin dotačního podvodu se ustanovení o účinné lítosti nevztahuje, což je dle mého názoru škoda, neboť náprava stavu by pro společnost byla větším přínosem než potrestání pachatele (například viz kauza Davida Ratha a zámek Buštěhrad, který by v dnešní době mohl být již opraven a sloužit veřejnosti, pokud by přidělené dotace byly skutečně vyčerpány a nikoliv pozastaveny). Jednou z podmínek použití účinné lítosti u vyjmenovaných trestných činů je například podmínka úhrady daní a podobných plateb, či zaplacení dlužného výživného. Podmínkou použití účinné lítosti u trestného činu dotačního podvodu by mohla být skutečnost navrácení dotací, čímž by byl fakticky odstraněn škodlivý následek, případně dodatečné splnění podmínek pro poskytnutí dotace.

Dne 17.9.2014 předložila skupina poslanců tehdejší Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky návrh novely trestního zákoníku právě s cílem rozšířit využití institutu účinné lítosti a doplnit současný taxativní výčet trestných činů uvedených v § 33 o dvě další nové skutkové podstaty, a to trestné činy dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku a poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku.

Cílem navrhované úpravy mělo být podle navrhovatelů snížení přepjaté trestní represe a odbřemenění soudů.²² Navržená zákonná úprava měla podle navrhovatelů hájit zájmy poškozeného, tedy celé společnosti (státu), příslib beztrestnosti za stanovených podmínek měl být podle jejich názoru pro pachatele maximální možnou motivací, aby státu sám o své vůli plně nahradil, o co jej nezákonně připravil. Dále navrhovaná úprava měla minimalizovat riziko podle nich sporného zahajování trestních stíhání podnikatelů a představitelů územních samospráv.

Vláda na své schůzi dne 15. října 2014 projednala a posoudila tento návrh zákona a vyslovila s tímto návrhem nesouhlas, a to svým usnesením č. 833.

Především je v jejím vyjádření v tomto usnesení uvedeno, že návrh je nesystémový a nekoncepční, neboť do ustanovení trestního zákoníku o účinné lítosti doplňuje pouze trestný čin dotačního podvodu a stranou ponechává trestné činy podvodu, pojistného podvodu a úvěrového podvodu, jejichž věcný obsah je v podstatě stejný. Navíc by navrhovaná změna, která podle předkladatelů má umožnit příjemci dotace opravit administrativní chyby v žádosti o dotace nebo vrátit část neoprávněně čerpané dotace, mohla být fakticky interpretována a využívána jako možnost vyhnout se trestnímu stíhání jednak označením veškerých odhalených nesrovnalostí za pouhé „administrativní chyby“ a dále případným vrácením problematické části dotace. Zavedení účinné lítosti by tak mohlo mít podle vlády zcela opačný efekt, a to vyloučení preventivního charakteru trestního stíhání.

²² viz sněmovní tisk č. 323 Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky z roku 2014

Argumentace ohledně údajného odbřemenění soudů a jejich ochranou před údajně hrozícími počty případů nebyla navrhovateli podle vládního usnesení nijak podložena, naopak neboť podle dostupných statistických údajů Policie České republiky bylo, jak je také konkrétně uvedeno v tomto vyjádření vlády k tomuto návrhu, za rok 2013 vedeno pouze 100 trestních řízení týkajících se dotačního podvodu a 34 řízení týkajících se poškození finančních zájmů Evropské unie. U obou předmětných skutkových podstat trestných činů je přitom vyžadováno úmyslné zavinění a nikoho tedy nelze stíhat za pouhá administrativní pochybení.

Navíc byla navrhovaná úprava shledána problematickou z hlediska povinností České republiky vyplývajících z Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, která požaduje trestat poškození finančních zájmů Evropské unie sankcemi, které jsou účinné, přiměřené a odrazující. Poslanecký návrh novely trestního zákoníku tedy byl také podle citovaného usnesení v rozporu s mezinárodními závazky České republiky v tomto směru.

Projednávání tohoto návrhu bylo poté ukončeno bez jeho faktického projednání v souvislosti se skončením příslušného volebního období tehdejší Poslanecké sněmovny, aniž by se k němu jednotlivé výbory vyjádřily či bylo nějakým způsobem rozhodováno o jeho přijetí, a později již obdobný návrh nebyl podáván.

Argumentace navrhovatelů k zavedení institutu účinné lítosti nebyla tedy Poslaneckou sněmovnou vůbec projednána, takže podle mého názoru nelze jednoznačně říci, že tento postup není u dotačních podvodů vůbec na místě. Sice Česká republika je vázána mezinárodními závazky v rámci Evropské unie ohledně ochrany jejích finančních prostředků, ale u dotačních podvodů nezahrnujících tyto prostředky a zájmy by se dalo uvažovat o užití účinné lítosti za striktně stanovených podmínek, zejména pokud by nebylo možno užít zásady ultima ratio, tedy subsidiarity trestního stíhání.

Domnívám se, že se sice nelze plně ztotožnit se všemi argumenty shora uvedeného poslaneckého návrhu, ale mám za to, že by měl být dán společenský zájem na tom, aby namísto trestního stíhání mohly být řešeny některé případy právě vrácením finančních prostředků v tom rozsahu, jak byly neoprávněně poskytnuty, pochopitelně za podmínky, že nedošlo k neoprávněnému obohacení pachatelů, případně dodatečným uložením povinnosti uvést skutečný stav do souladu s podmínkami, za nichž byla dotace či příslušné finanční prostředky poskytnuta. Podle mne nelze sice připustit, aby došlo ke zneužívání těchto finančních prostředků, ale na druhou stranu si nemyslím, že by trestní stíhání v takovýchto věcech mělo samo o sobě výrazněji preventivní účinek než případné užití účinné lítosti. Připouštím, že by asi otázka účinné lítosti u dotačních podvodů (případně i u jiných obdobných trestných činů) byla spíše věcí na podrobnou diskusi a že by se zřejmě mohla týkat jen určité části těchto trestných činů, ale jde o

to, zda chceme do budoucna spíše vycházet z principů restriktivní či restorativní justice. Nelze ovšem ani připustit, aby se na těchto dotacích neoprávněně kdokoliv obohacoval nebo aby byly zneužívány nějakým nepřipustným způsobem.

2.7 Tresty, jež je možno uložit za trestný čin dotačního podvodu

Při kvalifikaci podle ustanovení § 212 odst. 1 a 2 trestního zákoníku, je možno uložit trest odnětí svobody až na dvě léta nebo zákaz činnosti. Trest odnětí svobody je možno podmíněně odložit na dobu od jednoho do pěti let, a to případně i s uložením probačního dohledu či nějakých přiměřených omezení či přiměřených povinností podle § 48 odst. 4 trestního zákoníku. Zpravidla by mělo být uloženo pachateli, aby podle svých sil nahradil škodu, kterou trestným činem způsobil.

Trest zákazu činnosti je možno uložit na jeden rok až deset let, kdy podle ustanovení § 73 trestního zákoníku lze tento trest uložit, dopustil-li se pachatel trestného činu v souvislosti s touto trestnou činností. Musí jít o souvislost přímou a bezprostřední, jinak ho nelze uložit. Je možno ho v tomto případě uložit i jako trest samostatný, neboť to trestní zákoník umožňuje, jestliže vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného trestného činu a osobě a poměrům pachatele uložení jiného trestu není třeba. Výkon tohoto trestu spočívá v tom, že se odsouzenému po dobu výkonu tohoto trestu zakazuje výkon určitého zaměstnání, povolání nebo funkce nebo takové činnosti, ke které je třeba zvláštního povolení, nebo jejíž výkon upravuje jiný právní předpis. Taková činnost by měla poskytnout pachateli příležitost ke spáchání trestného činu nebo mu alespoň jeho spáchání usnadnit. Musí být stanoven tak, aby jej bylo možno vykonat, tedy musí být konkrétní a především kontrolovatelný, kdy jeho případné porušení by bylo nutno posoudit jako trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku, pokud pachatel porušuje pravomocně uložený trest zákazu činnosti. Od výkonu trestu zákazu činnosti může soud na návrh odsouzeného podmíněně upustit po výkonu poloviny tohoto trestu po splnění zákonem stanovených podmínek, tedy vedení řádného života.

Například přichází do úvahy formulace zákazu činnosti jako zákaz výkonu funkce statutárního orgánu a prokuristy ve společnostech zabývajících se projektovou činností nebo zákaz činnosti ve vedení občanských sdružení či podobně.

U odstavce 3 tohoto ustanovení je možno uložit trest odnětí svobody na šest měsíců a tři léta, u odstavce 4 může být uložen trest odnětí svobody na jeden rok až pět let nebo peněžitý trest. Není jasné, proč uložení peněžitého trestu není uvedeno i u všech předchozích ustanovení. To sice nebrání uložení peněžitého trestu i přes tento postup, ale v těchto případech pouze za

splnění podmínek uvedených v § 67 odst. 1 trestního zákoníku, tedy jestliže pachatel pro sebe nebo pro jiného úmyslným trestným činem získal nebo se snažil získat majetkový prospěch, či v souladu s § 67 odst. 2 písm. b) trestního zákoníku, tedy když je peněžitý trest ukládán za přečin a vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného přečinu a osobě a poměrům pachatele se nepodmíněný trest odnětí svobody současně neukládá. Jako samostatný trest ho lze uložit pouze tehdy, jestliže vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného trestného činu a osobě a poměrům pachatele uložení jiného trestu není třeba.

Vzhledem k tomu, že jde v těchto ustanoveních ještě o přečin, bylo by možné ukládat i další alternativní tresty – tedy trest obecně prospěšných prací či trest domácího vězení, ovšem z podstaty věci vyplývá, že u dotačních podvodů tyto tresty nepřicházejí prakticky do úvahy nebo spíše jen v případech, kdy škoda nepřesáhla hranici škody nikoliv malé, což však u trestného činu dotačního podvodu bude méně časté.

Dotační podvod	2018	2017	2016	2015
Odnětí svobody nepodmíněné	0	4	3	1
Odnětí svobody podmíněně odložené	52	50	26	21
Obecně prospěšné práce	0	5	0	0
Peněžitý trest	10	6	0	0

Tabulka 5 Tresty uložené za dotační podvod, vlastní zpracování podle: <https://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistickych-listu.html>

Uložené tresty, viz tabulka 5, tak dle mého názoru neodpovídají charakteru postihované trestné činnosti, i když z doloženého přehledu nelze dovodit způsob spáchání sledované trestné činnosti. Ale s ohledem na skutečnost, že v těchto případech, zejména u dotačních podvodů se jedná o protiprávní jednání spočívající v odčerpání finančních prostředků z dispozice oprávněných osob, pak četnost uložených peněžitých trestů je naprosto minimální a trest propadnutí majetku, který by byl zejména v těch nejzávažnějších případech zcela adekvátní, nebyl uložen ani jeden.

Nejčtenějším uloženým trestem byl trest odnětí svobody, a to podmíněně odložený, což nasvědčuje tomu, že pachateli těchto trestných činů jsou převážně osoby zřejmě do této doby bezúhonné, kdy i následek trestné činnosti je méně závažný.

3. Poškození finančních zájmů Evropské unie

V současné době dochází ke stále větší propojenosti výrobních, obchodních, ekonomických, kulturních a sociálních vztahů, vytvářejících se napříč jednotlivými politickými, národními a kulturními celky. V reakci na tyto procesy dochází ke globalizaci práva. Jejím smyslem je vnášet stabilitu a právní jistotu do těchto vztahů. Cílem je vytvoření takových pravidel, která by platila bez ohledu na státní hranice a nahradila národní úpravy.²³

Český právní řád prodělal takovéto změny zejména v oblasti psaného práva, kdy jejich zdrojem bylo převážně evropské právo, i když tyto změny byly převážně činěny mechanicky, tj. pouhým překladem a opsáním norem evropského práva.²⁴

Podle údajů Evropské komise z roku 2016 hrozí každoročně EU ztráta ve výši 3 miliard EUR v důsledku podvodu.²⁵ Podvody ohrožující příjmy a výdaje Evropských společenství se přitom v mnoha případech neomezují pouze na jednu zemi a často je páchají organizované zločinecké sítě. Z tohoto důvodu a s ohledem na dlouholetou prioritu Evropských společenství chránit své finanční zájmy se členské státy Evropské unie rozhodly zajistit, aby jejich trestněprávní předpisy co nejúčinněji přispívaly k ochraně finančních zájmů Evropské unie, a posílit vzájemnou spolupráci v boji proti podvodům ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie.²⁶

Česká republika se k ochraně finančních zájmů EU zavázala přistoupením k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství²⁷ (dále jen „Úmluva“) v souvislosti se smlouvou o přistoupení k Evropské unii ze dne 16. 4. 2003. Tato úmluva harmonizuje právní definici podvodu a dále vyžaduje zavedení účinných trestních sankcí za podvody ohrožující finanční zájmy EU, kdy v závažných případech k těmto trestům musí patřit i trest odnětí svobody, v některých případech i s možností vydání. Za závažný podvod se podle úmluvy považuje podvod dosahující určité minimální částky, kterou stanoví každý členský stát.²⁸

ČR implementovala v upravené podobě první dva články Úmluvy²⁹ jakožto trestný čin poškození finančních zájmů Evropských společenství s účinností od 1. 7. 2008 zákonem č.

²³ VÍTEK, Bohumil. *Evropeizace českého práva*. Ostrava: Key Publishing, 2013. Právo (Key Publishing). ISBN 978-80-7418-200-6, str. 37

²⁴ Tamtéž str. 45

²⁵ *Convention on the Protection of EU Financial Interests* [online]. 2016, 10 [cit. 2019-03-07]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586631/EPRS_BRI%282016%29586631_EN.pdf

²⁶ Předkládací zpráva pro Parlament České republiky ke schválení návrhu na přístup k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství

²⁷ Úmluva z roku 1995 nabyla účinnosti v roce 2002, byla doplněna třemi Protokoly.

²⁸ V ČR není takováto minimální částka stanovena, viz dále.

²⁹ Úmluva dále např. v článku 3 vyžaduje též zavedení objektivní odpovědnosti pro osoby pověřené správou a řízením společnosti. Podle důvodové zprávy je však ponecháno na uvážení jednotlivých států, zda zavést trestní

122/2008 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon. Tento trestný čin byl zařazen v trestním právu mezi trestné činy hospodářské, činy proti hospodářské kázní, a na tom se nic nezměnilo ani v současném trestním zákoníku, kde se nachází mezi trestnými činy proti závazným pravidlům tržní ekonomiky a oběhu zboží ve styku s cizinou.

3.1 Ochrana finančních zájmů EU

Úmluva však není jediným, dokonce ani prvním vyjádřením závazku k ochraně finančních zájmů EU.³⁰ Jelikož se jedná o významný zájem celé EU, tak byla od počátku zakládajícími smlouvami odpovědnost za řádné plnění rozpočtu svěřena Evropské komisi. V primárním právu je zakotvena ochrana finančních zájmů EU zejména v článku 325 Smlouvy o fungování EU,³¹ jehož znění odpovídá obsahu Úmluvy. Zavazuje státy k ochraně finančních zájmů EU ve stejné míře jako vlastních, vyžaduje kooperaci mezi členskými státy a Komisí za tímto účelem a dává povinnost Komisi každoročně zveřejňovat zprávu o opatřeních, která byla přijata k provedení tohoto článku.

S rostoucím počtem členských států a nárůstem rozpočtu začala Evropská komise v 70. letech 20. století hledat nové cesty ochrany formou harmonizace v oblasti trestního práva. K přelomu však došlo až v 90. letech, kdy byly v Maastrichtské smlouvě vyjádřeny princip asimilace a zásada spolupráce v boji proti podvodům ohrožujícím finanční zájmy EU a dále došlo k zakotvení policejní a soudní spolupráce členských států v trestních věcech.

3.1.1 Eurojust

Struktura Evropských justičních orgánů se teprve vyvíjí a těžiště ochrany Evropských zájmů je v národních strukturách.

Program Eurojust byl v Evropské unii spuštěn z iniciativy Evropské komise, jedná se o Jednotku Evropské unie pro justiční spolupráci, která sídlí v Haagu. Podnět k jejímu vzniku vzešel v roce 1999 na zasedání v Tampere z iniciativy Evropské rady. Důvodem k jeho vzniku byla obava z korupce či zneužití neprůhledných finančních zdrojů a snaha ochránit zájmy evropského společenství.

odpovědnost těchto osob na jejich osobním jednání (pachatelství, spolupachatelství, účastenství) nebo jako objektivní odpovědnost za jednání jiné osoby nebo jiným způsobem, např. z důvodu nekompetentnosti.

³⁰ Je spíše společnou deklarácí vyjadřující posílené úsilí s ohledem na dobu vzniku, více viz např.

<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/32/combating-fraud-and-protecting-the-eu-s-financial-interests>

³¹ Bývalý článek 280 Smlouvy o ES.

Eurojust byl zřízen v roce 2002 rozhodnutím Rady 2002/187/SVV a ročně vyřídí okolo 2000 případů. Při své činnosti spolupracuje a rozvíjí partnerství s dalšími orgány EU.

Činnost Eurojustu se řídí Corpus Juris a funguje na 6 principech – legalita, individuální trestní odpovědnost, proporcionalita, soudní záruka, kontradiktorní řízení. Eurojust působí na principu jednoho územního celku, který tvoří Evropská justiční oblast.

Má za úkol především koordinovat vyšetřování a justiční spolupráci mezi příslušnými orgány jednotlivých členských států či dávat podněty k jednotlivým úkonům včetně sestavování společných vyšetřovacích týmů, především však mají zprostředkovávat (a to i neformálně, a tedy podstatně rychleji, než v rámci oficiálního písemného styku) výměnu informací mezi příslušnými orgány činnými v trestním řízení jednotlivých členských států ve věcech, které se týkají více členských států či dokonce celé Evropské unie. Nemá však žádnou pravomoc k provádění procesních úkonů v jednotlivých trestních věcech.

Každý rok pořádá asi 200 koordinačních schůzek. Ty se zaměřují na případy spadající do prioritních oblastí trestné činnosti vymezených Radou EU: terorismus, obchod s drogami, obchod s lidmi, podvody, korupce, počítačová kriminalita, praní špinavých peněz a ostatní činnosti spojené s přítomností organizovaných zločineckých skupin v ekonomice.

Dále provádí různá školení a informuje Evropskou komisi o zjištěných problémech v rámci mezinárodní spolupráce včetně předkládání návrhů na jejich řešení.³²

3.1.2 Evropský úřad pro boj proti podvodům

Evropský úřad pro boj proti podvodům (dále jen „OLAF“ z francouzského názvu Office de Lutte Anti-Fraude), vznikl v roce 1999 na základě rozhodnutí Evropské komise. Jeho úkolem je chránit finanční zájmy Evropské unie, přičemž jako jediný subjekt v rámci EU je pověřen odhalovat podvody s finančními prostředky EU. V tomto směru je oprávněn provádět nezávislá vyšetřování podvodů a korupčních jednání souvisejících s finančními prostředky Evropské unie. Jde o správní a vyšetřovací útvar, jenž na základě výsledků svého vyšetřování vydává doporučení, jaké kroky by měl příslušný vnitrostátní útvar či orgán nebo případně Evropská unie jako taková učinit. Může jít o opatření finanční, tedy aby subjekt, jenž protiprávně použil finanční prostředky, je vrátil, soudní, tedy trestní oznámení příslušným orgánům, disciplinární v případě porušení pravidel profesní etiky ze strany úředníků EU, či správní, tedy doporučení změn u těch postupů, kde existuje zvýšené riziko podvodných jednání.

³² EUROJUST. EUROJUST: The European Union's Judicial Cooperation Unit [online]. EUROJUST, 2019 [cit. 2019-02-20]. Dostupné z: <http://www.eurojust.europa.eu/Pages/languages/cs.aspx>

Právě s ohledem na své zaměření a rozsah své činnosti dokáže tento úřad získat přehled o směru, jaké jsou hlavní trendy podvodných jednání a s nimi související trestné činnosti v rámci Evropské unie, a to jak v jednotlivých členských státech, tak v rámci celé Unie. Ve své poslední výroční zprávě týkající se roku 2017, jež byla vydána v červnu 2018, poukázal tento úřad na skutečnost, že k nejčastějším případům podvodů s dopadem na strukturální fondy EU patří nadále korupce, střety zájmů a manipulace nabídkových řízení, případně dochází stále častěji ke zpronevěře finančních prostředků, které jsou poskytovány na výzkum nebo na řešení otázek souvisejících s uprchlickou krizí.³³

OLAF ve svých zprávách zdůrazňuje nutnost přístupu nulové tolerance, pokud jde o podvody s fondy EU, jelikož poškozují samotnou myšlenku projektu EU. OLAF chrání celou výdajovou stranu rozpočtů a částečně i tu příjmovou³⁴.

Největší množství podvodů v souvislosti s finančními zájmy EU se děje v oblasti zemědělské politiky, zejména se jedná o pokusy o neoprávněné získávání subvencí a podvody celního rázu. Druhou nejproblematictější oblastí je pak financování projektů v rámci strukturálních fondů, kdy subjekty často v rámci jednotlivých finančních kapitol účelově usilují o jejich nadhodnocení. Zhruba 45% všech vyšetřování OLAF se týkají těchto dvou oblastí.

OLAF spravuje programy Hercule, které slouží k financování opatření, jež mají předcházet a bojovat proti protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie.

První program Hercule I byl spuštěn v roce 2004. Celkový rozpočet současného programu na období 2014 - 2020 je 104,9 milionů EUR. Pro rok 2019 počítá s rozpočtem 11 466 200 EUR na projekty související s technickou pomocí, právním vzděláním, školením a výměnou zaměstnanců.³⁵

Pro další období 2021 - 2026 se plánuje rozpočet ve výši 180 milionů EUR a dále propojení programu Hercule s dalšími činnostmi OLAF, tedy s Informačním systémem proti podvodům (AFIS) podporujícím operační činnosti týkající se vzájemné správní pomoci mezi celními orgány členských států a Systémem řízení nesrovnalostí (IMS), což je systém, který umožňuje členským státům hlásit jakékoli nesrovnalosti týkající se fondů EU, které státy odhalí, a který podporuje řízení a analýzu těchto nesrovnalostí.

Ve své zprávě za rok 2016 charakterizoval tento úřad jako jeden z nejzávažnějších trendů v oblasti podvodů korupci a offshorové účty při zadávání veřejných zakázek, jichž se účastní uchazeči z několika členských států, a to včetně grantů na výzkum a podporu zaměstnanosti.

³³ *The OLAF report 2017* [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018 [cit. 2019-04-07]. ISBN 978-92-79-80178-5. Dostupné z: http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf

³⁴ Zejména v oblasti cel.

³⁵ Více viz https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/hercule/hercule-iii_cs

Provedl zde důkladnou analýzu změn v oblasti podvodů s finančními prostředky EU podle toho, jak se pachatelé přizpůsobují ekonomickému a regulačnímu prostředí. Mezi úřadem OLAF a Eurojust existuje dohoda o spolupráci od roku 2008.

V roce 2017 OLAF vyřešil celkem 102 případů týkajících se použití Evropských fondů, z nichž 58 skončilo doporučením. Nejvíce takovýchto případů bylo v Rumunsku, a to celkem 11, z toho 8 s doporučením. V České republice, stejně jako na Slovensku, byla skončena 4 vyšetřování se dvěma doporučeními.

Příkladem práce OLAFu může být operace „Papírový zámek“, kdy ukončil podvodné schéma, v rámci něž bylo zneužito 1,4 milionů EUR. Výzkumné konsorcium vedené z Itálie zahrnující též osoby z Francie, Rumunska a Velké Británie obdrželo dotace na prototypy dvou vznášedel, která měla sloužit k přepravě na vzdálená místa v případě živelných katastrof. V Itálii byly použity falešné účetní doklady k převedení peněz a vytvoření falešných nákladů. Dále bylo zjištěno, že partner z VB existoval pouze na papíře. Peníze z Evropských fondů byly navíc použity na splacení hypotéky zámku, jemuž hrozilo zabavení. Při vyšetřování bylo zkoumáno více než 12 tisíc finančních transakcí. Ze vznášedel byly v jednom případě objeveny pouze součástky, druhé vznášedlo bylo dokončeno až po termínu. Výsledkem operace je obvinění z uplácení a podvodu proti EU.³⁶

Do budoucna se také zřejmě plánuje rozšíření pravomocí OLAFu v oblasti boje proti podvodům za asistence Evropského prokurátora,³⁷ o tomto institutu viz dále.

3.1.3 Úřad Evropského prokurátora³⁸

Významné postavení v rámci ochrany finančních zájmů EU by v blízké budoucnosti měl mít Evropský prokurátor. S ohledem na skutečnost, že podvodná jednání velkého rozsahu, jež přesahují hranice států a poškozují zájmy EU, jsou stále častější a jejich rozkrývání pak náročnější, je zřejmě na místě jednotná organizace a posílená spolupráce mezi členy EU. O tomto institutu je pak potřeba se zmínit podrobněji, neboť se jedná o nový institut, který v rámci Evropské unie dosud neexistoval.

Tento institut je zaveden do evropského práva směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017, o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie a nařízením Rady (EU) 2017/1939 ze dne

³⁶ *The OLAF report 2017* [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018 [cit. 2019-04-07]. ISBN 978-92-79-80178-5. Dostupné z: http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf

³⁷ OLAF Press Office (@OLAFPress): Twitter. *Twitter.: Místo všeho dění.* [online]. Twitter, 2019 [cit. 2019-01-29]. Dostupné z: <https://twitter.com/OLAFPress>

³⁸ Oficiální název v anglickém jazyce „European Public Prosecutor’s Office“ - EPPO

12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

Pokud jde o implementaci v České republice, je v současné době projednáván v rámci připomínkového řízení návrh zákona, kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.³⁹

V souladu s čl. 17 odst. 1 uvedené směrnice jsou členské státy povinny přijmout právní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s ní do 6. července 2019. Citovaná směrnice navazuje na Úmluvu o ochraně finančních zájmů Evropských společenství a protokoly k této úmluvě, přičemž dílčím způsobem rozšířila požadavky na ochranu finančních zájmů Evropské unie, kdy je mimo jiné nutné provést určité změny ve vymezení skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku.

Jak je uvedeno v důvodové zprávě k této novele, k trestnímu stíhání pachatelů trestných činů proti finančním zájmům Unie, jak jsou vymezeny ve směrnici, respektive jak budou provedeny ve vnitrostátním právu, jakož i trestných činů s nimi neoddělitelně spjatých, a k jejich postavení před soud bude zásadně příslušný Úřad evropského veřejného žalobce zřízený výše uvedeným nařízením, jehož jménem budou v trestním řízení vystupovat zejména evropští žalobci a evropští pověřeni žalobci. Ke jmenování evropských žalobců má přitom podle harmonogramu Komise dojít již v listopadu 2019, je proto zapotřebí do této doby přijmout příslušné úpravy příslušných právních předpisů, které budou řešit právní postavení státních zástupců, kteří budou jmenováni do funkce evropských žalobců. Totéž platí i ve vztahu k evropským pověřeným žalobcům, kteří mají být jmenováni v polovině roku 2020. Z těchto důvodů je nezbytná i úprava trestních předpisů, zejména trestního řádu, protože v souladu s nařízením by evropští pověřeni žalobci i evropští žalobci měli mít k dispozici stejné prostředky jako vnitrostátní státní zástupci a měli by mít možnost získávat veškeré relevantní informace uložené ve vnitrostátních databázích pro vyšetřování trestných činů a databázích donucovacích orgánů, jakož i v dalších příslušných rejstřících orgánů veřejné moci, jako vnitrostátní státní zástupci, a to za stejných podmínek, jaké se v podobných případech uplatňují podle vnitrostátního práva.

Na základě tohoto nařízení bude na konci roku 2020 či na počátku roku 2021 zřízena nová unijní instituce, a to Úřad evropského veřejného žalobce; přesné datum přitom bude stanoveno v rozhodnutí Komise, které bude vydáno na návrh evropského nejvyššího žalobce,

³⁹ Sněmovní tisk 337/0, část č. 3/6, Novela z. o státním zastupitelství – EU. [cit. 2019-02-20]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=141684>

přičemž den určený Komisí nesmí nastat dříve než tři roky po dni vstupu adaptovaného nařízení v platnost. Rozhodnutí Komise bude zveřejněno v Úředním věstníku Evropské unie.

Důvodová zpráva k návrhu novely zákona poukazuje na to, že možnost zřídit Úřad evropského veřejného žalobce předpokládala již Smlouva o fungování Evropské unie v hlavě týkající se prostoru svobody, bezpečnosti a práva, jež stanoví, že věcná příslušnost Úřadu je omezena na trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Unie. Úkoly Úřadu by tak měly spočívat v trestním stíhání pachatelů trestných činů proti finančním zájmům Unie, jak jsou vymezeny ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie, respektive jak budou provedeny ve vnitrostátním právu, jakož i trestných činů s nimi neoddelitelně spjatých. Jakékoli rozšíření této příslušnosti vyžaduje jednomyslné rozhodnutí Evropské rady, příslušnost Úřadu lze takto rozšířit pouze o závažné trestné činy s přeshraničním rozměrem. Schválením tohoto nařízení vyvrcholila dlouhodobá snaha o vytvoření společné unijní instituce tohoto typu, jež trvá již od poloviny devadesátých let 20. století, kdy na podnět Komise a s podporou Evropského parlamentu byl zpracován návrh trestního kodexu k zajištění ochrany finančních zájmů Evropské unie, tzv. Corpus Juris, event. Corpus Juris 2000 (druhá, revidovaná verze), v jehož rámci byla navržena úprava jak hmotněprávní (především úprava podmínek trestní odpovědnosti, vymezení několika skutkových podstat trestných činů chránících finanční zájmy Evropské unie a stanovení za ně hrozících sankcí), tak procesněprávní, kde se již lze setkat s návrhem, aby úlohu národních prokuratur/státních zastupitelství v těchto věcech převzal Úřad evropského veřejného žalobce s pobočkami ve všech členských státech. Komise se z popudu Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) následně rozhodla iniciovat změnu primárního práva, aby bylo právně možné přijmout příslušné předpisy vedoucí ke zřízení této instituce. V rámci revize primárního práva Smlouvou z Nice z roku 2001 Komise zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce neprosadila, a to zejména s ohledem na tehdejší pochybnosti o potřebnosti takového kroku, včetně případných praktických důsledků i právních problémů s tím spojených. Následně byla zpracována tzv. Zelená kniha o trestněprávní ochraně finančních zájmů Evropských společenství a zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a na ni navazující zpráva Komise (2003). Základní rámec pro zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce poskytla až v roce 2012 Smlouva o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), a to ve svém čl. 86. Trvalo však další čtyři roky, než byl návrh nařízení o zřízení Úřadu předložen a začalo se o něm jednat. Vzhledem k tomu, že se v průběhu projednávání tohoto návrhu nepodařilo dosáhnout jednomyslnosti, byl, jak předvídá čl. 86 odst. 1 SFEU, Úřad zřízen v režimu posílené spolupráce, ke které se doposud zavázalo celkem dvacet dva členských států, a

to konkrétně Belgie, Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Finsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Německo, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Nizozemí a Malta.

Hlavním cílem této nové instituce je trestní stíhání pachatelů trestných činů proti finančním zájmům Unie podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371, jakož i trestných činů s nimi neoddělitelně spjatých, a plnění úlohy veřejného žalobce před příslušnými vnitrostátními soudy, včetně řízení o mimořádných opravných prostředcích, přičemž nařízení stanoví systém sdílené pravomoci mezi Úřadem a vnitrostátními orgány, a to na základě evokačního práva Úřadu. V zásadě platí, že pokud se Úřad evropského veřejného žalobce rozhodne vykonávat svou pravomoc, je tím dána překážka, aby příslušné vnitrostátní orgány vedly trestní stíhání pro týž skutek, a to s ohledem na čl. 25 odst. 1 nařízení.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie tak představuje hmotněprávní základ činnosti Úřadu evropského veřejného žalobce. Tato směrnice ode dne 6. července 2019 nahradí Úmluvu o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. července 1995 a protokoly k této Úmluvě ze dne 27. září 1996, ze dne 29. listopadu 1996 a ze dne 19. června 1997. Úřad evropského veřejného žalobce však nebude nijak činný v rámci vykonávacího řízení. Nařízení se ani nijak nedotýká vnitrostátních systémů členských států, pokud jde o způsob, jakým je organizováno prověřování a vyšetřování trestné činnosti.

Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, není pouze organizační normou stanovující postavení, strukturu a organizaci Úřadu evropského veřejného žalobce, jeho pravomoci či postavení evropského nejvyššího žalobce, evropských žalobců, evropských pověřených žalobců a dalších osob účastnících se činnosti Úřadu evropského veřejného žalobce, ale upravuje též postupy Úřadu v rámci trestního řízení. Vnitrostátní právo se použije pouze v rozsahu, ve kterém není daná věc upravena tímto nařízením; v případě, že se případ řídí vnitrostátním právem i tímto nařízením, má nařízení přednost (viz čl. 5 odst. 3 nařízení). Článek 6 nařízení charakterizuje Úřad jako nezávislou instituci, přičemž ukládá evropskému nejvyššímu žalobci, náměstkům evropského nejvyššího žalobce, evropským žalobcům, evropským pověřeným žalobcům, správnímu řediteli a zaměstnancům Úřadu jednat v zájmu Unie a při výkonu svých povinností podle nařízení nevyhledávat ani nepřijímat pokyny od žádné osoby mimo Úřad, od žádného členského státu Evropské unie ani od žádného orgánu, instituce nebo

jiného subjektu Unie. Členské státy Evropské unie a orgány, instituce a jiné subjekty Unie musí respektovat nezávislost Úřadu a nesnažit se jej ve výkonu jeho úkolů ovlivňovat.

Již uvedená důvodová zpráva zdůrazňuje, že Úřad evropského veřejného žalobce bude fungovat na centrální a decentralizované úrovni. Zatímco centrální úroveň se bude skládat zejména z evropského nejvyššího žalobce a dvaceti evropských žalobců, z nichž každý bude reprezentovat jeden členský stát zapojený do posílené spolupráce v rámci tohoto nařízení, decentralizovanou úroveň budou tvořit evropští pověřeni žalobci, kteří budou jménem Úřadu dohlížet na trestní řízení ve svých domovských státech. Počet evropských pověřených žalobců není dosud znám, ten bude určen až evropským nejvyšším žalobcem, a to po konzultacích s příslušnými národními orgány. Jak evropský žalobce, tak evropští pověřeni žalobci budou státními zástupci přidělenými k výkonu funkce k Úřadu evropského veřejného žalobce a během této doby nebudou zastávat funkci vnitrostátních státních zástupců (po skončení svého mandátu v Úřadu by se však opět měli vrátit na svou původní pozici).

Jak je dále v důvodové zprávě uvedeno, nařízení předpokládá ve vztahu ke jmenování evropských žalobců tento postup: Každý členský stát by měl navrhnout tři kandidáty na funkci evropského žalobce, z nichž Rada vybere prostou většinou jednoho, kterého do této funkce jmenuje na funkční období šesti let. Toto funkční období je neobnovitelné, avšak může být rozhodnutím Rady prodlouženo o další tři roky. Evropský žalobce tedy může svou funkci vykonávat maximálně devět let. Nařízení navíc každé tři roky počítá s obměnou jedné třetiny evropských žalobců. Rada rozhoduje na základě doporučení výběrové komise, jejíž složení je stejné jako v případě výběru evropského nejvyššího žalobce a jde tedy o dvanáct osob vybraných mezi bývalými členy Soudního dvora Evropské unie a Účetního dvora, bývalými národními členy Eurojustu, členy nejvyšších vnitrostátních soudů, státními zástupci na vysoké úrovni a obecně uznávanými právníky. Jednotlivé členské státy tedy mohou (musí) navrhnout tři kandidáty na funkci evropského žalobce; která osoba z navržených kandidátů nakonec bude jmenována, již není na vůli členského státu, jmenování navrženého kandidáta evropským žalobcem tak nepodléhá žádnému následnému „schvalování“ z jeho strany, byť by se jednalo jen o administrativní rozhodnutí o dočasném přidělení k Úřadu. Jakékoli takové rozhodnutí by tak zřejmě bylo zcela formálním rozhodnutím, které by nadto mohlo být chápáno i jako nepřípustný zásah do nezávislosti Úřadu evropského veřejného žalobce, přičemž stávající zákon rovněž nevyhovuje, ani co se délky přidělení týče.

Evropští pověřeni žalobci budou reprezentovat decentralizovanou úroveň Úřadu v jednotlivých členských státech. Jejich přesný počet není v současné době znám (v každém členském státě však budou minimálně dva evropští pověřeni žalobci), tento počet bude určen

evropským nejvyšším žalobcem po konzultaci a dosažení dohody s příslušnými orgány členských států, kterými jsou pro Českou republiku Ministerstvo spravedlnosti a Nejvyšší státní zastupitelství. Stejným způsobem bude určeno taktéž rozdělení věcné a územní příslušnosti mezi jednotlivé evropské pověřené žalobce uvnitř každého členského státu. Evropští pověřené žalobci jsou jmenováni kolegiem na návrh evropského nejvyššího žalobce, a to na funkční období 5 let, které je obnovitelné. V souladu s čl. 17 odst. 2 nařízení musí evropští pověřené žalobci poskytovat veškeré záruky nezávislosti a mít potřebnou kvalifikaci a relevantní praktické zkušenosti s vnitrostátním právním systémem. Zároveň musí být od okamžiku jmenování do funkce evropských pověřených žalobců až do svého odvolání aktivními členy státních zastupitelství nebo soudních orgánů v příslušných členských státech, jimiž byli do funkce navrženi. Nominace osob do funkcí evropských pověřených žalobců je v kompetenci jednotlivých členských států. Vybraní kandidáti se ale stanou evropskými pověřenými žalobci až svým jmenováním kolegiem, ne tedy samotným návrhem ze strany členského státu nebo jejich následným formálním jmenováním ze strany ministra spravedlnosti. Nařízení tedy v tomto směru přichází s odlišným mechanismem, než který se aplikuje u národního člena Eurojustu, kde podle rámcového Rozhodnutí Rady 2002/187/SVV ze dne 28. února 2002 o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust) za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti se Eurojust skládá z jednoho národního člena vyslaného každým členským státem v souladu s jeho právním systémem z řad státních zástupců, soudců nebo policistů s rovnocennými pravomocemi.

Věcná příslušnost Úřadu evropského veřejného žalobce je odvozena od směrnice Evropského parlamentu a Rady 2017/1371 a vztahuje se na podvody poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Unie, a to včetně trestných činů s nimi neoddělitelně spjatých a případů, kdy jsou takové podvody spáchány v rámci zločinného spolčení. Pokud jde o podvody v souvislosti s DPH definované v čl. 3 odst. 2 písm. c) uvedené směrnice, musí celková škoda dosáhnout nejméně 10 milionů EUR, aby se mohl případu ujmout Úřad. Úřad není příslušný pro trestné činy týkající se vnitrostátních přímých daní včetně trestných činů s nimi neoddělitelně spjatých. Trestné činy, pro něž je Úřad příslušný, musí být zcela nebo zčásti spáchány na území jednoho nebo více členských států účastnících se posílené spolupráce nebo státním příslušníkem těchto členských států, pakliže by samy byly k takovým trestným činům příslušné. Úřad je příslušný rovněž v případě, kdy takový trestný čin spáchala osoba, na niž se v době spáchání vztahoval služební řád úředníků nebo pracovní řád ostatních zaměstnanců Unie. Do pravomoci Úřadu však tyto trestné činy nespádají, byla-li jimi způsobena škoda nižší než 10 000 EUR; to neplatí, pokud má takový trestný čin přímý dopad na úrovni EU, nebo jsou-li z jeho spáchání podezřelí úředníci či zaměstnanci EU. Pokud se v souvislosti s trestnými činy, které způsobily nebo by mohly

způsobit škodu finančním zájmům Unie v hodnotě nižší než 100 000 EUR, Úřad domnívá, že vzhledem ke stupni závažnosti trestného činu nebo složitosti řízení v konkrétním případě není třeba, aby byl daný případ vyšetřován nebo trestně stíhán na úrovni Unie, přenechá jeho vyšetřování příslušným národním orgánům. Úřad se po konzultaci s příslušnými vnitrostátními orgány rovněž zdrží své pravomoci, je-li ve vnitrostátním právu sankce za neoddělitelně spjatý trestný čin, který nebyl nástrojem ke spáchání trestného činu v působnosti Úřadu, vyšší než za trestný čin spadající do působnosti Úřadu, nebo pokud je škoda způsobená jiné oběti vyšší než škoda, která byla nebo by mohla být způsobena finančním zájmům EU. To neplatí, má-li Úřad výhodnější postavení.

Nařízení tak modifikuje rozsah možných aktivit státního zastupitelství v rámci trestního řízení, neboť některá trestní řízení z jeho pravomoci zcela vyjímá a v některých dalších řízeních pak výkon pravomoci státního zastupitelství závisí na tom, zda se Úřad zdrží výkonu své pravomoci (čl. 25 odst. 3 nařízení), rozhodne o postoupení a předání řízení vnitrostátním orgánům (čl. 34 nařízení) či zda naopak v některých případech o výkonu své pravomoci rozhodne (čl. 27 nařízení).

Bývalý ministr spravedlnosti Jan Kněžínek již nominoval na Evropského žalobce za Českou republiku Petra Klementa z Nejvyššího státního zastupitelství, Tomáše Skálu z Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem a Petru Vítkovou z Krajského státního zastupitelství v Praze. Například Tomáš Skála v minulosti dozoroval vyšetřování trestných činů spojených se zneužíváním dotací EU, mimo jiné veřejně známý případ rekonstrukce muzea v Ústí nad Labem.⁴⁰

3.1.4 Národní centrála boje proti organizovanému zločinu SKPV (NCOZ)

Česká republika jako součást Evropské unie se do boje proti zneužívání dotací zapojila zejména zřízením Národní centrály boje proti organizovanému zločinu, která je výkonným pracovištěm Služby kriminální policie a vyšetřování s působností na celém území České republiky. V rámci své působnosti se specializuje na odhalování organizovaného zločinu, závažné hospodářské trestné činnosti a korupce, kybernetické kriminality, terorismu a extremismu. NCOZ vznikla dne 1. srpna 2016.⁴¹

⁴⁰ DIMUN, Petr. Česká republika už má tři kandidáty na evropského žalobce: Česká justice. *Domovská stránka: Česká justice* [online]. Praha: Media Network, 2018, 8. 4. 2019 [cit. 2019-04-09]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/04/ceska-republika-uz-ma-tri-kandidaty-evropskeho-zalobce/>

⁴¹ Národní centrála proti organizovanému zločinu SKPV. České republiky [online]. 2019 Policie ČR, [cit. 2019-01-29]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/narodni-centrala-proti-organizovanemu-zlocinu-skpvc.aspx>

Boj proti zneužívání dotací je jednou z hlavních priorit NCOZ SKPV. S tím souvisí i ochrana finančních zájmů Evropské unie. Jak se uvádí v již zmíněné zprávě tohoto úřadu ze dne 5. 12. 2018, „nejčastějším způsobem poškození zájmů EU je zahrnutí jiných faktur do předmětu plnění a získání nadměrného plnění, neplnění podmínek stanovených pro získání dotace, porušení rozpočtové kázně nedostatečným zpracováním zadávací dokumentace, neoprávněné deklarování mzdových nákladů, uplatnění fiktivních faktur za „provedenou“ práci, nedodání technologických celků, či záměrné ztracení podkladů k těmto celkům, zkreslení údajů pro vytvoření podmínek na získání dotace, nevyhotovení díla popř. práce, ačkoliv vše bylo řádně administrativně vykázáno. Se zneužitím dotací z fondů EU velmi úzce souvisí oblast veřejných zakázek. Veřejné zakázky představují významnou část veřejných prostředků, tvoří důležitou oblast obchodních vztahů mezi veřejnými institucemi a privátním sektorem. V rámci trestné činnosti spojené s veřejnými zakázkami pokračují trendy z předchozích let. Z hlediska forem se jedná především o trestnou činnost v souvislosti s rozdělováním veřejných finančních prostředků ať již na úrovni celostátních subjektů, jako jsou ministerstva a jim podřízené úřady, ústřední správní orgány, nebo na úrovni územních samosprávných celků, kdy jsou zneužívány i finanční prostředky z dotací EU se zapojením osob odpovědných za správu tohoto veřejného majetku. V souvislosti s páčáním této trestné činnosti jsou vytvářeny dlouhodobě fungující systémy, jejichž cílem je rozdělování veřejných finančních prostředků protiprávním způsobem za využití konspiračních metod trestné činnosti pomocí vzájemných vazeb a protislužeb. Tato skutečnost svědčí o stálém a rostoucím trendu obohatit se na úkor veřejných rozpočtů.“⁴²

3.2 Skutková podstata trestného činu poškození zájmů Evropské unie

Vzhledem k tomu, že významným zdrojem pro udělování dotací jsou Fondy Evropské unie a také tyto dotace jsou velice často cílem pachatelů dotačních podvodů, ať již formou uvádění nepravdivých údajů při získávání dotace či navyšování rozpočtů k realizaci staveb financovaných z těchto Fondů, je nutné věnovat zvýšenou ochranu právě takto rozdělovaným finančním prostředkům, aby se tak dostaly, jak již bylo řečeno, právě k určenému cíli. Proto i Česká republika zavedla do svého právního řádu trestný čin poškození zájmů Evropské unie.

Trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie je trestným činem úmyslným. To znamená, že trestněprávní odpovědnost nelze uplatňovat v případě nedbalostního jednání.

Je zřejmé, že toto ustanovení se do určité míry překrývá s některými ustanoveními § 212 trestního zákoníku. To se týká především objektivních stránek těchto trestných činů, kdy oba

⁴² Zpráva o činnosti NCOZ [online]. 5. prosince 2018. Praha: NCOZ SKPV, 2018 [cit. 2019-03-03]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/soubor/ncoz-galerie-soubory-zprava-o-cinnosti-ncoz.aspx>

trestné činy obsahují obdobné či prakticky shodné dvě samostatné skutkové podstaty. Rozdíly jsou především v objektu, kdy u poškození finančních zájmů Evropské unie jsou výslovně chráněny ochrana hospodářské disciplíny souhrnného rozpočtu EU nebo rozpočty spravované EU.

Tento trestný čin je charakterizován v § 260 trestního zákoníku charakterizován následovně:

- (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.*

Tedy podle prvního odstavce bude potrestána úmyslná manipulaci s doklady, která vede ke škodlivému následku v ustanovení popsaném.

Ochrana finančních zájmů EU se týká:

- příjmové strany, kdy příjmy se rozumí cla z obchodu se třetími zeměmi vybraná podle společného celního tarifu a poplatky uvalené na obchodování se třetími zeměmi v rámci společné zemědělské politiky a příspěvky členských států.
- výdajové strany, kdy výdaje můžeme rozdělit do několika okruhů, jedná se o výdaje na vědu a výzkum, dopravní a energetickou infrastrukturu, budování jednotného trhu a dále rozvoj méně vyspělých regionů a ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi.⁴³

- (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.*

⁴³ EU revenue: where the money comes from: European Commission. *European Commission: Policies, information and services* [online]. European Union, 2019 [cit. 2019-04-15]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/revenue_en

Podle druhého odstavce bude potrestáno neoprávněné nakládání s prostředky Evropských rozpočtů, ať už na straně výdajů či příjmů.

V oblasti výdajů se to týká zejména neoprávněného přisvojení si, použití nebo zadržování dotací a podpory ze strany strukturálních fondů, a rovněž neposkytnutí informací se stejnými následky. Toto jednání je trestné, i pokud nedošlo ke škodě.

Podvodným jednáním na straně příjmů je zejména nedovolené snížení prostředků, tedy jakékoliv protiprávní jednání, jež zapříčiní nižší než očekávané příjmy. Toto jednání se nejčastěji týká příjmů z cla a jiných poplatků z obchodu s třetími zeměmi a odvody jednotlivých členských států.

V odstavcích 3, 4 a 5 jsou uvedeny kvalifikované skutkové podstaty, kdy větší škodou je v souladu s ustanovením § 138 odst. 1 trestního zákoníku škoda dosahující nejméně 50 tisíc Kč, značnou škodou pak škoda dosahující nejméně 500 tisíc Kč a škodou velkého rozsahu škoda dosahující nejméně 5 milionů Kč. Podle odstavce 3 bude skutek též posouzen, pokud osoba spáchá čin jako člen organizované skupiny, případně pokud má zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy Evropské unie

Od 17. 8. 2017 je ochrana finančních zájmů EU upravena ve směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, přičemž termín pro transpozice byl stanoven na den 6. července 2019. Z obsahu směrnice a jejího odůvodnění stojí za pozornost následující body:

- (1) *Ochrana finančních zájmů Unie se nevztahuje pouze na správu rozpočtových prostředků, ale týká se i všech opatření, jež poškozují nebo mohou poškodit její aktiva a aktiva členských států, a to v rozsahu, v jakém mají tato opatření význam pro politiky Unie.*
- (2) *Ochrana finančních zájmů Unie vyžaduje společnou definici podvodů, které spadají do oblasti působnosti této směrnice, jež by měla zahrnovat podvodná jednání poškozující výdaje, příjmy a aktiva souhrnného rozpočtu Evropské unie (dále jen „rozpočet Unie“) včetně finančních operací, jako jsou zápůjční a úvěrové činnosti.*
- (3) *Se všemi znaky skutkové podstaty trestných činů stanovených v této směrnici musí být spojen pojem úmyslu. Úmysl při jednání nebo opomenutí lze odvodit*

z objektivních skutkových okolností. Tato směrnice se nevztahuje na trestné činy, k jejichž spáchání není vyžadován úmysl.

- (4) Právnícké osoby by měly být odpovědné za trestné činy vymezené touto směrnicí, jež byly spáchány jejich jménem, v rozsahu, v jakém mohou být jim přičitatelným jednáním poškozeny nebo ohroženy finanční zájmy Unie.*
- (5) Sankce pro fyzické osoby by měly v určitých případech spočívat v trestu odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně čtyř let. Měly by být zahrnuty přinejmenším ty případy, v nichž byla způsobena značná škoda nebo získán značný prospěch, přičemž škoda nebo prospěch by měly být považovány za značné, pokud převyšují 100 000 EUR. Pokud právo členského státu nestanoví výslovně prahovou hodnotu značné škody nebo značného prospěchu jako základ pro trest na horní hranici trestní sazby, měl by tento členský stát zajistit, aby jeho soudy při vyměřování trestů za podvod a trestné činy poškozující finanční zájmy Unie vzaly výši škody nebo prospěchu náležitě v úvahu.*
- (6) Jelikož cíle této směrnice nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, ale spíše jej, z důvodu jejího rozsahu a účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie, může Unie přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity podle článku 5 Smlouvy o EU. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje tato směrnice rámec toho, co je nezbytné pro dosažení tohoto cíle.*

Současné rozdíly v trestních předpisech členských států EU a to jak v popisu konkrétních skutkových podstat příslušných trestných činů, tak i týkajících se sankcí, které bylo možno za tyto trestné činy uložit, negativně ovlivňovaly ochranu finančních zájmů EU, a proto byla přijata konkrétní opatření tak, jak je uvedeno výše, aby byly tyto trestní předpisy v rámci EU v těchto směrech sjednoceny, což má zabránit i případnému přecházení pachatelů z jedné země do druhé podle toho, co by bylo pro ně výhodnější.

Konkrétní sazby v jednotlivých státech jsou pro porovnání uvedeny v následující tabulce.

ČS	Sankee
AT	Trest odnětí svobody až na 6 měsíců (§ 146 trestního zákoníku), popř. 3 roky (§ 147 odst. 1 a 2 trestního zákoníku), 10 let (§§ 147 odst. 3, 148 trestního zákoníku); Trest odnětí svobody až na 3 resp. 5 let a pokuta až ve dvojnásobné výši zpronevěřené částky (§ 7 AEG)
BE	Trest odnětí svobody na 1 měsíc až 5 let (článek 450 zákona o daních z příjmů), trest odnětí svobody na 2 měsíce až 3 roky (článek 451 zákona o daních z příjmů) a pokuty (články 259, 260 a 261 obecného zákona o clech a spotřební dani)
BG	Trest odnětí svobody na 1 rok až 8 let (článek 209, 210 trestního zákoníku), trest odnětí svobody na 3 roky až 10 let (článek 211 trestního zákoníku), trest odnětí svobody na 2 roky až 8 let (článek 212 trestního zákoníku), trest odnětí svobody na 3 roky až 10 let (čl. 212 odst. 3 trestního zákoníku)
CY	Trest odnětí svobody na 5 let (článek 300 trestního zákoníku), trest odnětí svobody až na 3 roky nebo pokuta až do 5 125,80 EUR nebo obojí
CZ	Trest odnětí svobody na až 2 roky (§§ 209– 212)
DK	Trest odnětí svobody až na 1 rok a 6 měsíců (článek 279 trestního zákoníku), popř. na 8 let ve zvláště závažných případech (článek 289A trestního zákoníku)
EE	Pokuta nebo trest odnětí svobody až na 3 roky (§ 209 trestního zákoníku), popř. na 5 let (§ 210 trestního zákoníku)
FI	Pokuta nebo trest odnětí svobody na 14 dnů až na 2 roky (kapitola 36 článek 1 trestního zákoníku), na 4 měsíce až na 4 roky v případě zvláště závažné formy podvodu (kapitola 29 články 1 a 5 trestního zákoníku)
FR	Trest odnětí svobody až na 5 let a pokuta ve výši 375 000 EUR (článek 313 odst. 1 až 3 trestního zákoníku), trest odnětí svobody až na 7 let a pokuta ve výši 750 000 EUR v případě zvláště závažné formy podvodu
DE	Trest odnětí svobody až na 5 let nebo pokuta (§263 trestního zákoníku)
EL	Trest odnětí svobody na 10 dnů a až na 5 let, popř. na 3 měsíce až na 5 let (čl. 386 odst. 1 trestního zákoníku), trest odnětí svobody na 2 roky až na 5 let v případě zvláště závažné formy podvodu
HU	Trest odnětí svobody až na 2 roky (§ 318), popř. na 5 let (§ 314 trestního zákoníku)
IR	Trest odnětí svobody až na 5 let (článek 42 zákona z roku 2001)
IT	Trest odnětí svobody na 6 měsíců až na 3 roky a pokuta ve výši od 51 EUR do 1 032,00 EUR (čl. 640 odst.1 trestního zákoníku), trest odnětí svobody na 1 rok až na 6 let (článek 640 bis trestního zákoníku)
LV	Trest odnětí svobody až na 3 roky nebo zajišťovací vazba nebo veřejně prospěšné práce nebo pokuta až do šedesátinásobku minimální měsíční mzdy (17 074,20 EUR) (článek 177 trestního zákoníku)
LT	Veřejně prospěšné práce nebo pokuta nebo omezení svobody nebo vazba nebo trest odnětí svobody až na 3 roky (článek 182 trestního zákoníku) nebo až na 8 let (závažná trestná činnost)
LU	Trest odnětí svobody na 1 měsíc až na 1 rok nebo pokuta od 500 EUR až do 30 000 EUR (článek 490 trestního zákoníku), trest odnětí svobody na 1 měsíc až na 1 rok nebo pokuta od 500 EUR do 10 000 EUR (článek 498 trestního zákoníku)
MT	Trest odnětí svobody na 4 měsíce až na 1 rok (čl. 298 odst.1 trestního zákoníku), trest odnětí svobody až na 18 měsíců a pokuta od 2 329,37 EUR do 34 940,60 EUR (článek 298c trestního zákoníku), trest odnětí svobody na 7 měsíců až na 2 roky (článek 308 trestního zákoníku), trest odnětí svobody na 1 měsíc až na 6 měsíců nebo pokuta (článek 309 trestního zákoníku)
NL	Trest odnětí svobody až na 1 rok (článek 328 trestního zákoníku), až na 2 roky (článek 334 trestního zákoníku), až na 3 roky (článek 360 trestního zákoníku), až na 4 roky (články 227, 326 trestního zákoníku) nebo až na 6 let (články 225, 336, 359 trestního zákoníku) nebo pokuty až do výše 76 000 EUR
PL	Trest odnětí svobody na 3 měsíce až na 5 let (článek 297 trestního zákoníku)
PT	Trest odnětí svobody až na 3 roky nebo pokuta (článek 217 trestního zákoníku)
RO	Trest odnětí svobody na 6 měsíců až na 12 let (článek 215 trestního zákoníku) (jednoduchý případ)
SI	Trest odnětí svobody na 3 měsíce až na 3 roky (článek 229 trestního zákoníku), trest odnětí svobody až na 3 roky (článek 211 trestního zákoníku), trest odnětí svobody až na 5 let (článek 228 trestního zákoníku), pokuta nebo trest odnětí svobody až na 3 roky (článek 231 trestního zákoníku)
SK	Trest odnětí svobody až na 2 roky (§ 221 trestního zákona), trest odnětí svobody na 1 rok až na 5 let (§ 222–225)
ES	Trest odnětí svobody na 6 měsíců až na 3 roky (článek 252 trestního zákoníku)
SE	Trest odnětí svobody až na 2 roky (kapitola 9, § 1 trestního zákoníku)
UK	Zkrácené řízení: trest odnětí svobody až na 12 měsíců a/nebo pokuta nebo obojí (článek 1 zákona o podvodu 2006); Odsouzení po podání žaloby: trest odnětí svobody až na 10 let a/nebo pokuta nebo obojí

Tabulka 6 Sankee za trestné činy související s poškozením finančních zájmů EU – zdroj: důvodová zpráva k SMĚNICI EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52012PC0363>

Komentář k trestnímu zákoníku z roku 2012⁴⁴ uvádí, že je možný souběh tohoto trestného činu s trestnými činy podle § 224 (způsobení úpadku), § 227 (porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku), § 311 (teroristický útok), § 329 (zneužití pravomoci úřední osoby), § 332 (podplacení).

3.3 Finanční zájmy EU

V souvislosti s tímto relativně novým trestným činem v českém právu je zapotřebí vysvětlit a charakterizovat zejména předmět ochrany, tj. pojem finanční zájmy EU.

Finančními zájmy se rozumí výdaje a příjmy pocházející z generálního a dalších rozpočtů Evropské unie, jakož i výdaje a příjmy spravované přímo nebo na základě pravomoci delegované Evropskou unií nebo jejími orgány.⁴⁵

Finanční zájmy Evropské unie jsou objektem trestného činu, přičemž v zájmu Evropské unie, které je Česká republika členem a jedná se tedy fakticky i o zájmy České republiky, neboť tato je fakticky na finančních zájmech Evropské unie v některých oblastech do určité míry závislá, je chránit finance před jejich zneužíváním a dbát na to, aby se cíleně dostaly tam, kde budou nejlépe využity.

Směrnice Evropského parlamentu a rady 2017/1371 ze dne 5. července 2017 pak definici rozšiřuje a podle ní jsou finančními zájmy EU veškeré příjmy, výdaje a aktiva, které jsou pokryty z, pocházejí z, nebo mají být odvedeny do rozpočtu EU nebo rozpočtu orgánů, institucí a jiných subjektů Unie zřízených podle Smluv nebo rozpočty, které jsou jimi přímo, z těchto nebo nepřímo spravovány a kontrolovány.⁴⁶

Byť se jedná o relativně nový trestný čin, Nejvyšší soud ČR již k němu zaujal stanovisko, a to zejména co se týče finančních zájmů EU. Například ve svém rozhodnutí sp. zn. 5 Tdo 1635/2016 ze dne 29. 3. 2017 uvádí, že postup, kdy si příjemce dotace podporu navýší tak, aby z ní jeho dlužník mohl splácet svůj dluh vůči akceptantovi dotace, je zjevným zneužitím poskytovaných dotačních prostředků, které jsou účelově určeny na financování předem schváleného projektu. Trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku postihuje takový typ protiprávních jednání, kdy jsou prostředky poskytované

⁴⁴ ŠÁMAL, Pavel. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5, str. 2649.

⁴⁵ ŠÁMAL, Pavel. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5, str. 2649.

⁴⁶ Směrnice Evropského parlamentu a rady 2017/1371 ze dne 5. července 2017, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

ze zdrojů Evropské unie použity „nesprávně“, tedy v rozporu se stanovenými podmínkami tak, aby nemohly být čerpány na jiné než předem schválené výdaje či investice.

4. Vztah ustanovení § 212 a § 260 trestního zákoníku

Cílem této kapitoly je diskutovat o vztahu dvou ustanovení, která jsou předmětem této práce.

O vztahu těchto ustanovení můžeme uvažovat v případě, kdy poskytnuté finanční prostředky jsou poskytnuty alespoň částečně ze zdrojů Evropské unie.

Uvažovat přitom můžeme o možnosti jednočinného souběhu trestných činů, v tomto případě nás bude zajímat, za jakých podmínek je jednočinný souběh možný, nebo o možnosti, že je jednočinný souběh vyloučen, pak bychom si měli ujasnit z jakého důvodu a které z ustanovení bude mít aplikační přednost.

§ 212 trestního zákoníku	2017	2016	2015	2014
FO	63	33	34	34
PO	1	2	0	0

§ 260 trestního zákoníku	2017	2016	2015	2014
FO	18	5	11	5
PO	3	1	0	0

Tabulka 7 Počet stíhaných trestných činů – vlastní zpracování podle: <https://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistickych-listu.html>

Z uvedeného přehledu je zřejmé, že trestní postih pro sledované trestné činy dle § 212 i dle § 260 trestního zákoníku má stoupající tendenci. Dle mého názoru to lze přičítat tomu, že páčání této trestné činnosti je pro pachatele natolik lukrativní, že snaží tímto protiprávním jednáním získat prostředky k vlastnímu obohacení, přičemž se jedná o latentní trestnou činnost, která je jen obtížně odhalována, a to i s ohledem na zjevně sofistikovanou trestnou činnost. Přesto orgány činné v trestním řízení získávají zkušenosti s odhalováním této trestné činnosti, neboť rok od roku počet odhalených trestných činů tohoto charakteru narůstá.

I když v posledních dvou sledovaných letech došlo dokonce již i ke stíhání právnických osob, výsledky trestního postihu dle mého názoru neodpovídají skutečnosti. Je tedy zřejmé, že orgány činné v trestním řízení stále ještě neumí zcela odhalovat a prokazovat tuto trestnou činnost, a proto by bylo vhodné se v současné době spíše než na legislativu zaměřit se na metodickou pomoc a vzdělávání orgánů činných v trestním řízení.

4.1 Vztah skutkových podstat trestných činů podle § 212 a § 260 trestního zákoníku

Jak vyplývá z citované judikatury, v praxi činí potíže posouzení vztahu těchto dvou trestných činů, zejména zda je možný jednočinný souběh těchto dvou trestných činů, či zda je nutno posoudit jednání pachatele jen podle § 212 nebo podle § 260 trestního zákoníku.

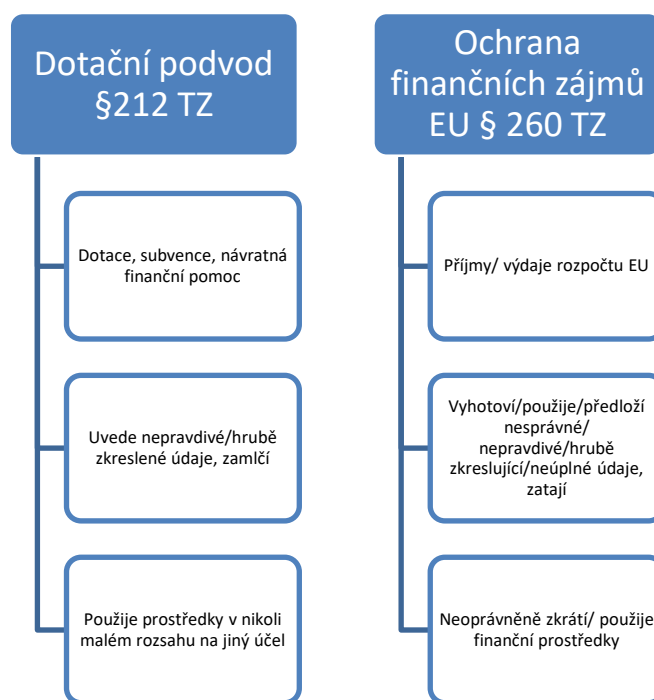
Pro začátek uveďme základní znaky ustanovení a utvořme si na základě těchto znaků názor, ze kterého budeme v dalších úvahách vycházet.

Tyto dva trestné činy se překrývají v následujících případech:

1. musí se jednat o dotaci alespoň částečně poskytnutou z rozpočtu EU,
2. pachatel musí mít podvodný úmysl, nebo musí použít prostředky v rozsahu nikoli malém na jiný než určený účel.

Prakticky se s tímto problémem můžeme setkat velmi často, neboť dotace mají ve většině případů alespoň částečné napojení na rozpočet Evropské unie.

Podstatu obou diskutovaných ustanovení můžeme vyjádřit ve třech bodech, z hlediska předmětu a jednání, následovně:



Obrázek 1 Vztah § 212 a § 260 – vlastní zpracování podle trestního zákoníku

Z uvedeného vyplývá, že motiv jednání pachatele v obou případech je zistný a směřuje ke způsobení újmy podvodným jednáním. Rozdíl vidím pouze v tom, že u trestného činu dle § 260 trestního zákoníku objektem trestného činu jsou výslovně finanční prostředky poskytované z rozpočtu Evropské unie, zatímco u trestného činu dle § 212 objektem mohou být finanční

prostředky poskytované formou dotací kýmkoliv, ale rovněž i z prostředků EU. V obou případech je též postiženo použití na jiný než povolený účel.

4.1.1 Jednočinný souběh těchto trestných činů

Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí sp. zn. 4 To 3/2016 ze dne 24. 3. 2016 uvádí:

„Trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku není v poměru speciality k trestnému činu dotačního podvodu podle § 212 tr. zákoníku. Jednočinný souběh těchto trestných činů není vyloučen.“

Pod sp. zn. 5 To 109/2015 ze dne 2. 12. 2015 byl vydán rozsudek Vrchního soudu v Olomouci, podle něhož jednočinný souběh trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku a trestného činu dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku je možný v těch případech, kdy podvodným jednáním pachatele jsou dotčeny současně jak finanční prostředky z rozpočtů Evropských společenství, tak i majetek soustředěný ve veřejných zdrojích České republiky.

Odůvodnění tohoto rozsudku poukazuje na to, že v soudní praxi je celá řada rozhodnutí vycházejících z názoru, že jednočinný souběh trestného činu poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 260 trestního zákoníku a trestného činu dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku je možný, neboť pouze paralelní aplikací obou právních kvalifikací na tomtéž skutku je možno vyjádřit ochranu fiskálním zájmům jak Evropských společenství, tak i ČR.

Z uvedené teze vychází také výkladové stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství ze dne 8. 3. 2011 vydané pod pořadovým č. 3/2011 ve Sbírce výkladových stanovisek Nejvyššího státního zastupitelství.

Podle níže uvedeného stanoviska trestního kolegia Nejvyššího soudu je jednočinný souběh těchto trestných činů skutečně možný. V rámci ustanovení § 212 trestního zákoníku bude pachatel postižen za celou způsobenou škodu, zatímco v rámci § 260 trestního zákoníku by pachatel měl být postižen pouze za škodu způsobenou ve vztahu k finančním prostředkům Evropské unie.⁴⁷

⁴⁷ Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2018, Tpjn 300/2017, k otázce, zda je možný jednočinný souběh trestných činů dotačního podvodu podle § 212 tr. zákoníku a poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 tr. zákoníku, resp. v jakém rozsahu (co do způsobení škody či dalších okolností) je možný takový souběh, uveřejněno pod pořadovým číslem 1/2018 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu v čísle vydání (svazku) 6 ročník 2018 na straně 1009

- Stanovisko trestního kolegia Tpjn 300/2017 :

Návrh na zaujetí stanoviska byl učiněn z důvodu rozdílné rozhodovací praxe, konkrétním podnětem byly dva rozsudky Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 3. 2016, sp. zn. 4 To 3/2016, a ze dne 26. 3. 2015, sp. zn. 1 To 10/2015. K projednání rozsudků došlo na zasedání dne 2. 5. 2017. Následně byla vyžádána i další rozhodnutí soudů nižších stupňů, která se věnovala této problematice.

Ve svém stanovisku kolegium vychází ze skutkových podstat předmětných trestných činů a zdůrazňuje, že jde o vztah tzv. křížících se kruhů a tedy mohou nastat situace, kdy budou naplněny znaky skutkové podstaty jen jednoho nebo druhého trestného činu. Tento argument však stále nevylučuje možnost vztahu speciality.

Jednočinný souběh by naopak byl vyloučen, pokud by ustanovení podobným způsobem chránila tytéž zájmy před obdobnými protiprávními jednáními. Ustanovení na ochranu finančních zájmů EU bylo od počátku obvykle považováno za speciální vůči podvodu, respektive dotačnímu podvodu a jen ojediněle se objevovaly názory, že v případě, kdy byly zasaženy i zájmy jiných subjektů než EU, je třeba připustit jednočinný souběh.

Kolegium ve stanovisku dále zdůrazňuje prolínání obou ustanovení, stejně jako rozdílnou šíři záběru v některých aspektech, což ztěžuje úvahy o tom, které ustanovení je primárním. Zatímco tedy ustanovení § 260 trestního zákoníku se vztahuje nejen na dotace nebo na majetkové zájmy, na druhou stranu postihuje pouze podvodná jednání vztahující se k rozpočtům EU.

Stanovisko se tak na základě toho, že mohou být zasaženy i jiné zájmy, než které jsou chráněny jedním ustanovením, zvláště vyzdvihává obecnou zásadu, podle které by měl být skutek posouzen podle všech v úvahu přicházejících ustanovení zvláštní části trestního zákoníku, jejichž znaky byly naplněny.

Ve prospěch jednočinného souběhu dále uvádí, že záleží až na konkrétní situaci, které z ustanovení bude přísněji trestné, nelze tak stanovit jednoznačně předem.

K jednočinnému souběhu těchto dvou trestných činů proběhla poměrně obsáhlá diskuse na poradě trestního kolegia Nejvyššího soudu dne 28. 2. 2018 sp. zn. Tpjn 300/2017. Z pracovního materiálu je třeba vyzdvihnout, že soudcům byl předložen návrh stanoviska s tím, že v praxi dochází k aplikačním potížím, pokud se týče vztahu těchto dvou trestných činů, přičemž byla předložena tři stanoviska pod body I, II a III. V bodě I a II byl připuštěn jednočinný

souběh, s tím, že ve variantě I je zahrnuta celková škoda bez ohledu na to, kterému subjektu byla způsobena, zatímco ve variantě II je nutno odlišit výši škody způsobenou jednáním pachatele nebo bude nutno odlišit výši škody způsobenou Evropské unii od škody způsobené jinému subjektu. Pokud se týká bodu III, zde se uvádí, že jednočinný souběh je vyloučen, neboť za určitých situací může být jedno ustanovení významnější než druhé.

V diskusi se k tomuto vyjádřili JUDr. Šámalová, která se přiklonila k alternativě pod bodem I s určitými výhradami zejména k pojmu „výhrada škody“, JUDr. Púry, který variantu pod bodem I. označil jako variantu nejméně špatnou, profesor Šámal, který se rovněž přiklonil k variantě I. s tím, že k této se přiklání i většina připomínkových míst, JUDr. Mazák, který uvedl, že volí jednu možnost z více špatných s tím, že stanovisko vytváří privilegovanou formu vlastnictví jako zvláštní objekt, JUDr. Kůrková, dle které se alternativa stanoviska uvedená pod bodem I. jeví vzhledem ke specifickému postavení a znění ustanovení § 260 trestního zákoníku jako řešení přiléhavější. Profesor Šámal zdůraznil, že v souvislosti s alternativou pod bodem II. je zmíněn i vztah ustanovení § 240 a § 260 trestního zákoníku a zachování tohoto vztahu by mělo být v odůvodnění přijatého stanoviska výslovně uvedeno v zájmu potvrzení dosavadní judikatury Nejvyššího soudu.

Trestní kolegium pak věc uzavřelo takto: „Návrh stanoviska v jeho alternativě pod bodem I. bude předložen s příslušným odůvodněním k definitivnímu schválení na příští poradě trestního kolegia.“

4.1.2 Vyloučení jednočinného souběhu těchto trestných činů

Pokud dospějeme k názoru, že je souběh těchto trestných činů vyloučen, musíme stále vyřešit otázku, podle kterého ustanovení bude primárně skutek posouzen a v jakém rozsahu škody bude pachateli kladena vina.

- Skutek bude posouzen podle § 260 trestního zákoníku

Varianta, kdy bude skutek posouzen podle § 260 trestního zákoníku jako speciálního ustanovení k § 212 trestního zákoníku, byla zpočátku preferovaná, jak již bylo zmíněno dříve.⁴⁸ Také Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí pod spisovou značkou 1 T 10/2015 uvedl:

„Ustanovení § 260 je v poměru speciality k § 212 trestního zákoníku. Uvedený závěr je zřejmý již z toho, že zatímco obě zmíněná ustanovení kromě jiného jednání shodně postihují užití

⁴⁸např. ŠÁMAL, Pavel. Trestní zákoník: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5 nebo rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 8. 2016, sp. zn. 49 T 3/2016.

dotace na jiný než určený účel, v § 212 se zdroje těchto dotací blíže neuvádějí, avšak § 260 výslovně zmiňuje pouze výdaje, spravované z rozpočtů Evropské unie. Tento závěr podporuje jak judikatura, týkající se dané problematiky, tak ji přebírá i stanovisko nejvyššího státního zástupce ze dne 8. března 2011, sp. zn. 7 SL 770/2010.“

Problém tohoto řešení je, že v případě, že zde bylo více poskytovatelů financí, nemusí být postihnuto jednání pachatele v celé jeho šíři.

- Skutek bude posouzen podle § 212 trestního zákoníku

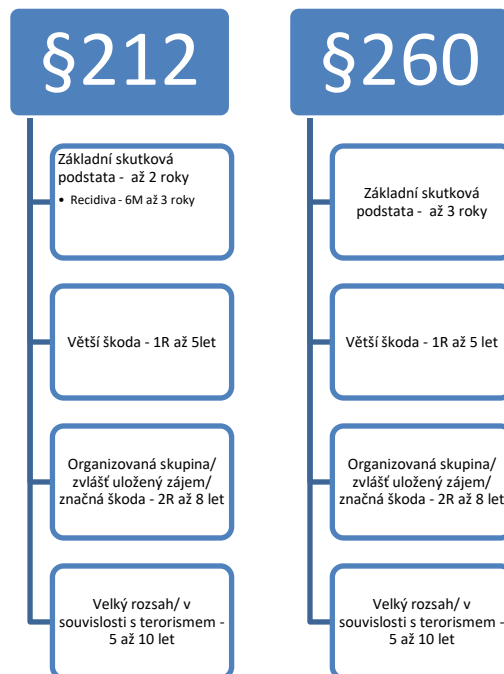
Tato varianta byla zvažována jen výjimečně, pokud byly poskytovány dotace v převážné míře ze strany orgánů České republiky. Vychází z toho, že jednočinný souběh těchto trestných činů je vyloučen a skutek se posoudí jen podle ustanovení § 212 trestního zákoníku, které je primárním ustanovením ve vztahu k subsidiárnímu ustanovení § 260 trestního zákoníku, přičemž v rámci ustanovení § 212 trestního zákoníku lze pachateli klást za vinu celou škodu, tedy jak způsobenou EU, tak i dalšímu subjektu (zejména České republice či územnímu samosprávnému celku).

V souvislosti s tím je nutno připomenout, že v rámci diskuse ke stanovisku Nejvyššího soudu č. 300/2017 byla podrobena kritice současná legislativní úprava obsahující dvě různá ustanovení postihující jediné jednání a jediný následek, tedy dvě fakticky identická ustanovení, kryjící se ve všech zákonných znacích. Navržené řešení týkající se možného souběhu obou trestných činů má být v rozporu s principem *ne bis in idem* ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva (s poukazem na rozsudek ze dne 10. 2. 2009 ve věci *Zolotukhin* proti Rusku, stížnost č. 14939/03). Jedinou správnou cestou je tak podle některých diskutujících legislativní změna, v důsledku níž by taková jednání byla postihována pouze podle § 212 trestního zákoníku. Krajský soud v Plzni, jenž tuto změnu prosazoval, k tomu poukázal na příslušná ustanovení italského a portugalského trestního zákona, v nichž není speciální úprava postihující poškození finančních zájmů EU. I když se stanovisko nepřiklonilo k nutnosti nějakých legislativních změn, přičemž i v rámci uvedené diskuse šlo o hlasy skutečně ojedinělé, je nutno konstatovat, že si lze takovéto změny představit tak, aby nebylo stejné jednání postihováno prakticky formálně dvakrát a aby současně Česká republika plnila své mezinárodní závazky.

4.2 Shrnutí

Na vztah těchto dvou trestných činů existuje více názorů, jak bylo diskutováno výše.

Pokud srovnáme tyto dva trestné činy z hlediska maximální možné délky uloženého trestu odnětí svobody, zjistíme jeden významný rozdíl, a to ve výši trestu u základní skutkové podstaty, kdy u trestného činu dle § 260 je možný uložený trest přísnější, přičemž však u této skutkové podstaty zákonodárce neuvažuje o přísnějším postihu v případě recidivy.



Obrázek 2 Trest odnětí svobody u jednotlivých ustanovení, vlastní zpracování dle trestního zákoníku

Z uvedeného porovnání je zřejmé, že mezi oběma trestnými činy není větší rozdíl. Rozdíl je toliko u základní skutkové podstaty, a to ještě jen v rozsahu ukládaného trestu.

Dle mého názoru by trestné jednání podle § 260 trestního zákoníku nemuselo být posuzováno jako samostatný trestný čin, ale bylo by možno takové jednání podřadit pod trestný čin dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku, případně jako podvod, pokud by nesouvisel výslovně s jednáním naplňujícím znaky skutkové podstaty trestného činu dotačního podvodu, tak jak to v současné době je upraveno např. ve Spolkové republice Německo.⁴⁹

V současné době jsou připravovány některé závažné změny týkající se hmotněprávních i procesních předpisů. Jak vyplývá z usnesení vlády ČR, dne 20.11.2018 byl na jejím zasedání schválen návrh ministra spravedlnosti a předsedy Legislativní rady vlády, tedy „návrh zákona, kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony“. Dochází ke gramatickému upřesnění ustanovení § 260. Dále pak má být zaveden nový trestný

⁴⁹ V Německém trestním zákoníku (Strafgesetzbuch) je zahrnuto takovéto podvodné jednání v trestném činu dotačního podvodu (§ 264), případně daňový únik (§ 370 Abgabenordnung – daňový zákon).

čin, a to „neoprávněné použití majetku pořízeného z rozpočtu EU nebo z rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem.“

Především pak má dojít k zavedení nové instituce v našem právním řádu – evropského žalobce a evropského pověřeného žalobce, jenž má být prakticky nezávislý na národní soustavě státního zastupitelství a má mít poměrně silná oprávnění a pravomoci, a to včetně práva podat dovolání, jak bylo již výše uvedeno.

Závěr

Cílem této práce bylo zejména shrnout právní úpravu trestného činu týkajícího se dotací a ochrany finančních zájmů Evropské unie na přerozdělování finančních prostředků a posoudit systém právní ochrany objektu této trestné činnosti. V tomto směru se domnívám, že se mi cíl práce podařilo naplnit. V práci jsem provedla rozbor právní úpravy trestných činů, které chrání zájmy České republiky a Evropské unie při poskytování finančních prostředků z rozpočtů jejich orgánů a vzájemný vztah těchto ustanovení. Dále jsem se zaměřila na specifikaci orgánů činných v trestním řízení, jejichž prvořadým úkolem je boj proti zneužívání finančních prostředků z rozpočtů v České republice a z rozpočtu Evropské unie.

Domnívám se však, že do budoucna bude potřeba se této otázce stále věnovat, i když v současné době zatím nevidím lepší možnost ochrany těchto zájmů, než jak je v právním systému zakotvena, s určitými výjimkami dále uvedenými. Je však zřejmé, že s tím, jak bude rozšiřována Evropská unie o další státy a budou nadále rozšiřovány různé dotační programy, budou stále ze strany některých subjektů trvat a dokonce narůstat snahy o získání finančních prostředků z různých dotací a dalších finančních produktů, ať již v rámci České republiky či z Evropské unie, a to různými způsoby využívajícími různé mezery a skulinky v našem právním řádu. V poslední době média o těchto kauzách celkem hojně informují, ale jedná se zatím o živé kauzy, k nimž nejsou proto skutečně objektivní informace, z tohoto důvodu se ve své práci o nich nezmiňuji, ale je zřejmé, že snahy o zneužívání dotací zde stále jsou a jejich postih je aktuální.

Domnívám se, že v současné době by se mělo věnovat spíše více pozornosti odhalování této trestné činnosti a přijímat opatření k posilování ať již prevence, zejména zvýšenými kontrolami využití finančních prostředků. Vhodné by taktéž bylo vypracovávání metodických pokynů pro orgány činné v trestním řízení k odhalování a prokazování této trestné činnosti a zajištění odborných pracovníků, kteří by byli ať již přímo v řadách těchto orgánů či s nimi úzce spolupracovali.

Dále vidím jako další možnost, jak předcházet této trestné činnosti, zejména posilování trestní represe, především u závažných jednání s vyšší škodou, a hlavně pak v rámci této trestní represe by bylo vhodné zabavovat majetek získaný touto trestnou činností nebo k této trestné činnosti použitý, což může být účinný způsob, jak odradit potencionální pachatele od páchaní této trestné činnosti. Aktuální to může být například tehdy, když je dotace vylákána na opravu nějaké budovy, přičemž větší část dotace je použita k obohacení pachatele či stavební firmy, která by opravu prováděla, což je jeden z častých případů vylákání dotace.

Na druhé straně však je možné využívat více i subsidiarity trestní represe, a to zejména v případech, kdy škoda, která jednáním pachatele vznikla, je nižší a úmysl pachatele výslovně nesměřoval k vlastnímu obohacení či obohacení jiného, když tento úmysl pachatele není znakem skutkové podstaty sledovaných trestných činů. Určitě této subsidiarity trestného jednání lze využít v případech, kdy pachatel by získal dotace i v případě, že by uvedl pravdivé údaje nebo v případě, kdy je zcela postačující postih v rámci jiného řízení, došlo k vrácení poskytnuté dotace a uložení úhrady penále, neboť následný trestní postih by bylo možno chápat i jako porušení zásady „ne bis idem“. V těchto případech by však měl být více iniciativnější Nejvyšší soud, který by mohl stanovit podmínky, kdy lze použít zásady subsidiarity, případně by se v tomto směru mohly více angažovat odvolací soudy. Větší úlohu v tomto směru by mohly sehrát i další orgány činné v trestním řízení, zejména státní zastupitelství a policejní orgány, na nichž je právě rozhodnutí, zda jednání pachatele bude již posouzeno jako trestný čin či nikoliv, když z uvedeného přehledu v práci vyplývá, že ne všechny osoby, které byly obviněny pro trestný čin, byly soudy odsouzeny.

De lege ferenda pak by případně bylo možno s ohledem na konkrétní zjištění odstraňovat případné mezery a formulační nedostatky týkající se poskytování dotací a dalších finančních prostředků. Nejde však jen o to, aby byly tyto nedostatky odstraňovány dodatečně po jejich zjištění v rámci kontroly či dokonce až v průběhu trestního řízení, ale aby byly uvedené okolnosti vyhodnocovány průběžně s ohledem na vývoj v ostatních zemích a na rozvoj informačních systémů a finančních produktů, což by mělo být úkolem nejen orgánů činných v trestním řízení, které v tomto směru nemají žádné možnosti týkající se případné změny legislativy, ale dalších státních orgánů, například ministerstva financí, ministerstva vnitra, Legislativní rady České republiky a podobně.

Pokud jde o případnou úpravu ustanovení trestných činů dotačního podvodu a poškození finančních zájmů Evropské unie, přicházelo by do úvahy případně zvážit, zda by u základních skutkových podstat dle § 212 odst. 1, 2 trestního zákoníku nepřicházelo v úvahu stanovení, že jednáním má být způsobena alespoň nějaká škoda, například škoda nikoliv nepatrná ve smyslu § 138 trestního zákoníku. V tomto směru vidím určitý problém, byť dle mého názoru spíše formálního charakteru, že Česká republika, při implementaci evropských norem do českého právního řádu přebírá doslovné znění těchto norem bez jakékoliv úpravy a aplikace na naše národní podmínky, což je zřejmé právě u převzetí trestného činu dle § 260 trestního zákoníku do našeho právního řádu, kdy tento se fakticky výrazně překrývá s trestným činem dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku.

Cestou k zamezení této trestné činnosti může být změna financování činností, na něž jsou poskytovány dotace, a to přímo z rozpočtů, což však je otázka spíše politická než právní, kdy je nutno dále zkoumat, zda je zde vůle ve společnosti ke změně a v jakém rozsahu a směru. Pokud však ke změnám nedojde, je zapotřebí chránit zájmy společnosti prostřednictvím institutů a orgánů uvedených v této práci. Dotace budou i nadále totiž významným prostředkem k financování těch činností, které stát nebo Evropská unie a další orgány považují za potřebné natolik, aby je za konkrétně stanovených podmínek podporovaly ve společenském zájmu.

Seznam zkratk

EU	Evropská unie
FO	Fyzické osoby
PO	Právnícké osoby
NS ČR	Nejvyšší soud České republiky
NSS ČR	Nejvyšší správní soud České republiky
rozpočtová pravidla	Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů
trestní zákoník	Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
trestní řád	Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním
NCOZ	Národní centrála proti organizovanému zločinu
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům
SKPV	Služba kriminální policie a vyšetřování
PČR	Policie České republiky
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie

Seznam tabulek a obrázků

Tabulka 1 Počet FO stíhaných a odsouzených pro trestný čin podle § 212 v letech 2015 – 2018.....	14
Tabulka 2 Počet PO stíhaných a odsouzených pro trestný čin podle § 212 v letech 2015 - 2018.....	14
Tabulka 3 Délka trestního řízení od zahájení trestního řízení do nabytí plné moci ve dnech v letech 2015 – 2018, dotační podvod.....	14
Tabulka 4 Délka trestního řízení od zahájení trestního řízení do nabytí plné moci ve dnech v letech 2015 – 2018, průměr celkem.....	14
Tabulka 5 Tresty uložené za dotační podvod, vlastní zpracování podle: https://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistickych-listu.html	37
Tabulka 6 Sankce za trestné činy související s poškozením finančních zájmů EU – zdroj: důvodová zpráva k SMĚRNICI EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52012PC0363	53
Tabulka 7 Počet stíhaných trestných činů – vlastní zpracování podle: https://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistickych-listu.html	56
Obrázek 1 Vztah § 212 a § 260 – vlastní zpracování podle trestního zákoníku.....	57
Obrázek 2 Trest odnětí svobody u jednotlivých ustanovení, vlastní zpracování dle trestního zákoníku	62

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

CÍSAŘOVÁ, Dagmar. *Trestní právo procesní*. Praha: Linde Praha, 2001. ISBN 9788072012688.

FENYK, Jaroslav. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim: komentář*. 2., podstatně přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 8075529650.

FENYK, Jaroslav a Světlana KLOUČKOVÁ. *Mezinárodní justiční spolupráce v trestním řízení*. Praha: Linde Praha, 2003. ISBN 8072014366.

FENYK, Jaroslav. O subsidiární úloze trestní represe a trestním právem jako prostředku „ultima ratio“ nejen v novém českém trestním zákoníku. In: VANDUCHOVÁ, Marie a Jaromír HOŘÁK. *Na křižovatkách práva: pocta Janu Musilovi k sedmdesátým narozeninám*. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckova edice právo. ISBN 978-80-7400-388-2.

KMEC, Jiří. *Evropské trestní právo: mechanismy europeizace trestního práva a vytváření skutečného evropského trestního práva*. V Praze: C.H. Beck, 2006. Beckova edice právní instituty. ISBN 80-7179-535-6.

KÖNIG, Petr. *Rozpočet a politiky Evropské unie: příležitost pro změnu*. 2., aktualiz. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-011-9.

JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2016. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-120-5.

JELÍNEK, Jiří a Jaroslav IVOR. *Trestní právo Evropské unie a jeho vliv na právní řád České republiky a Slovenské republiky*. Praha: Leges, 2015. Teoretik. ISBN 978-80-7502-080-2.

JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-041-3.

MAŠLANYOVÁ, Darina. *Trestné právo hmotné: všeobecná a osobitná část*. 2., aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Slovenské učebnice. ISBN 978-80-7380-618-7.

NETT, A. Ke změnám trestního práva na úseku hospodářské trestné činnosti a k zásadě ultima ratio. *Bulletin advokacie*, č. 10/2009.

PIPEK, Jiří. Formální pojetí trestného činu a princip oportunity. *Trestněprávní revue*, č. 11/2004.

SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN, ed. *Encyklopedie českých právních dějin*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. v koedici s Key Publishing, 2015-. ISBN 978-80-7380-587-6.

SYNEK, Miloslav a Eva KISLINGEROVÁ. *Podniková ekonomika*. 6., přeprac. a dopl. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-274-8.

ŠÁMAL, P. Subsidiarita trestní represe ve vztahu k jednotlivým skutkovým podstatám trestných činů v trestním zákoníku. *Trestněprávní revue*, č. 5/2010

ŠÁMAL, Pavel. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5.

VÍTEK, Bohumil. *Evropeizace českého práva*. Ostrava: Key Publishing, 2013. Právo (Key Publishing). ISBN 978-80-7418-200-6.

WHITE, Simon. *Protection of the Financial Interests of the European Communities: The Fight against Fraud and Corruption*. Zuidpooslingel, Netherlands: Kluwer Law International, 1998. ISBN 9041196471.

2. Seznam použitých webů

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

Policie České republiky: <https://www.policie.cz>

Evropská komise: <http://ec.europa.eu/>

Úřad vlády České republiky: <https://apps.odok.cz/home>

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: <https://www.psp.cz>

Ministerstvo spravedlnosti: <https://www.justice.cz/>

Ministerstvo spravedlnosti: <https://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistickych-listu.html>

Ministerstvo vnitra: <https://www.mvcr.cz/>

Ministerstvo financí: <https://www.mfcr.cz/>

Evropská unie: <https://europa.eu>

3. Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 86/1950 Sb., trestní zákon správní, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Zákon č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Zákon č. 122/2008 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Usnesení předsednictva ČNR o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Nařízení Rady (ES, EUROATOM) č. 2185/96 ze dne 11. prosince 1996, o kontrolách a inspekcích na místě prováděných Komisí za účelem ochrany finančních zájmů Evropských společenství proti podvodům a jiným nesrovnalostem, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Nařízení EP a Rady (EU, EUROATOM) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013, o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF), In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Nařízení EP a Rady (EU, EUROATOM) č. 2016/794 ze dne 11. května 2016, o Agentuře Evropské Unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol), In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Směrnice EP a Rady 2017/1371 ze dne 5. července 2017, o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Rozhodnutí Rady 2002/187/SVV ze dne 28. února 2002, o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust) za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

4. Seznam použité judikatury

Rozhodnutí NS ČR sp. zn. 8 Tdo 858/2016 ze dne 10. 8. 2016, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Rozhodnutí NS ČR sp. zn. 5 Tdo 1139/2018 ze dne 31. 10. 2018, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Rozhodnutí NS ČR sp. zn. 6 Tdo 870/2017 ze dne 31. 8. 2017, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Rozhodnutí NS ČR sp. zn. 7 Tdo 1463/2012 ze dne 27. 3. 2013, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Rozhodnutí NS ČR sp. zn. 4 Tdo 1117/2016 ze dne 31. 8. 2016, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Rozhodnutí NS ČR sp. zn. 4 Tdo 1681/2016 ze dne 31. 1. 2017, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Rozhodnutí NS ČR sp. zn. 3 Tdo 736/2014 ze dne 23. 9. 2014, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Rozhodnutí NS ČR sp. zn. 3 Tdo 1146/2016 ze dne 2. 11. 2016, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Rozhodnutí NS ČR sp. zn. 3 Tdo 414/2017 ze dne 23. 5. 2017, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Rozhodnutí NS ČR sp. zn. 7 Td 18/2014 ze dne 26. 3. 2014, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Rozhodnutí NS ČR sp. zn. 5 Tdo 1635/2016 ze dne 29. 3. 2017, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Rozhodnutí NSS 4 As 215/2014, ze dne 24. 7. 2014, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Rozhodnutí NSS 1 Afs 291/2017–33, ze dne 30. 10. 2018, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Vrchní soud v Praze, rozhodnutí sp. zn. 4 To 3/2016 ze dne 24. 3. 2016, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Vrchní soud v Praze, rozhodnutí sp. zn. 1 T 10/2015, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Vrchní soud v Olomouci, rozhodnutí sp. zn. 5 To 109/2015 ze dne 2. 12. 2015, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Nález Ústavního soudu III.ÚS 1285/08 ze dne 28. 6. 2008, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

Nález Ústavního soudu II.ÚS 2947/08 ze dne 18. 12. 2008, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2019-02-01].

5. Seznam ostatních zdrojů

Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2018, Tpjn 300/2017, k otázce, zda je možný jednočinný souběh trestných činů dotačního podvodu podle § 212 tr. zákoníku a poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 tr. zákoníku: resp. v jakém rozsahu (co do způsobení škody či dalších okolností) je možný takový souběh. 6. 2018, **2018**(1), Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu.

DIMUN, Petr. Česká republika už má tři kandidáty na evropského žalobce: Česká justice. *Domovská stránka: Česká justice* [online]. Praha: Media Network, 2018, 8.4.2019 [cit. 2019-04-09]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/04/ceska-republika-uz-ma-tri-kandidaty-evropskeho-zalobce/>

Subsidiarita trestní represe: epravo.cz. *EPRAVO.CZ – Váš průvodce právem - Sbírka zákonů, judikatura, právo* [online]. Praha: EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo, 2019, 24. 8. 2018 [cit. 2019-04-18]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/soudni-rozhodnuti/subsidiarita-trestni-represe-106832.html>

K zásadě subsidiarity trestní represe a porušení principu nullum crimen, nulla poena sine lege: Ústavní soud. *Ústavní soud České republiky: oficiální webové stránky* [online]. Brno: Ústavní soud, 2015, 21.06.2018 [cit. 2019-04-18]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/de/aktualne/k-zasade-subsidiarity-trestni-represe-a-poruseni-principu-nullum-crimen-nulla-poena-sine-lege/>

Nejvyšší soud: Subsidiarita trestní represe, § 12 odst. 2 tr. zákoníku. *Nejvyšší soud: Titulní stránka* [online]. Brno: Nejvyšší soud, 2018, 16. 11. 2017 [cit. 2019-04-18]. Dostupné z: http://www.nsoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/web/Rozhodovacicinnost~Pravnivety,trestnikolegium~Subsidiarita_trestni_represe_12_odst_2_tr_zakoniku~?openDocument&lng=CZ

JAN, Brázda. Zásada subsidiarity trestní represe ve světle nálezu Ústavního soudu: Bulletin advokacie, odborný právní portál. *Advokátní deník: Novinky ze světa advokacie* [online]. impax/česká advokátní komora, 2013, 09.12.2014 [cit. 2019-04-18]. Dostupné z:

<http://www.bulletin-advokacie.cz/zasada-subsiarity-trestni-represe-ve-svetle-nalezu-ustavniho-soudu>

Zpráva o činnosti NCOZ. NCOZ SKPV, 5. 12. 2018 [cit. 2019-02-10]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/soubor/ncoz-galerie-soubory-zprava-o-cinnosti-ncoz.aspx>

Convention on the Protection of EU Financial Interests [online]. 2016, 10 [cit. 2019-03-07]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586631/EPRS_BRI%282016%29586631_EN.pdf

Usnesení vlády č. 833 ze dne 15. 10. 2014 [cit. 2019-03-05]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2014-10-15>

EU REPORT 2018 ZPRÁVA O FINANČNÍM ŘÍZENÍ PROSTŘEDKŮ EVROPSKÉ UNIE V ČR [cit. 2019-03-05]. Dostupné z: <https://nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/eu-report/eu-report-2018-cz.pdf>

Národní programy a dotace. 3. vydání. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, [2018]. ISBN 978-80-7538-174-3.

Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropské unie pro programové období 2014-2020 [cit. 2019-03-05]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/ochrana-financnich-zajmu/financni-zajmy-eu/narodni-strategie-ochrany>

PSP ČR. Důvodová zpráva k sněmovnímu tisku 323/0, část č. 1/4: novela z. – trestní zákoník.

PSP ČR. Sněmovní tisk 323/0, část č. 1/4: Novela z. – trestní zákoník.

Výkladové stanovisko Nejvyššího státního zástupce ze dne 26. 11. 2003 č. 15/2003 ke sjednocení výkladu zákonů ke vztahu ustanovení § 250 odst. 1 a § 250a odst. 1 a § 250b odst. 1 trestního zákona.

NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ ČR. Stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů k otázce jednočinného souběhu trestného činu poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 260 trestního zákoníku s trestným činem dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku a jednočinného souběhu trestného činu poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 260 trestního zákoníku s trestným činem zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku ze dne 8. 3. 2011, sp. zn. 1 SL 770/2010 [č. 3/2011 Sb. výkl. stanovisek NSZ].

Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, vypracovaná na základě článku K. 3 Smlouvy o Evropské unii. Úř. věst. C 316, 27. 11. 1995, kapitola 19, svazek 008, s. 57 – 65.

Poskytování dotací a návratných finančních výpom | epravo.cz. *EPRAVO.CZ – Sbírnka zákonů, judikatura, právo* [online]. Praha: EPRAVO.CZ, 2019, 15. 3. 2002 [cit. 2019-02-01]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/prakticke-rady/podnikani/poskytovani-dotaci-anavratnych-financnich-vypomoci-ze-statniho-rozpoctu-16064.html?mail>

Dotace, financování | BusinessInfo.cz. *BusinessInfo.cz - Oficiální portál pro podnikání a export* [online]. Praha: Czech Trade., 2018 [cit. 2019-02-01]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/cs/dotace-a-financovani.html>

Zpráva o činnosti NCOZ [online]. 5. prosince 2018. Praha: NCOZ SKPV, 2018 [cit. 2019-03-03]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/soubor/ncoz-galerie-soubory-zprava-o-cinnosti-ncoz.aspx>

Dary a dotace – nové pojetí - DVS. *Deník veřejné správy* 23. 3. 2019 [online]. Praha: Triada, 2019 [cit. 2019-03-23]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6707337>

Sněmovní tisk 337/0, část č. 3/6, Novela z. o státním zastupitelství – EU. [cit. 2019-02-20]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=141684>

EUROJUST. *EUROJUST: The European Union's Judicial Cooperation Unit* [online]. EUROJUST, 2019 [cit. 2019-02-20]. Dostupné z: <http://www.eurojust.europa.eu/Pages/languages/cs.aspx>

OLAF Press Office (@OLAFPress): Twitter. *Twitter.: Místo všeho dění.* [online]. Twitter, 2019 [cit. 2019-01-29]. Dostupné z: <https://twitter.com/OLAFPress>

The OLAF report 2017 [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018 [cit. 2019-04-07]. ISBN 978-92-79-80178-5. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf

EU revenue: where the money comes from: European Commission. *European Commission: Policies, information and services* [online]. European Union, 2019 [cit. 2019-04-15]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/revenue_en

Dotační podvod a poškození finančních zájmů Evropské unie

Abstrakt

Práce se zabývá zejména definicí a postihem trestného činu dotačního podvodu v rámci trestního práva. Současně se zaměřuje i na některé otázky související s touto trestnou činností, a to zejména subsidiaritu trestního postihu a souběh tohoto trestného činu s dalšími trestnými činy jako je trestný čin poškození finančních zájmů EU.

Metodou zpracování je především dedukce a analýza, v příslušných částech pak indukce, syntéza a komparace.

Práci je rozdělena do tří hlavních částí.

Nejprve se věnuje dotacím a dotačnímu podvodu, kdy vysvětluje, co to je dotace a jaké jednání lze považovat za dotační podvod, a dále ozřejmuje některé instituty spojené s těmito pojmy, mj. rozpočtová pravidla, zdroje, evidenci. Zabývá se rovněž tím, jaká jednání jsou spojena s trestným činem dotačního podvodu. U trestného činu dotačního podvodu se tedy zabývá jeho znaky, vztahem k jiným ustanovením trestního zákoníku, vyšetřováním a ukládáním trestu.

V další části se práce věnuje ochraně finančních zájmů Evropské unie, především pak institucím a orgánům, jež mají zvláště za cíl ochranu těchto zájmů, jako jsou Eurojust, OLAF, NCOZ a více pozornosti je pak věnováno novému institutu, jímž je Úřad evropského prokurátora. Dále rozebírá skutkovou podstatu trestného činu poškození finančních zájmů EU.

V poslední části zkoumá vztah ustanovení postihujícího dotační podvody, podle § 212 trestního zákoníku, a ustanovení postihujícího poškození finančních zájmů Evropské unie, podle § 260 trestního zákoníku, zvláště v souvislosti se stanoviskem Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2018, Tpjn 300/2017.

Závěrem tato práce pak zejména konstatuje, že ustanovení § 212 trestního zákoníku a § 260 trestního zákoníku se víceméně překrývají, a že by bylo namístě zpřesnit jejich právní úpravu. Také poukazuje na problém, kdy při implementaci právních norem EU do českého právního řádu je přejímán jejich doslovný obsah, přičemž nejsou vzaty v úvahu národní podmínky.

Klíčová slova:

Dotační podvod

Poškození finančních zájmů Evropské unie

Souběh trestných činů

Subsidy fraud and damaging the financial interests of the European union

Abstract

The thesis deals mainly with the definition and punishment of subsidy frauds within the framework of criminal law. At the same time, it also addresses some issues related to this crime, in particular the subsidiarity of criminal sanctions and the concurrence of this crime with other crimes such as the offense of damaging the financial interests of the European Union.

The method of processing is mainly deduction and analysis, in the relevant parts induction, synthesis and comparison.

The thesis is divided into three main parts.

First, it deals with subsidies and subsidy fraud, explaining what a subsidy is and what action can be considered a subsidy fraud, and also clarifies some of the institutes associated with these terms, including budget rules, resources, and records. It also deals with what actions are associated with the crime of subsidy fraud. Thus, in the case of a subsidy fraud, it deals with its characteristics, its relation to other provisions of the Penal Code, the investigation and the imposition of punishment.

In the next part, the thesis deals with the protection of the financial interests of the European Union, especially with the institutions and bodies, which are particularly focused at the protection of these interests, such as Eurojust, OLAF, NCOZ and more attention is given to the new institute, the European Prosecutor's Office. It also analyzes the characteristics of the crime of damaging the EU's financial interests.

The last part examines the relation of the provision affecting the subsidy fraud, according to the Section 212 of the Penal Code, and the provision affecting the damaging the financial interests of the European Union, according to the Section 260 of the Penal Code, especially in connection with the Supreme Court's opinion of 26 April 2018, Tpjn 300/2017.

Finally, this thesis notes in particular that the provisions of the Section 212 of the Penal Code and the Section 260 of the Penal Code overlap more or less, and that it would be appropriate to refine their legislation. It also points to a problem when in the implementation of EU legislation into Czech law, it is assumed their literal content without taking into account the national conditions.

Key words:

Subsidy fraud

Damaging the financial interests of the European union

Concurrence of offenses