

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Ing. Daniella Sarah Sotolářová

**Trestněprávní postih podvodných jednání
s peněžními prostředky Evropské unie**

Disertační práce

Školitel: Prof. JUDr. Jiří Jelínek, CSc.

Studijní program: Teoretické právní vědy – Trestní právo, kriminologie a kriminalistika

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 31. ledna 2021

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační 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 654145 znaků včetně mezer.

Mgr. Ing. Daniella Sarah Sotolářová

V Praze dne 31. ledna 2021

Poděkování

Dovoluji si poděkovat panu profesorovi Jiřímu Jelínkovi za odborné vedení mé disertační práce a cenné rady při její tvorbě.

Úvod.....	5
1. Finanční zájmy Evropské unie a jejich ochrana z úrovně Evropské unie.....	10
1.1. Majetek Evropské unie a finanční zájmy s ním spojené	11
1.1.1. Aktiva Evropské unie, její movitý a nemovitý majetek a finanční prostředky	14
1.1.2. Měna Evropské unie – euro.....	15
1.2. Rozpočty Evropské unie	18
1.2.1. Rozpočet Evropské unie jako celku a jeho charakteristika	19
1.2.2. Rozpočtová politika.....	21
1.2.3. Finanční perspektiva Evropské unie	23
1.2.4. Vnitřní struktura rozpočtu a principy jeho sestavování.....	28
1.2.5. Příjmy evropského rozpočtu.....	32
1.2.6. Výdaje evropského rozpočtu	39
1.2.7. Financování z finančních prostředků Evropské unie	41
1.2.8. Řízení vydávání prostředků z rozpočtu Evropské unie	42
1.2.9. Způsoby financování z evropského rozpočtu.....	45
1.2.9.1. Granty	45
1.2.9.2. Půjčky, záruky a kapitál	46
1.2.9.3. Dotace	46
1.2.9.4. Ceny v soutěžích	47
1.2.9.5. Veřejné zakázky.....	48
1.2.10. Nastavení finančních toků z rozpočtu Evropské unie a jejich řízení.....	52
1.3. Správněprávní ochrana finančních zájmů Evropské unie.....	57
1.3.1. Ochrana finančních zájmů Evropské unie z úrovně předpisů práva správního	58
1.3.2. Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF)	60
1.3.3. Evropský koordinační systém pro boj proti podvodům (AFCOS).....	65
1.4. Trestněprávní ochrana finančních zájmů Evropské unie v evropském právním rámci..	67
1.4.1. Ochrana finančních zájmů Evropské unie z úrovně předpisů práva trestního	68
1.4.2. Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO) a jeho pravomoci	133
1.5. Shrnutí	169
2. Finanční zájmy Evropské unie a jejich trestněprávní ochrana na úrovni České republiky .	177
2.1. Trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie.....	183
2.1.1. Trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie	190
2.1.2. Úplatkářství poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie	205
2.1.3. Legalizace výnosů z trestné činnosti proti finančním zájmům Evropské unie	211
2.1.4. Další trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie	216

2.1.5. Přičitatelnost spáchání trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie právníckým osobám	229
2.2. Trestné činy neoddelitelně spjaté s trestnými činy proti finančním zájmům Evropské unie	235
2.3. Organizované zločinecké skupiny jednající proti finančním zájmům Evropské unie a trestnost účastenství na nich	241
2.4. Vzájemné vztahy mezi trestnými činy proti finančním zájmům Evropské unie	252
2.5. Shrnutí	266
Závěr.....	273
Seznam použité literatury	277
Monografie a sborníky	277
Komentáře.....	281
Odborné články	282
Seznam použitých internetových zdrojů	284
Seznam použitých právních předpisů České republiky	284
Seznam použitých právních předpisů Evropské unie	285
Seznam použité judikatury	291
Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie	291
Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva.....	291
Rozhodnutí soudů České republiky	291
Seznam ostatních zdrojů.....	295
Abstrakt a klíčová slova v českém jazyce	297
Abstrakt a klíčová slova v anglickém jazyce	299

Úvod

Česká republika je integrální součástí Evropské unie. Ta je nadstátním subjektem, nadaným specifickou suverenitou a právní subjektivitou, existujícím při zachování svrchovanosti států jí tvořících. S její existencí jsou spojeny určité důležité hodnoty a k nim se vážící zájmy, k jejichž prosazování jsou využívány zdroje, jimiž disponuje. Jedná se o rozsáhlý majetek mající až na určité výjimky podobu finančních prostředků procházejících jejím rozpočtem, jí spravovanými rozpočty a rozpočty spravovanými jejím jménem. Jejich prostřednictvím jsou financovány její politiky v různých oblastech a rozvojové programy tvořící jejich integrální součást. V nich se odráží ony hodnoty, priority a zájmy, které profilují její vývoj a směřování. Jejich narušení jí může zásadně poškodit a současně ohrozit její fungování.

Cestou k prosazení daných hodnot a priorit je financování aktivit směřujících k jejich naplnění z majetku, jímž disponuje Evropská unie, a specificky z finančních prostředků, které ho tvoří. To je těžištěm finančních zájmů Evropské unie a je to také primárním objektem trestněprávní ochrany Evropské unie. Opodstatňuje to totiž trestněprávní postih zásadních forem poškozování jejích finančních zájmů, zvláště pak takový postih jejich poškozování jednáními podvodné povahy. Ten je přitom možný pouze na úrovni členských států Evropské unie, neboť v její pravomoci, resp. v pravomoci jejích orgánů, není vyvozování trestní odpovědnosti vůči komukoliv a postihování spáchaných trestných činů. Evropská unie však má propracovaný systém administrativních opatření reagujících na případy jednání podvodné povahy dotýkající se jejích finančních zájmů a administrativního i trestního vyšetřování těchto případů.

Jednání podvodné povahy nejsou v evropském civilizačním prostoru ničím novým, ale boj proti nim prochází určitým vývojem korespondujícím změnám v sociálním, ekonomickém a politickém prostředí a dynamiku nabírá současně s globalizací ekonomiky a s prohlubující se integrací v rámci Evropské unie. Ruku v ruce s tím prodělává určité změny i právní rámec, v němž tento boj probíhá. Na významu neztrácí tradičně právně propracovaná zakotvení skutkové podstaty trestného činu podvodu v jejím zažitém pojetí, dopadající na dlouhodobě se vyskytující podvody v soukromé i veřejné sféře, avšak střetem prudce se rozvíjející kriminality v této oblasti s těžkopádností snah zákonodárců na ně náležitě reagovat je poznamenáno postupné utváření nových speciálních skutkových podstat trestných činů s podvodnými rysy. Navíc po otevření Schengenského prostoru Evropské unie nabyly výrazně na významu též různé typy činů podvodného charakteru s nadnárodními aspekty, v českém právním prostředí trestněprávně postižitelné jako trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie, ale nejen jako on.

Evropská unie v průběhu doby odstranila mnoho bariér pro volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu a rozhodla se investovat do velice různorodých projektů v jednotlivých regionech, z čehož plynuly – a dosud plynou – pro řadu subjektů výhody, které se stávají předmětem trestné činnosti. Podstatnou část této trestné činnosti představují podvody ohrožující finanční zdroje Evropské unie, které často páchají organizované zločinecké sítě a v mnoha případech se neomezují pouze na jednu zemi nebo na jeden region. Tato skutečnost – a dlouholetá priorita Evropské unie chránit své finanční zájmy – motivuje její členské státy k posilování jejich vzájemné spolupráce v boji proti podvodům ohrožujícím její finanční zájmy a vede je k přijímání trestněprávních úprav přispívajících k ochraně těchto zájmů. Odhodlání tak činit daly její členské státy najevo již ve dvou jejích základních normách, a to ve smlouvě o Evropské unii a ve smlouvě o fungování Evropské unie. Z těchto smluv vyplývají jejím členským státům dvě významné povinnosti. První z nich spočívá v povinnosti přijímat k ochraně jejich finančních zájmů opatření mající odstrašující účinek a poskytující v nich jejím orgánům a institucím účinnou ochranu, zatímco druhá z nich spočívá v požadavku přijímat k ochraně jejich finančních zájmů stejná opatření, jaká přijímají k zamezení podvodů ohrožujících jejich vlastní finanční zájmy. Z toho rezultují dvě důležité zásady, první vyjadřující to, že finanční zájmy Evropské unie se staví na roveň s finančními zájmy členských států, druhá kladoucí důraz na to, že ve vnitrostátním právním řádu musí být zakotveny instrumenty nerozlišující ochranu finančních zájmů domácích a unijních.

Postupné prohlubování ochrany finančních zdrojů Evropské unie je spojeno s posilováním nástrojů vnitřní kontroly jejích institucí nakládajících s jejími finančními prostředky a s jejím vybavováním vnějšími kontrolními pravomocemi. K jejich zakotvení došlo nařízením Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství a na něj navazujícími normami, zvláště pak rozhodnutím Komise č. 1999/352/ES, ESUO, Euratom ze dne 28. dubna 1999 o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF), nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 ze dne 25. května 1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům, nařízením Rady (Euratom) č. 1074/1999 ze dne 25. května 1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům a interinstitucionální dohodou ze dne 25. května 1999 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropských společenství a Komisí Evropských společenství ohledně vyšetřování Evropským úřadem pro boj proti podvodům. Samotný Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) byl zřízen na základě bývalého článku 280 smlouvy o Evropských společenstvích, jehož obsah byl převzat do ustanovení článku 325 smlouvy o fungování Evropské unie. Vedle něj – a nezávisle na něm – působí síť Evropského

koordinčního systému pro boj proti podvodům (AFCOS), tvořená národními orgány zodpovědnými za ochranu finančních zájmů Evropské unie před podvody. Úsilí o vybavení Evropské unie vyšetřovacími pravomocemi v trestních věcech, v nichž jde o poškození jejích finančních zájmů, došlo naplnění přijetím směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, která nahradila úmluvu o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, a nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Těmito právními normami byly svěřeny tyto pravomoci na základě článků 83 a 86 smlouvy o fungování Evropské unie Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO).

V zájmu sjednocení přístupu k reakci na trestnou činnost dané povahy na úkor Evropské unie byla na úrovni evropské legislativy postupně učiněna řada kroků směřujících k harmonizaci příslušných vnitrostátních úprav v jednotlivých členských státech Evropské unie. Česká legislativa reagovala v daném kontextu na požadavky vyplývající z úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. července 1995, ze smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy ze dne 13. prosince 2007 a z dalších evropských norem navazujících na tuto smlouvu zejména rozšířením škály skutkových podstat trestných činů podvodné povahy zakotvených v někdejší trestním zákoně o skutkovou podstatu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie. Její specifické znaky jsou aktuálně upraveny v § 260 nového českého trestního zákoníku. Jednání proti finančním zájmům Evropské unie jsou však v České republice trestněprávně postižitelná i v rámci velice širokého spektra skutkových podstat řady dalších trestných činů. Skutkové podstaty některých z nich – zvláště pak trestných činů podvodu, dotačního podvodu a úvěrového podvodu – nečiní samy o sobě v aplikační praxi větší problémy, vzhledem k jejich bohaté historii i dostatečné judikatuře, ale o skutkových podstatách řady ostatních to neplatí. Nadto, jednoznačný není ani jejich vzájemný vztah. Svým způsobem specifickou dimenzi jim pak v daném kontextu dává to, že s evropským rozměrem činů vykazujících jejich znaky – konkrétně činů dotýkajících se určitým způsobem finančních zájmů Evropské unie – je spojena nutnost vzít v potaz evropský (unijní) právní rámec, do něhož zapadají, a nadnárodní (evropské) ekonomické vztahy, z nichž je nelze vytrhávat.

Formy ochrany finančních zájmů Evropské unie a právní a ekonomický rámec, v němž jsou chráněny, se poměrně dynamicky vyvíjí v čase, a to na pozadí dlouhodobého střetu snah o unifikaci trestního práva v Evropské unii a odporu k ní. Evropská unie tak dosud nedospěla ke kodifikaci unijního trestního práva – tedy ani k přijetí evropského trestního zákoníku – ale v určitých oblastech učinila zásadní pokrok na cestě k harmonizaci trestního práva svých

členských států. Nejdále se v tomto ohledu dostala právě v oblasti trestněprávní ochrany svých finančních zájmů proti jednáním podvodné povahy, jak je chápou její právní normy. Ty v tomto ohledu jdou výrazně nad rámec toho, co je běžně v právní teorii i praxi považováno za charakteristické pro činy dané povahy. Základním právním předpisem, jenž zakotvil právní rámec pro harmonizaci trestního práva v této oblasti, se nově stala směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, účinná od 6. července 2019. Vymezila totiž činy trestněprávní povahy, které je na místě považovat za trestné činy proti jejím finančním zájmům (podvody proti nim a s nimi související trestné činy), zavázala členské státy k jejich kriminalizaci (tedy k zakotvení trestnosti činů vykazujících jejich znaky) a určila pravidla trestněprávní reakce na ně (zvláště pak minimální standard trestů za ně). Současně zřízený Úřad evropského veřejného žalobce se pak stal prvním justičním orgánem Evropské unie nadaným pravomocí vyšetřovat určitý okruh trestných činů – trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie a trestné činy s nimi neoddělitelně spjaté – a trestně stíhat osoby podezřelé z jejich spáchání.

To vše – a zvláště pak vývoj právní úpravy v dané oblasti v příslušných ekonomických souvislostech – je východiskem této práce. Jejím těžištěm je pak posouzení toho, co z dané právní úpravy vyžaduje širší výklad a co z ní lze vyvodit pouze na základě její hlubší analýzy. Tak nejednoznačné je už to, co všechno zahrnují ony finanční zájmy Evropské unie, o jejichž trestněprávní ochranu jde. Žádný právní předpis totiž věcně nevymezuje jejich obsah, tedy co pod ně spadá, a s ekonomickým pohledem na ně nelze v daném právním rámci vystačit. Zároveň je ale zřejmé, že při výkladu a aplikaci příslušných trestněprávních norem chránících finanční zájmy Evropské unie – ať už těch přijatých na úrovni Evropské unie nebo těch zakotvených v jejich členských státech – je nezbytné vzít v potaz ekonomický rámec, v němž Evropská unie uplatňuje své finanční zájmy. Ekonomický základ má také řada pojmů, s jejichž použitím jsou danými právními normami vyjádřeny znaky skutkových podstat trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie. Ty z daných právních norem, které byly přijaty na úrovni Evropské unie, vesměs měly – a doposud mají – harmonizační povahu a nikdy nebyly přímo aplikovatelné v členských státech Evropské unie. Na těchto státech však bylo – a doposud je – zakotvení trestnosti jimi stanovených činů v jejich trestních kodexech. Zmapování způsobů, jimiž se každý z nich zhostil tohoto závazku, by šlo nad rámec této práce, ale věnována je posouzení toho, zda požadavky daných právních norem naplnila Česká republika, a pokud ano, jakým způsobem se tak stalo. V zájmu kvalifikovaného posouzení této skutečnosti se zároveň zabývá tím jaké činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie jsou podřaditelné pod znaky trestných

činů proti jejím finančním zájmům vymezené danými právními normami, a zvláště pak směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. V návaznosti na to analyzuje jaké právní kvalifikace oněch činů a za jakých okolností přicházejí v úvahu v České republice, stejně jako to jaké jsou vztahy mezi trestnými činy, jejichž skutkové podstaty naplňují. V tomto kontextu současně mapuje a kriticky vyhodnocuje dosavadní soudní judikaturu vztahující se k těmto trestným činům a zabývá se výkladem toho, co ve vztahu k nim a k trestné činnosti proti finančním zájmům Evropské unie vyžaduje s ohledem na změny v právní úpravě přijaté na úrovni Evropské unie přehodnocení a co zatím není podchyceno soudní judikaturou ani analyzováno odbornou literaturou. Nové pojetí trestněprávně postižitelných jednání proti finančním zájmům Evropské unie, s nímž přišla její nová legislativa, totiž zásadně překročilo rámec její předchozí normotvorby a postavilo do zcela nové situace řadu subjektů, které se musí vypořádat s novými situacemi. To je umocněno tím, že vyšetřování dané trestné činnosti a trestní stíhání osob podezřelých z jejího spáchání je nově nařízením Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, svěřeno tomuto orgánu Evropské unie s nadnárodní působností. Dané nařízení je platné ode dne 20. listopadu 2017 a zahájení činnosti Úřadu evropského veřejného žalobce časově zařadilo na přelom let 2020 a 2021.

1. Finanční zájmy Evropské unie a jejich ochrana z úrovně Evropské unie

Finanční zájmy Evropské unie jsou – v nejširším slova smyslu – vyjádřením finančního rozměru veškerých jejích zájmů. V užším slova smyslu představují dílčí výseč jejích zájmů ekonomické povahy. Prioritou jejích ekonomických zájmů je docílení kontinuálního rozvoje hospodářství jejích členských států ve společném ekonomickém prostoru a vyrovnání ekonomické úrovně jejích jednotlivých regionů, to vše při udržení stability základů její ekonomiky. Ekonomický aspekt však mají také její zájmy v sociální a politické sféře. K naplnění všech těchto svých zájmů využívá – mimo jiné – také svůj majetek, zvláště pak finanční prostředky, které tvoří jeho dominantní část. Její priority jsou přitom promítány především do forem užití těchto finančních prostředků, ale i do způsobu jejich kumulace v unijních rozpočtech, tedy v jejím celkovém rozpočtu, v jí spravovaných rozpočtech a v rozpočtech spravovaných jejím jménem. Soubor zájmů vztahujících se k jejímu majetku – a zvláště k finančním prostředkům, které ho tvoří, k jejich zdrojům a k jejich užití – pak tvoří komplex jejích finančních zájmů v užším slova smyslu.

Finanční zájmy Evropské unie mohou být – a mnohdy jsou – odlišné od finančních zájmů jejích členských států i od finančních zájmů jednotlivců patřících do komunit existujících na jejím území. Dáno je to tím, že zájmy každého z těchto subjektů, z nichž vychází jejich finanční zájmy, se vždy neshodují, a to tím spíše, že jsou často nazírány z různých časových horizontů, přičemž zejména finanční zájmy menších entit, a specificky jednotlivců, bývají definovány okamžitým užitekem z daných situací, zatímco finanční zájmy větších entit mívají dlouhodobější charakter. Určité společné jmenovatele však finanční zájmy různých entit existujících ve společném ekonomickém prostoru Evropské unie hodné právní ochrany mají. Dány jsou především hodnotami, na nichž je založena Evropská unie, a k jejichž ochraně a rozvoji slouží vynakládání jejích finančních prostředků prostřednictvím jejích rozpočtů. To, co je ve finančním zájmu Evropské unie jako celku, tedy sice nemusí být v souladu s konkrétním specifickým dílčím zájmem každého jejího jednotlivého členského státu nebo nějaké menší entity existující v jejím rámci, ale existují kritéria, podle nichž jsou formulovány její finanční zájmy, na základě nichž lze posoudit každý učiněný krok z hlediska toho, zda je v jejím finančním zájmu.

V zájmu dosažení rovnocenné ochrany finančních zájmů Evropské unie a finančních zájmů jejích členských států se vychází z principu, že proti jednáním narušujícím zájmy Evropské unie je nutno aplikovat stejná pravidla a opatření jako proti jednáním narušujícím zájmy členského státu samotného. Tento princip – princip asimilace faktů – byl nejdříve formulován v rozhodnutí Evropského soudního dvora číslo 68/1988 ze dne 21. září 1989.

V platné evropské právní úpravě je tento princip promítnut do článku 325 smlouvy o fungování Evropské unie (dřívějšího článku 280 smlouvy o Evropských společenstvích).

Finanční zájmy Evropské unie jsou právem chráněny ze dvou úrovní, a to z úrovně předpisů práva správního a z úrovně předpisů práva trestního. V správněprávní rovině byla ochrana finančních zájmů Evropské unie – původně Evropských společenství – upravena v devadesátých letech 20. století. Nejvýznamnějším předpisem jí upravujícím přitom bylo nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství. Vodítko k zakotvení trestněprávní ochrany jejich finančních zájmů v právních rádech jejich členských států přibližně ve stejném období dala úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. července 1995, kterou v roce 2017 nahradila směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Ani jedna z těchto právních norem – stejně jako žádný z následně vydaných unijních předpisů – ovšem neobsahuje vymezení finančních zájmů Evropské unie jako takových. Upraveno je toliko to, co je jejich předmětem. Celoevropská právní úprava opatření proti poškození finančních zájmů Evropské unie tak fakticky funguje na vytipování klíčových jednání – typů protiprávních činů – které mohou tyto zájmy poškodit, aniž by bylo jasně stanoveno, co se těmito zájmy rozumí. Za zásadní jsou přitom považována podvodná jednání vztahovaná k finančním prostředkům procházejícím unijními rozpočty. Na významu však postupně nabývají i další typy delikvence dotýkající se aktiv Evropské unie a její měny, eura.

1.1. Majetek Evropské unie a finanční zájmy s ním spojené

Primárním předmětem ochrany v případě finančních zájmů Evropské unie jsou majetkové hodnoty, které vlastní, spravuje a s nimiž disponuje. Dáno je to tím, že oněmi finančními zájmy chráněnými právními normami Evropské unie jsou zájmy vztahující se k jejímu majetku, k jeho zdrojům a k jeho užití.

Majetek Evropské unie je co do své povahy veřejným majetkem. To zásadně ovlivňuje přístup k jeho pořizování, k jeho správě a k nakládání s ním. To vše musí být hospodárné (*economy*), efektivní (*efficiency*) a účelné (*effectiveness*). Požadavek hospodárnosti při pořizování majetku Evropské unie, při jeho správě a při nakládání s ním v sobě zahrnuje především nezbytnost minimalizace výdajů vynaložených na jehořízení, na jeho správu, při nakládání s ním a na dosažení tím sledovaných cílů. Jejich dosažení pak lze považovat za účelné pokud jich bylo dosaženo v optimální míře a za efektivní pokud podniknuté kroky vedly

k dosažení nejlepšího možného výsledku co do kvality, přínosu a rozsahu v poměru k vloženým majetkovým hodnotám.

Uvedené principy – principy 3E – vyvěrají ze samotné podstaty veřejného majetku a jsou také obecným základem finanční kontroly, jak ho vymezil ve své judikatuře Evropský účetní dvůr i zákonodárství Evropské unie a většiny jejích členských států, Českou republiku nevyjímaje¹. V zájmu jejich zachování jsou v Evropské unii stanovena určitá pravidla pro nakládání s jejím majetkem a pro jeho správu, zakotvená různými normativními akty a závazná pro všechny subjekty participující na nakládání s ním a na jeho správě, ať už na úrovni Evropské unie jako celku nebo na úrovni jednotlivých jejích členských států. Obecně závaznými právními normami přijatými na úrovni Evropské unie jsou tak velice široce regulovány zejména dispozice s majetkem Evropské unie a specificky pak s tím, co tvoří jeho zásadní část, tedy s jejími finančními prostředky. Zvláště propracovaná jsou přitom pravidla pro používání těchto finančních prostředků na financování projektů podporovaných ze zdrojů Evropské unie, pro jejich čerpání z různých evropských fondů, pro zadávání veřejných zakázek s jejich využitím a pro používání evropských dotací a subvencí. Pozornost je však danými právními normami věnována také dalším formám nakládání s majetkem Evropské unie, stejně jako vykazování určitých skutečností, odvodům finančních prostředků do rozpočtu Evropské unie a kontrole udržitelnosti projektů financovaných ze zdrojů Evropské unie.

Evropská normotvorba vychází z toho, že dodržení stanovených pravidel – a vůbec platné právní úpravy – je zárukou hospodárného, efektivního a účelného využití zdrojů Evropské unie, tedy že umožňuje za předem daných podmínek dosáhnout optimálního uplatnění těchto zdrojů. Jejich hospodárné, efektivní a účelné využití přitom tvoří základ chráněného zájmu Evropské unie v ekonomické oblasti. Porušení daných pravidel – ať už určitým aktivním protiprávním jednáním nebo opomenutím něco učinit – představuje proto sankcionovatelnou nesrovnalost². Jejich porušení je totiž vždy proti zájmům Evropské unie, neboť tyto zájmy jsou v důsledku toho buď přímo poškozeny nebo alespoň ohroženy.

¹ Viz OCHRANA, František, JAN, Pavel, LEOŠ, Vítek, a kol.: *Veřejný sektor a veřejné finance – financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada Publishing, 2010, 264 s., ISBN 978-80-247-3228-2, s. 38 an.; srov. článek 33 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie a kterým se mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení Rady (EU, Euratom) č. 966/2012, interinstitucionální dohodu ze dne 2. prosince 2013 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí Evropské unie o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a o řádném finančním řízení, § 2 českého zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů, a § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

² Srov. článek 1 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

Postup porušující právně závazná pravidla pro pořizování majetku Evropské unie, pro jeho správu a pro nakládání s ním může ale nemusí mít trestněprávní dimenzi, tedy naplňovat znaky skutkové podstaty nějakého trestného činu. K primárnímu postihu těchto případů protiprávních kroků a nesrovnalostí spojených s dispozicemi s majetkem Evropské unie, s jeho správou a s jeho pořizováním slouží správněprávní úprava, která je založena na objektivní odpovědnosti. Trestněprávní reakce na tyto případy je na místě jako ultima ratio pouze pokud nelze vystačit s prostředky správního práva, případně jiných právních odvětví, zvláště pak práva finančního a občanského. Ochrana majetku Evropské unie je tak primárně zajišťována prostředky správního práva a subsidiárně prostředky trestního práva, případně dalších právních odvětví.

Správněprávní normy Evropské unie zakotvují především způsoby zjišťování nesrovnalostí při nakládání s majetkem Evropské unie a při jeho správě, tedy cesty identifikace takových postupů v rozporu se stanovenými pravidly, a to různými formami kontrol. Na zjištěné nesrovnalosti je přitom podle těchto právních norem reagováno ve dvou rovinách. První představuje přijímání vhodných správních opatření, druhou pak ukládání správních sankcí. Přijímání správních opatření v zájmu předcházení a potírání porušování stanovených pravidel – a vůbec s cílem zajištění účinné ochrany před protiprávními kroky poškozujícími zájmy Evropské unie – je svěřeno dvěma orgánům – Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie – které přitom postupují podle článku 310 odst. 6 a článku 325 smlouvy o fungování Evropské unie v součinnosti s Evropským účetním dvorem. Správní sankce pak představují individuální postih za zjištěné nesrovnalosti, tedy za postupy v rozporu s právními předpisy. Uplatnění těchto sankcí je zpravidla doprovázeno nepřiznáním určité výhody, o kterou někdo usiloval, nebo jejím odejmutím. Správněprávní vyšetřování zjištěných nesrovnalostí provádí Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF), a to v mezích stanovených nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999. Zjistí-li Evropský úřad pro boj proti podvodům skutečnosti nasvědčující tomu, že mohl být spáchán trestný čin, informuje o tom příslušné orgány. Na úrovni Evropské unie je takovým orgánem Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO).

Pro případy trestněprávní reakce na postupy porušující právně závazná pravidla pro pořizování majetku Evropské unie, pro jeho správu a pro nakládání s ním počítají evropské právní normy s možnou trojkolejností trestního postihu: za jeden trestný čin je možné podle okolností postihnout jak jeho vlastního individuálního pachatele, tak jeho nadřízeného jako jeho

spolupachatele, jako účastníka na daném trestném činu nebo jako samostatného pachatele, tak příslušnou právní osobu, pokud v posuzovaném případě figuruje a jde o trestný čin, který ji lze přičíst.³ Příslušné vyšetřování na úrovni Evropské unie provádí Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO). Činí tak v právním rámci, jehož základ je zakotven v směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie a v nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

1.1.1. Aktiva Evropské unie, její movitý a nemovitý majetek a finanční prostředky

Evropská unie je na základě článku 47 smlouvy o Evropské unii a článku 335 smlouvy o fungování Evropské unie nadána vlastní právní subjektivitou a jako taková i způsobilostí vlastnit majetkové hodnoty různé povahy a disponovat s nimi. Majetkové hodnoty nabývá z větší části od členských států, a to cestou jimi prováděných odvodů finančních prostředků do jejího rozpočtu. Tyto odvody tedy představují těžiště jejích příjmů a základní zdroj jejích rozpočtových prostředků. Svůj majetek však rozšiřuje i jinými cestami, mimo jiné inkasováním výnosů určitých daní a cel, realizací vlastních stavebních a jiných projektů financovaných z jejího rozpočtu a pořizováním dalších aktiv s využitím zdrojů z něj. Větší část majetkových hodnot, jimiž disponuje, používá na financování svých politik, takže je má ve své dispozici pouze na přechodnou dobu. Část z nich však dlouhodobě užívá a spravuje.

Majetek Evropské unie tvoří nemovitosti, movité věci a penězi ocenitelná práva. Mezi jí vlastněné nemovitosti patří zejména objekty, v nichž působí některé její instituce a orgány, a pozemky, na nichž stojí. Povahu movitých věcí pak mají – mimo jiné – jednotlivé části vybavení těchto jejích objektů a její peníze v hotovosti. Movité a nemovité věci představují její reálná aktiva. Mezi ně vedle nich patří například patenty a obchodní značky. Nejvýznamnějšími z jejích penězi ocenitelných práv pak jsou její pohledávky vůči jiným subjektům. Tuto povahu mají také bezhotovostní finanční prostředky uložené na jejích bankovních účtech. Ty patří mezi její finanční aktiva. Její finanční aktiva – mezi něž jsou řazeny mimo jiné rovněž jí vlastněné dluhopisy – přitom tvoří zcela dominující část jejího majetku. Podstatná část z nich prochází jejím rozpočtem a je z nich pořizována též část jejích dalších aktiv.

Určité majetkové hodnoty mohou být – a také jsou – v majetku určitých institucí a orgánů Evropské unie, které mají vlastní právní subjektivitu. Rozsah jejich právní subjektivity

³ Srov. články 3 až 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie.

– zahrnující i právo nabývat majetek a disponovat s ním – stanoví ve vazbě na jim svěřené funkce a pravomoci jednotlivé články smlouvy o fungování Evropské unie a od ní odvozená sekundární legislativa. Takovými unijními orgány a institucemi nadanými samostatnou právní subjektivitou jsou například Evropská centrální banka (srov. článek 129 smlouvy o fungování Evropské unie) a Evropská investiční banka (srov. článek 308 smlouvy o fungování Evropské unie), ale i Evropská agentura pro životní prostředí, Europol a řada dalších.

1.1.2. Měna Evropské unie – euro

Rozpočet Evropské unie, jí spravované rozpočty a rozpočty spravované jejím jménem jsou vedeny v měně euro. Evropská unie přitom od svého vzniku směřuje k nahrazení národních měn touto nadnárodní měnou.⁴ Členské státy Evropské unie, které užívají měnu euro, postupně svým počtem a rozlohou převýšily zbývající členské státy Evropské unie, které dosud nepřešly na měnu euro. Význam této měny umocňuje to, že je v ní realizována značná část mezinárodního obchodu. Evropská unie proto věnuje velkou pozornost její ochraně.⁵ Činí tak zároveň v zájmu udržení stability ekonomiky na jejím území.

Euro je společnou měnou Evropské unie. Euromince i eurobankovky byly do oběhu uvolněny 1. ledna 2002. Do současné doby euro zavedlo devatenáct členských států Evropské unie: Belgie, Estonsko, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Malta, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovensko, Slovinsko a

⁴ Základním pramenem práva, který zakotvuje euro jako nadnárodní měnu Evropské unie a současně vymezuje fungování evropské hospodářské a měnové unie, je hlava VIII smlouvy o fungování Evropské unie (dříve hlava VII smlouvy o založení Evropských společenství). Právní rámec pro zavedení a užívání eura je v sekundárním právu Evropské unie upraven v nařízení Rady (ES) 1103/97 ze dne 17. června 1997 o některých ustanoveních týkajících se zavedení eura, ve znění nařízení Rady (ES) č. 2595/2000 ze dne 27. listopadu 2000, v nařízení Rady (ES) 974/98 ze dne 3. května 1998 o zavedení eura, ve znění nařízení Rady (ES) č. 2596/2000 ze dne 27. listopadu 2000, nařízení Rady (ES) č. 2169/2005 ze dne 21. prosince 2005, nařízení Rady (ES) č. 1647/2006 ze dne 7. listopadu 2006, nařízení Rady (ES) č. 835/2007 ze dne 10. července 2007, nařízení Rady (ES) č. 836/2007 ze dne 10. července 2007, nařízení Rady (ES) č. 693/2008 ze dne 8. července 2008 a nařízení Rady (EU) č. 670/2010 ze dne 13. července 2010, v nařízení Rady (ES) 975/98 ze dne 3. května 1998 o nominálních hodnotách a technických specifikacích euromincí určených pro peněžní oběh, ve znění nařízení Rady (ES) č. 423/1999 ze dne 22. února 1999 a nařízení Rady (EU) č. 566/2012 ze dne 18. června 2012, a v nařízení Rady (ES) 2866/98 ze dne 31. prosince 1998 o přepočítacích koeficientech mezi eurem a měnami členských států přijímajících euro, ve znění nařízení Rady (ES) č. 1478/2000 ze dne 19. června 2000, nařízení Rady (ES) č. 1086/2006 ze dne 11. července 2006, nařízení Rady (ES) č. 1134/2007 ze dne 10. července 2007, nařízení Rady (ES) č. 1135/2007 ze dne 10. července 2007, nařízení Rady (ES) č. 694/2008 ze dne 8. července 2008, nařízení Rady (EU) č. 671/2010 ze dne 13. července 2010, nařízení Rady (EU) č. 870/2013 ze dne 9. července 2013 a nařízení Rady (EU) č. 851/2014 ze dne 23. července 2014. Smlouva o fungování Evropské unie (tzv. Maastrichtská smlouva) zavazuje k přijetí měny euro všechny členské státy Evropské unie s výjimkou těch, které si vyjednaly výjimku (jediným členským státem Evropské unie, který má tuto výjimku, je aktuálně Dánsko). Česká republika se k přijetí eura – a k vstupu do tzv. eurozóny – zavázala přístupovou smlouvou do Evropské unie v roce 2003.

⁵ Měna euro je na úrovni Evropské unie chráněna z různých hledisek. Její trestněprávní ochrana je zaměřena proti jejímu padělání. Nejzásadnější právní normou, která jí poskytuje ochranu z tohoto hlediska, je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/62/EU ze dne 15. května 2014 o trestněprávní ochraně eura a jiných měn proti padělání, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2000/383/SVV (publikovaná v Úředním věstníku Evropské unie pod číslem L 151).

Španělsko.⁶ Euro dále užívají čtyři evropské mikrostáty, které mají měnovou unii s členskými státy Evropské unie, a to Andorra, Monako, San Marino a Vatikán, a vedle toho také Černá Hora a bývalá srbská provincie Kosovo.⁷ Tyto země tvoří tzv. eurozónu.⁸

V měně Euro jsou v oběhu bankovky v nominálních hodnotách 5, 10, 20, 50, 100, 200 a 500 eur a mince v denominacích 2 a 1 euro, 50, 20, 10, 5 a 2 centů a 1 cent.

Příprava na vydávání eurobankovek začala v listopadu roku 1994 zpracováním ideového zadání na grafické ztvárnění celé jejich série a vyhlášením veřejné soutěže na jejich ztvárnění. Vítězné návrhy grafické podoby eurobankovek s tématem Epoque a slohy pak byly veřejnosti představeny koncem roku 1996 na zasedání Rady Evropské unie v Dublinu a eurobankovky první série v této grafické podobě byly do oběhu uvedeny začátkem roku 2003.⁹ Od roku 2013 byla do oběhu postupně zaváděna druhá série eurobankovek, známá pod označením série Europa. Tato nová série zachovala původní vzhled eurobankovek i jejich dominantní barvu a beze změny zůstaly také jejich nominální hodnoty. Využity však na nich byly nové výrobní technologie a pokrok dosažený v ochraně bankovek proti padělání.¹⁰

Eurobankovky jsou chráněny proti padělání především ochrannými prvky na nich použitými. Použito na nich je šest ochranných prvků. Jedná se o pevný papír, plastický tisk, neúplné číslo, vodoznak, ochranný proužek s hologramem a iridiscentní pruh (zlatavý proužek). Ověřování pravosti eurobankovek se provádí třemi způsoby, a to hmatem, nastavením proti světlu a nakloněním. Speciálními ochrannými prvky jsou mikrotisk a zvláštní obrazové efekty pod ultrafialovým a infračerveným světlem (opticky proměnlivá barva).¹¹

⁶ K eurozóně se nepřipojilo osm členských států Evropské unie z dvaceti sedmi. Jedná se o Bulharsko, Chorvatsko, Českou republiku, Maďarsko, Polsko, Rumunsko, Švédsko a Dánsko.

⁷ Černá Hora a bývalá srbská provincie Kosovo tak činí na základě dohod uzavřených s Evropskou unií.

⁸ K procesu zavádění eura a k podmínkám jeho zavedení v členských státech Evropské unie viz blíže BÁRTKOVÁ, Dana. *Euro - jednotná měna pro nejednotnou Evropu*. Ostrava: Key Publishing, 2014. 115 s. ISBN 978-80-7418-217-4, s. 23 a násl.; BRŮŽEK, Antonín, SMRČKOVÁ, Gabriela, ZÁKLASNÍK, Martin *Evropská měnová integrace a Česká republika*. Praha: Velryba, 2007. 197 s. ISBN: 978-80-85860-19-1, s. 36 a násl.; DĚDEK, Oldřich. *Doba eura: úspěchy i nezdary společné evropské měny*. Praha: Linde, 2014. 335 s. ISBN 978-80-7201-933-5, s. 54 a násl.; LACINA, Lubor a kol. *Studie vlivu zavedení eura na ekonomiku ČR*. Bučovice: Martin Stříž, 2008. 295 s., ISBN 978-80-87106-08-2, s. 38 a násl.; srov. též DĚDEK, Oldřich. *Proč se neobávat eura*. Bučovice: Martin Stříž, 2015. 15 stran. Analýzy a studie Mendelova evropského centra; číslo 5 (3/2015). ISBN 978-80-87106-82-2; TOMÁŠEK, Michal: *Právní nástupnictví měny euro: rizika a přínosy jednotné evropské měny pro ČR*, Linde, 2000, 269 s. ISBN 80-720-1205-3, s. 28 a násl.; BALDWIN, Richard, WYPLOSZ, Charles. *Ekonomie evropské integrace*. 4. vydání. Praha: Grada, 2013. 577 s. ISBN: 978-80-247-4568-8, s. 451 a násl.

⁹ Viz rozhodnutí Evropské centrální banky č. ECB/2003/4 ze dne 20. března 2003 o nominálních hodnotách, specifikacích, reprodukci, výměně a stahování eurobankovek.

¹⁰ Eurobankovky druhé série zobrazují epochy a slohy první série. Nově tato série obsahuje motiv bohyně Evropy, jejíž jméno nese celý kontinent Evropa. Odvozen od ní je také název této série. Blíže k tomu srov. BALDWIN, Richard, WYPLOSZ, Charles. *Ekonomie evropské integrace*. 4. vydání. Praha: Grada, 2013. 577 s. ISBN: 978-80-247-4568-8, s. 458-460, a rozhodnutí Evropské centrální banky č. ECB/2013/10 a 2013/211/EU ze dne 19. dubna 2013 o nominálních hodnotách, specifikacích, reprodukci, výměně a stahování eurobankovek.

¹¹ Úroveň ochrany u nových eurobankovek je na vyšší úrovni než u původních eurobankovek. Nadto, některé ochranné prvky eurobankovek zůstávají z bezpečnostních důvodů utajeny a mohou je ověřovat jen vybraní

Euromince mají – obdobně jako eurobankovky – dvojí odlišné provedení. To se projevuje v motivu geografické mapy Evropy na jejich přední společné straně.¹² Zadní strany euromincí může každý členský stát eurozóny využít pro prezentaci svých národních symbolů. Všechny euromince jsou zákonným platidlem na celém území eurozóny.¹³ Právo razit určité omezené množství euromincí s vlastní národní stranou náleží také čtyřem evropským nečlenským státům Evropské unie, a to Andoře, Monaku, San Marinu a Vatikánu.¹⁴ Vedle toho, každý členský stát eurozóny má možnost vydat jednou ročně pamětní eurominci¹⁵ a při příležitosti významných evropských výročí bývají všemi členy eurozóny vydávány společné pamětní euromince.¹⁶ Určitým specifickým je, že členské země eurozóny mohou vydávat také sběratelské mince.¹⁷ Všechny euromince – včetně těch pamětních – jsou zákonným platidlem na celém území eurozóny, zatímco sběratelské euromince jsou zákonným platidlem pouze v zemi emitenta.¹⁸

K ochraně euromincí slouží jejich fyzický vzhled a řada jejich obtížně reprodukovatelných technických parametrů, ztěžujících jejich padělání. Euromince mají různou velikost, váhu a tloušťku a na jejich lících stranách je zřetelně vyznačena jejich nominální hodnota.¹⁹ Mezi jejich další ochranné prvky patří způsob jejich provedení, materiály, z nichž

pracovníci bank pomocí speciálních přístrojů. Ty ostatní zveřejňuje Evropská centrální banka. Poprvé tak učinila dne 1. září 2001. Srov. TOMÁŠEK, Michal. Evropské měnové právo. Praha: C.H. Beck, 2004. 145 s. ISBN 80-7179-860-6, s. 48 a násl., a nařízení Rady (ES) č. 1338/2001 ze dne 28. června 2001, kterým se stanoví opatření nutná k ochraně eura proti padělání.

¹² Původní motiv na euromincích denominací 2 a 1 euro a 50, 20 a 10 centů uváděných do oběhu v roce 2002 zachycuje Evropskou unii před rozšířením o země východní a jižní Evropy. K tomu došlo 1. května 2004. U euromincí vydávaných postupně od 1. ledna 2007 ztvárňuje novější motiv geografickou mapu Evropy. Na euromincích v hodnotě 5 centů, 2 centy a 1 cent je znázorněn glóbus s Evropou vedle Afriky a Asie.

¹³ Poté co se jednou určitý stát rozhodne o motivech svých národních stran, nemá možnost je měnit. To platí s výjimkou euromincí se zobrazením hlav států, které je možné měnit, dojde-li ke změně hlavy státu.

¹⁴ Podmínky této emisní činnosti zakotvuje měnová dohoda uzavřená mezi každým z těchto států a Evropskou unii. Všechny jmenované mikrostáty – tedy Andorra, Monako, San Marino a Vatikán – historicky používaly národní měnu některého z členů eurozóny.

¹⁵ Pamětní euromince mají nominální hodnotu 2 Eura. Fyzikální vlastnosti těchto euromincí a jejich lící strana jsou totožné s běžnou dvoueurovou mincí. Na jejich rubové straně je ztvárněno okružní s 12 hvězdami Evropské unie, které představuje její jednotící prvek. Do něho je umístěn motiv mince.

¹⁶ Společné pamětní euromince mají jednotný motiv na národní straně. Do oběhu byly doposud uvedeny tři takové mince. Poprvé se tak stalo v roce 2007 při příležitosti padesátého výročí podpisu Římských smluv o založení dnešní Evropské unie. Druhá společná pamětní euromince je z roku 2009 a připomíná desetileté výročí vzniku eura. Třetí společná euromince pak připomenula desetileté výročí zavedení hotovostního eura a vydána byla v roce 2012.

¹⁷ Sběratelské euromince nejsou – na rozdíl od pamětních euromincí – určeny k běžnému užívání jako platidla. Proto se nemohou svým provedením podobat běžným euromincím. Od těch se také liší nominální hodnotou a technickými parametry.

¹⁸ Blíže k euromincím viz nařízení Rady (EU) č. 729/2014 ze dne 24. června 2014 o nominálních hodnotách a technických specifikacích euromincí určených pro peněžní oběh a doporučení Komise Evropské unie ze dne 19. prosince 2008 o společných pokynech pro národní strany k vydávání euromincí určených k peněžnímu oběhu, oznámeno pod číslem K(2008)8625.

¹⁹ Fyzický vzhled euromincí umožňuje snadnou rozpoznatelnost mincí různých nominálních hodnot. Specifické a obtížně reprodukovatelné vlastnosti euromincí brání zneužívání jejich padělků v prodejnách automatech. Tomuto napomáhají i další vlastnosti obíhající sady euromincí. Euromince má tím větší nominální hodnotu čím je větší (výjimkou z tohoto pravidla je to, že větší než mince 1 euro je mince 50 centů a větší než mince 10 centů je mince 5

jsou vyhotoveny, a nápisy na jejich hranách.²⁰ Aktivity zaměřené proti padělání euromincí koordinuje Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF).²¹

1.2. Rozpočty Evropské unie

Evropská unie je specifickým nadstátním subjektem s vlastní právní subjektivitou a jako taková má svůj rozpočet, jímž prochází značná část finančních prostředků, jimiž disponuje.²² Svě rozpočty – vázané na souhrnný rozpočet Evropské unie – sestavují také instituce a orgány Evropské unie, které mají vlastní právní subjektivitu.²³ Vedle toho existují rozpočty spravované Evropskou unií nebo jejím jménem a rozpočty spravované jejími orgány nebo institucemi. Mezi

centů), čím je těžší (to platí s výjimkou stejně těžkých mincí 1 euro a 2 euro) a čím je silnější (a to s výjimkou silnější mince 1 euro než mince 2 euro a stejně silných mincí 1, 2 a 5 centů).

²⁰ Například do hrany dvoueurové mince je vyražený nápis 2 euro. Euromince nejvyšších nominálních hodnot 1 euro a 2 euro mají bimetalickou úpravu, přičemž jejich vnitřní část je magnetická. Při výrobě mincí 10, 20 a 50 centů je používána specifická slitina severského zlata, která se obtížně taví.

²¹ OLAF v součinnosti s Evropskou centrální bankou koordinuje také činnost analytických center pro odhalování padělků, které mají národní mincovny. K ochraně eura proti padělání srov. zejména nařízení Rady (ES) 1338/2001 ze dne 28. června 2001, kterým se stanoví opatření nutná k ochraně eura proti padělání, nařízení Rady (ES) 1339/2001 ze dne 28. června 2001, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 1338/2001, kterým se stanoví opatření nutná k ochraně eura proti padělání, na členské státy, které nepřijaly euro jako jednotnou měnu, rozhodnutí Rady 2001/887/SVV ze dne 6. prosince 2001 o ochraně eura proti padělání a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/62/EU ze dne 15. května 2014 o trestněprávní ochraně eura a jiných měn proti padělání, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2000/383/SVV.

²² Základní právní rámec pro tvorbu, přijímání a plnění rozpočtu Evropské unie vymezuje hlava druhá části šesté smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy ze dne 3. prosince 2007, zvláště pak její články 310 až 324. Rozpočet Evropské unie jako celku je sestavován způsobem zakotveným v těchto ustanoveních a v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie a kterým se mění nařízení Rady (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení Rady (EU, Euratom) č. 966/2012. Na tuto právní úpravu navazuje řada norem sekundárního práva Evropské unie, které jí blíže rozvádí. Klíčový význam mezi těmito právními normami má rozhodnutí Rady 2014/335/EU, Euratom ze dne 14. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie a nařízení Rady (EU, Euratom) č. 609/2014 ze dne 26. května 2014 o metodách a postupu pro poskytování tradičních vlastních zdrojů a vlastních zdrojů z daně z přidané hodnoty (DPH) a hrubého národního důchodu (HND) a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků. Srov. též interinstitucionální dohodu ze dne 2. prosince 2013 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí Evropské unie o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení.

²³ Unijních orgánů a institucí nadaných samostatnou právní subjektivitou je velké množství. Patří mezi ně určité bankovní subjekty – například Evropská centrální banka a Evropská investiční banka (srov. články 129 a 308 smlouvy o fungování Evropské unie) – unijní justiční orgány – například Úřad evropského veřejného žalobce a Europol [srov. článek 3 odst. 2 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce] – různé agentury Evropské unie – například Evropská agentura pro životní prostředí [srov. článek 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 401/2009 ze dne 23. dubna 2009 o Evropské agentuře pro životní prostředí a Evropské informační a pozorovací síti pro životní prostředí] – a řada dalších. Všechny mají své vlastní rozpočty, které nejsou součástí souhrnného rozpočtu Evropské unie, a většinou si je také samy administrují. Některé z nich spravují ještě rozpočty dalších subjektů [například Evropská investiční banka zároveň spravuje zdroje evropského investičního fondu, srov. články 308 a 309 smlouvy o fungování Evropské unie, protokol č. 5 o statutu Evropské investiční banky a protokol č. 28 o hospodářské, sociální a územní soudržnosti, které jsou připojeny ke smlouvě o Evropské unii a smlouvě o fungování Evropské unie].

rozpočty spravované těmito subjekty patří například rozpočty některých fondů²⁴, do skupiny rozpočtů spravovaných jejich jménem pak patří – mimo jiné – rozpočty agentur Evropské unie, které nemají institucionální charakter²⁵. Všechny uvedené rozpočty – rozpočet Evropské unie, jí spravované rozpočty a rozpočty spravované jejím jménem – jsou sestavovány jako vyrovnané co do příjmů a výdajů, musí být plněny v souladu se zásadou řádného finančního řízení a slouží k financování politik Evropské unie a k finančnímu zajištění fungování Evropské unie jako celku i jejích orgánů a institucí.²⁶

Vzhledem k významu finančních prostředků procházejících rozpočtem Evropské unie, jí spravovanými rozpočty a rozpočty spravovanými jejím jménem pro realizaci jejích politik a pro její fungování jsou její členské státy i ona sama zavázány bojovat proti všem protiprávním jednáním poškozujícím nebo ohrožujícím její finanční zájmy vázané na uvedené rozpočty.²⁷

1.2.1. Rozpočet Evropské unie jako celku a jeho charakteristika

Rozpočet Evropské unie se svou povahou a velikostí výrazně liší od standardních státních rozpočtů. Tyto rozpočty jsou hlavním prostředkem makroekonomického řízení států a plní zejména funkci alokace zdrojů, redistribuční funkci a stabilizační funkci²⁸, zatímco pro rozpočet Evropské unie není nic z toho určující. Dáno je to tím, že rozpočet Evropské unie – jako nadstátního subjektu s vlastní právní subjektivitou – není státním rozpočtem a je sestavován za existence rozpočtů členských států Evropské unie, ať už těch unitárních nebo federálních, které si zachovaly svou svrchovanost. Má tedy doplňkovou povahu a zdroje, jimiž Evropská unie

²⁴ Své rozpočty mají pouze některé fondy Evropské unie. Rozpočty některých z nich jsou součástí rozpočtu Evropské unie. Největší význam z těchto fondů mají fondy, s jejichž využitím je naplňována společná zemědělská politika (zejména pak evropský zemědělský podpůrný a záruční fond) a společná politika hospodářské a sociální soudržnosti (zvláště evropský sociální fond, evropský fond regionálního rozvoje a fond soudržnosti). Vedle toho existují fondy, jejichž rozpočty jsou sestavovány mimo rámec souhrnného rozpočtu Evropské unie. Takovou povahu má například rozpočet evropského rozvojového fondu. V tomto fondu jsou soustředěny zdroje použitelné na podporu rozvojových aktivit v zemích mimo Evropu. Plněn je finančními prostředky poskytovanými přímo jednotlivými členskými státy Evropské unie a plně ho spravuje Komise Evropské unie. Viz nařízení Rady (EU) 2015/323 ze dne 2. března 2015 o finančním nařízení pro Evropský rozvojový fond.

²⁵ Příkladem takové agentury, jejíž rozpočet je spravována jménem Evropské unie, je Evropská agentura pro životní prostředí [srov. články 11 až 13 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 401/2009 ze dne 23. dubna 2009 o Evropské agentuře pro životní prostředí a Evropské informační a pozorovací síti pro životní prostředí].

²⁶ Srov. článek 310 smlouvy o fungování Evropské unie.

²⁷ Srov. článek 310 odst. 6 ve spojení s článkem 325 smlouvy o fungování Evropské unie.

²⁸ BOHÁČ, Radim, MARKOVÁ, Hana. *Rozpočtové právo*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN: 978-80-7179-598-8, s. 41 Charakteristice, povaze a struktury státních rozpočtů je věnována rozsáhlá odborná literatura. Viz např. SOUKUP, Jindřich, POŠTA, Vít, NESET, Pavel, PAVELKA, Tomáš, DOBRYLOVSKÝ, Jiří. *Makroekonomie – moderní přístup*. 2. vydání. Praha: Management press, 2015. 520. 2011. ISBN 978-80.7261-219-2, s. 320-329; MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana, TOMÁŠKOVÁ Eva: *Veřejné finance a fiskální právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 164s. ISBN: 978-80-210-6083-8, s. 54 a násl.; ČERVENKA, Miroslav. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009, 205 s. ISBN 978-808-7212-110, s. 23 a násl.; MRKÝVKA, Petr. a kol.: *Finanční právo a finanční správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 1. díl, 404 s. ISBN: 80-210-3578-1, s. 289 a násl.; BAKEŠ, Milan, KARFÍKOVÁ, Marie, KOTÁB, Petr, MARKOVÁ, Hana. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 552 s. ISBN 978-80-7400-440-7, s. 107 a násl.

disponuje, jsou jeho prostřednictvím využívány primárně v zájmu toho, co jde nad rámec vlastních zájmů jejich členských států nebo toho, co jim je společné, tedy toho, co představuje společné priority. Zcela nebo z větší části tak v něm absentují výdaje do některých oblastí, které jsou zásadní pro státní rozpočty, zvláště pak výdaje do sociálních záležitostí, školství, zdravotnictví a zbrojení. Naproti tomu v něm dominují výdaje na „inteligentní růst“, distribuované prostřednictvím strukturálních fondů, a výdaje na „udržitelný růst“, směřující především do oblasti zemědělství, rybolovu a ochrany životního prostředí. Vedle toho patří mezi unijní rozpočtové priority podpora hospodářského růstu, vytváření pracovních míst, rozvoj venkova a snižování ekonomických rozdílů mezi evropskými regiony. Požadavek vyrovnanosti rozpočtu Evropské unie však fakticky brání tomu, aby byl nástrojem hospodářské regulace a ve větším rozsahu plnil redistribuční funkci. Tomu zároveň brání jeho relativně malý objem vzhledem k celkové výši hrubého národního důchodu vyprodukovaného Evropskou unií, k jejímu ekonomickému potenciálu, k jejímu počtu obyvatel a k rozloze jejího území. Z téhož důvodu nemůže působit ani jako dostatečně účinný ekonomický stabilizátor. Na financování vybraných politik se tak podílí pouze v omezené míře, a to v poměru daném schopností politických reprezentací členských států dosáhnout shody v otázce rozsahu činností a pravomocí unijních institucí. Na rozdíl od státních rozpočtů také nezastřešuje fungování příslušného správního uspořádání a velice malý podíl jeho výdajů je určen na zajištění samotného fungování unijních orgánů a institucí. Státním rozpočtům však neodpovídá ani svou příjmovou stranou. Z naprosté většiny je totiž financován příjmy definičně patřícími mezi příspěvkové příjmy (jeho klíčový zdroj má formu odvodů z hrubého národního důchodu členských států), případně mezi příjmy fakticky příspěvkové (takovou podobu má jeho zdroj v podobě podílu na dani z přidané hodnoty vybrané členskými státy), a skutečné daňové příjmy mu až na drobné výjimky chybí (přitom právě ony – spolu s příjmy ze sociálního a důchodového pojištění – standardně tvoří podstatnou část příjmů státních rozpočtů). Oněmi výjimkami jsou příjmy rozpočtu Evropské unie z cel a zemědělských dávek vybíraných na vnějších hranicích Evropské unie, které však tvoří jen velice malou část jeho zdrojů.²⁹

²⁹ Viz FIALA, Petr, KRUTÍLEK, Ondřej, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 3. aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2018, 990 s. ISBN 978-80-7325-450-6. s. 867-897. K povaze rozpočtu Evropské unie, k jeho struktuře a k vývoji přístupů k jeho sestavování srov. v podrobnostech též KÖNIG, Petr, LACINA, Lubor a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie. Příležitost pro změnu*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 672 s. ISBN 978-80-7400-011-9, s. 3-7; LAFFAN, Brigid. Finance and Budgetary Processes in the European Union. In. Bromley, Simon (ed.) *Governing the European Union*. London, Oxford: Sage Publications, Oxford University Press, 2001, s. 191-220; LAFFAN, Brigid, SHACKLETON, Michael. The Budget. In. Wallace, Helen, Wallace, William. (eds.) *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1997, s. 72-74, BALDWIN, Richard, WIPOSZ, Charles. *Ekonomie evropské integrace*. 4. vydání. Praha: Grada Publishing, 2013, 584 s. ISBN 978-80-247-4568-8, s. 58-62. Srov. též článek 310 a kapitulu 3 (články 313 až 316) hlavy druhé části šesté smlouvy o fungování Evropské unie, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 ze

1.2.2. Rozpočtová politika

Tvorba rozpočtu patří od počátku evropské integrace mezi nejkontroverznější akty s ní spojené a představuje politikum, které každoročně vyvolává velké diskuse. Dáno je to zejména funkcí a strukturou společného rozpočtu, ale souvisí to i s tím, že tento není jen ekonomickým nástrojem umožňujícím integrační seskupení, nýbrž také vyjádřením jeho priorit a směřování, resp. výsledkem politických dohod na nich. Promítány do něj totiž jsou nadnárodní priority a zájmy, avšak každý z členských států Evropské unie se do něj snaží prosadit jejich, pro sebe nejvýhodnější, podobu a co nejvíce profitovat na rozdělení integračních zisků.³⁰

Hledání vhodného modelu rozpočtového procesu nebylo jednoduché. Proces tvorby a přijímání rozpočtu proto prošel nejdříve v Evropských společenstvích a následně v Evropské unii celou řadou změn. Nejzásadnějšími z nich byly zrušení příspěvkového systému v padesátých letech 20. století, vytvoření systému vlastních příjmů a uzavírání dohod o těchto příjmech v šedesátých letech 20. století, zakotvení daného systému v primárním právu v podobě rozpočtových smluv v polovině sedmdesátých let 20. století, ukotvení jednorozpočtů v nově zavedených víceletých finančních rámcích v osmdesátých letech 20. století a reforma struktury souhrnného rozpočtu ve vazbě na rozšíření Evropské unie o řadu zemí střední a východní Evropy na přelomu 2. a 3. tisíciletí.³¹ Zásadní vliv na proces utváření specifického modelu „evropského“ rozpočtu mělo především období rozpočtové krize, které se váže k podpisu prvních dvou rozpočtových smluv v letech 1970 a 1975. V situaci, kdy se dlouhodobě projevoval nedostatek zdrojů na realizaci jednotlivých politik Evropských společenství, došlo tehdy k zásadní změně struktury příjmů jejich rozpočtu a druhou rozpočtovou autoritou se vedle Rady Evropských společenství stal Evropský parlament.³² Realizované reformní kroky – a kroky

dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, rozhodnutí Rady 2014/335/EU, Euratom ze dne 26. května 2014 o systému vlastních zdrojů Evropské unie, nařízení Rady (EU, Euratom) č. 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020, a roční rozpočty Evropské unie publikované v Úředním věstníku Evropské unie.

³⁰ Viz PINDER, John. *Evropské společenství: budování unie*. Praha: Nadace Jiřího z Poděbrad pro evropskou spolupráci, 1994. 258 s. ISBN 80-901281-2-2, s. 143-145.

³¹ K těmto přelomovým etapám v procesu hledání vhodného modelu rozpočtového procesu viz v podrobnostech TICHÝ, Luboš, ARNOLD, Richard, SVOBODA, Pavel, ZEMÁNEK, Jiří, DUMBROVSKÝ, Tomáš, KRÁL, Richard. *Evropské právo*, 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2014. 800 s. ISBN 978-80-7400-546-6, s. 206-210. Blíže k vývoji „evropského“ rozpočtu viz též KÖNIG, Petr, LACINA, Lubor a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie. Příležitost pro změnu*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 672 s. ISBN 978-80-7400-011-9, s. 51-57, 71-93, 130-151, 155-163 a 178-195; LAFFAN, Brigid. Finance and Budgetary Processes in the European Union. In. Bromley, Simon (ed.) *Governing the European Union*. London, Oxford: Sage Publications, Oxford University Press, 2001, s. 194-201; FIALA, Petr, KRUTÍLEK, Ondřej, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 3. aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2018, 990 s. ISBN 978-80-7325-450-6. s. 869-889.

³² První rozpočtová smlouva, tzv. Lucemburská dohoda ze dne 22. dubna 1970, nastavila pravidla pro tvorbu rozpočtu pro období po 1. lednu 1971, kdy došlo k zásadní změně struktury rozpočtu Evropských společenství a tato získala možnost disponovat vlastními příjmy z cel a dávek inkasovaných na vnějších hranicích. Doplňkovým

směřující k řešení problémů spojených se vstupem Velké Británie do Evropských společenství – byly následně dotaženy dohodou z Fontainebleau z roku 1984 a přijetím Jednotného evropského aktu v roce 1986. Tento akt přinesl nové priority v oblasti rozpočtové politiky a vytvořil prostor pro přijímání dlouhodobých finančních výhledů.³³ Následně podstatně ovlivnilo rozpočtovou politiku nově vytvořené Evropské unie rozhodnutí rozšířit jí o země střední a východní Evropy. V období po roce 2000 pak velká základna nových kandidátských států zvýšila tlak na reformu financování ze společného rozpočtu a vedla k zásadní změně jeho struktury jak na straně příjmů tak na straně výdajů. Tento proces byl nastartován dokumentem nazvaným Agenda 2000, jehož součástí byl finanční výhled Evropské unie na roky 2000 až 2006, a pokračoval v následujících letech v rámci daném finanční perspektivou pro roky 2007 až 2013 a finančním rámcem pro roky 2014 až 2020. Charakterizovalo ho postupné navyšování prostředků strukturálních fondů na úkor financování společné zemědělské politiky a poznamenaly ho snahy o snižování celkového objemu rozpočtu. Stanovení rozpočtu Evropské unie se stalo věcí dohody Rady Evropské unie a Evropského parlamentu.³⁴ Palčivými otázkami přetrvávajícími nejrůznější reformy rozpočtových

zdrojem rozpočtu se podle této smlouvy stal podíl na vybrané dani z přidané hodnoty. Rozpočet podle této smlouvy definitivně přijímala Rada Evropských společenství, a to po rozpočtovém řízení ve spolupráci s Evropským parlamentem, který se ovšem mohl vyjadřovat pouze k tzv. nepovinným výdajům (dělení výdajů na povinné a nepovinné bylo zrušeno až Lisabonskou smlouvou). Druhá rozpočtová smlouva, tzv. Bruselská dohoda z 22. července 1975, posílila postavení Evropského parlamentu v procesu tvorby rozpočtu (ten mohl být odmítnut Evropským parlamentem a za přijatý ho prohlašoval jeho předseda, nikoliv již Rada) a zavedla nezávislou kontrolu rozpočtu Účetním dvorem Evropských společenství (dělo se tak na základě článku 203 smlouvy o Evropském hospodářském společenství). Podpisu daných smluv předcházelo a po jejich podpisu následovalo přijetí několika rozhodnutí a směrnic Rady Evropských společenství, které vytvářely podmínky pro realizaci dohodnutých reformních kroků (nejvýznamnějšími z nich byly první směrnice Rady č. 67/227/EEC z 11. dubna 1967, šestá směrnice Rady č. 77/388/EEC z 17. května 1977 a rozhodnutí Rady č. 70/243/ECSC,EEC,Euratom z 21. dubna 1970). Finální podoba provedené reformy měla svůj původ v doporučeních tzv. Vedelovy zprávy, která vznikla během jednání expertní skupiny vedené profesorem ekonomie a práv Georgesem Vedelem v říjnu roku 1971 až březnu roku 1972, a tzv. MacDougallovy zprávy, zpracované analytickou skupinou vedenou britským ekonomem Donaldem Mac Dougallem v roce 1974.

³³ K přijetí Jednotného evropského aktu došlo dne 28. února 1986 v Bruselu (podepsán byl v Lucemburku dne 17. února 1986 a v Haagu dne 28. února 1986 a v platnost vstoupil dne 1. července 1987). Jednotný evropský akt, nebo-li Akt o jednotné Evropě, vymezil nové priority v oblasti rozpočtové politiky, ukončil vleklou rozpočtovou krizi a vytvořil prostor pro přijetí konkrétních finančních výhledů a dotažení dohodnutých reformních postupů. V podrobnostech viz BEGG, Iain, GRIMVADE Nigel. *Paying for Europe*. Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998. 208 s.,ISBN 1-85075-858-1, s. 41-45, 88-97; LAFFAN, Brigid, SHACKLETON, Michael. The Budget. In: Wallace, Helen, Wallace, William. (eds.) *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1997, s. 53-77; PINDER, John. *Evropské společenství: budování unie*. Praha: Nadace Jiřího z Poděbrad pro evropskou spolupráci, 1994. 258 s. ISBN 80-901281-2-2, s. 145-158; DINAN, Desmond. *Encyclopedia of the European Union*. Houndmills: Macmillan Press, 2000. 609 s. ISBN 978-0333712627, s. 47-83; DINAN, Desmond. *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*. 4. vydání. Houndmills: Red Globe Press, 2010. 636 s. ISBN 978-0230272613, s. 25-78; NICOLL, William, SALMON, Trevor. C.. *Undersdstanding the European Union*. Harlow: Longman, 2001. 498 s. ISBN 0077084356, s. 311-342; LINTNER, Valerio, MAZEY, Sonia. *The European Community: Economic and Political Aspects*. London: MacGraw-Hill, 1991. 185 s. ISBN 0077072316, s. 82-87; McALLISTER, Richard. *From European Community to European Union..* London, New York: Routledge, 1997. 254 s. ISBN 0415142652, s. 140-151.

³⁴ Určité změny rozpočtových pravidel byly spojeny již se vznikem Evropské unie na základě tzv. Maastrichtské smlouvy (smlouvy o Evropské unii) ze 7. února 1992. Promítnuty byly v tzv. Delorsovu balíku II, předloženém Evropskou komisí na devátém zasedání mezivládní konference o měnové unii ve dnech 11. a 12. listopadu 1991 a

pravidel i nadále zůstávají velikost rozpočtu, rozpočtové bilance členských států, úlevy pro největší „čisté“ plátce, společná zemědělská politika, kohezní politika a strukturální pomoc.³⁵ Právě diskuze o nich zkomplikovaly proces přijímání víceletého finančního rámce pro roky 2021 až 2027.³⁶

1.2.3. Finanční perspektiva Evropské unie

Rozpočty Evropské unie jsou sestavovány na období jednotlivých kalendářních (rozpočtových) roků a jejich těžištěm je strukturovaný odhad (prognóza) nezbytných příjmů a výdajů.³⁷ Počínaje rokem 1988 jsou každoroční rozpočty Evropské unie sestavovány v mezích přijatých finančních perspektiv neboli víceletých finančních rámců.³⁸ První finanční perspektiva

schváleném na summitu Evropské rady ve dnech 11. a 12. prosince 1992 v Edinburghu. Reforma vlastních příjmů Evropské unie v jeho duchu byla přijata následně dne 31. října 1994 a dotazena byla v dokumentu nazvaném Agenda 2000. Tento dokument – včetně finanční perspektivy Evropské unie pro roky 2000 až 2006 – byl přijat na zasedání Rady Evropské unie v Berlíně ve dnech 24. a 25. března 1999 a navazující rozhodnutí Rady Evropské unie o rozvržení vlastních příjmů pak dne 29. září 2000. Následující finanční perspektiva – finanční perspektiva pro roky 2007 až 2013 – byla poprvé konstruována pro Evropskou unii rozšířenou na 27 členských států a s ohledem na to vycházela z pozměněné struktury příjmů a určovala nové priority výdajů. Rada Evropské unie jí odsouhlasila dne 16. prosince 2005, ale Evropský parlament jí schválil až po složitém vyjednávání – a po revizi interinstitucionální dohody mezi ním, Radou a Komisí – dne 17. května 2006. Lisabonská smlouva ze dne 13. prosince 2007 pak nově označila finanční perspektivu jako víceletý finanční rámec, fakultativní meziinstitucionální dohodu přeměnila na finanční plán a z obou učinila právně závazné akty, v jejichž rámci se musí pohybovat jednorozpočty Evropské unie (srov. článek 312 smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy). Prvním víceletým finančním rámcem na základě Lisabonské smlouvy se stal ten pro roky 2014 až 2020. Evropský parlament ho schválil dne 19. listopadu 2013 a Rada Evropské unie ho přijala dne 2. prosince 2013 (viz nařízení Rady č. 1311/2013/EU). Doplnila ho interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí Evropské unie o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení ze dne 2. prosince 2013. K hlubším souvislostem vývoje tvorby a struktury rozpočtu Evropské unie v daném období viz LAFFAN, Brigid, SHACKLETON, Michael. The Budget. In: Wallace, Helen, Wallace, William. (eds.) *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1997, s. 81-84; NICOLL, William, SALMON, Trevor. C. *Undersdstanding the European Union*. Harlow: Longman, 2001. 498 s. ISBN 0077084356, s. 313-317; FRIES, Fabrice. *Velké evropské rozpravy. (Les grands débats européens.)* Praha: AZ Editio, 1998. 369 s. ISBN 80-86009-23-9, s. 185-186.

³⁵ Blíže k tomu viz TICHÝ, Luboš, ARNOLD, Richard, SVOBODA, Pavel, ZEMÁNEK, Jiří, DUMBROVSKÝ, Tomáš, KRÁL, Richard. *Evropské právo*, 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2014. 800 s. ISBN 978-80-7400-546-6, s. 219-223; FIALA, Petr, KRUTÍLEK, Ondřej, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 3. aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2018, 990 s. ISBN 978-80-7325-450-6. s. 877-889.

³⁶ Jednání o finančním rámci pro roky 2021 až 2027 formálně započala předložením jeho návrhu Komisí Evropské unie dne 2. května 2018. Poznamenány od počátku byly především spory ohledně zemědělské a kohezní politiky, určení stropů jednotlivých výdajových okruhů a pružnosti finančních nástrojů, v poslední fázi pak ohledně programu oživení po pandemii nemoci Covid-19. Daný finální rámec byl přijat dne 17. prosince 2020 [viz nařízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093 ze dne 17. prosince 2020, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021-2027].

³⁷ Podle článku 310 odst. 1 smlouvy o fungování Evropské unie a podle článku 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie, pro každý rozpočtový rok stanoví rozpočet prognózu veškerých příjmů a výdajů, které se pro Evropskou unii považují za nezbytné. Rozpočet zahrnuje (a) příjmy a výdaje Evropské unie, včetně správních výdajů, které vzniknou z uplatňování ustanovení Smlouvy o Evropské unii v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, a operačních výdajů, pokud jdou k tíži rozpočtu, a (b) příjmy a výdaje Evropského společenství pro atomovou energii. Obsahuje jednak rozlišené prostředky, které sestávají z prostředků na závazky a z prostředků na platby, jednak nerozlišené prostředky.

³⁸ Původně neměly finanční perspektivy právně závaznou formu, takže byly pouze určitým vodítkem pro sestavování každoročních rozpočtů. Přijímány byly ve formě meziinstitucionálních dohod mezi Evropskou komisí, Evropským parlamentem a Radou Evropské unie. Tyto dohody vytvářely podmínky pro konstruktivní jednání

byla pětiletá a pokrývala období let 1988 až 1992. Po ní následovaly tři sedmileté finanční perspektivy, a to pro období let 1993 až 1999, let 2000 až 2006 a let 2007 až 2013³⁹, a jeden sedmiletý finanční rámec pro roky 2014 až 2020⁴⁰.

Finanční perspektivy Evropské unie doznaly co do své povahy i způsobu přijímání podstatnou změnu v souvislosti s reformou Evropské unie provedenou Lisabonskou smlouvou ze dne 13. prosince 2007. Pod označením víceletý finanční rámec se staly právně závaznými a základní principy jejich tvorby byly zakotveny v článku 312 smlouvy o fungování Evropské unie. Současně došlo v primárním právu – konkrétně v člancích 14 a 16 smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy – poprvé k zakotvení rozpočtové funkce Evropského parlamentu vykonávané společně s Radou Evropské unie.⁴¹

Smyslem víceletých finančních rámců je zajišťovat v určité dlouhodobější časové perspektivě řádný vývoj výdajů Evropské unie v rámci limitu jejich vlastních zdrojů a reprezentovat její politické priority. Sestavovány jsou nejméně na pětileté období a roční rozpočty Evropské unie s nimi musí být v souladu. Přijímány jsou Radou Evropské unie zvláštním legislativním postupem, v jehož rámci Rada Evropské unie rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů.⁴² Jejich těžištěm je stanovení výše ročních výdajových stropů prostředků na závazky podle

v průběhu rozpočtového řízení a z finančních perspektiv postupně vybudovaly nosné konstrukce meziinstitucionální rozpočtové disciplíny [srov. např. takové dohody z let 1999 a 2006, první uzavřenou 6. května 1999 (č. 1999/C 172/01), druhou uzavřenou 17. května 2006 (č. 2006/C 139/01)]. Finanční perspektivy měly ve střednědobém výhledu zajistit, aby se výdaje Evropské unie vyvíjely podle stanovené metodiky a v rámci nastavených limitů vlastních zdrojů. Pro každý rok, každý rozpočtový okruh a podokruh specifikovaly položky závazků a plateb. Položky závazků přitom zahrnovaly celkové náklady právních závazků vstupujících do rozpočtu příslušného finančního roku, zatímco položky plateb výdaje vyplývající ze závazků vstupujících do rozpočtu příslušného anebo předchozího finančního roku či předchozích finančních let.

³⁹ Viz interinstitucionální dohodu ze dne 29. října 1993 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí Evropské unie o rozpočtové kázní a o zdokonalení rozpočtového procesu (1993/C331/01), interinstitucionální dohodu ze dne 6. května 1999 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí Evropské unie o rozpočtové kázní a o zdokonalení rozpočtového procesu (1999/C172/01) a interinstitucionální dohodu ze dne 17. května 2006 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí Evropské unie o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení (2006/C139/01); srov. též *Agenda 2000*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1999. ISBN 80-85864-70-3.

⁴⁰ Viz interinstitucionální dohodu ze dne 2. prosince 2013 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí Evropské unie o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení (2013/C 373/01) a nařízení Rady (EU, Euratom) č. 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020.

⁴¹ O rozpočtové funkci Evropského parlamentu poprvé hovoří také smlouva o fungování Evropské unie, a to v článku 312.

⁴² Za přijetím toho kterého finančního rámce Evropské unie tedy fakticky stojí dohoda mezi jmenovanými subjekty, tedy Radou Evropské unie a Evropským parlamentem. Ty jednají na základě návrhů předložených Komisí Evropské unie. Smlouva o fungování Evropské unie ve svém článku 312 odst. 2 přitom umožňuje použít tzv. *passarellu*, tedy postup, během něž Rada Evropské unie jednomyslně rozhodne, že v budoucnu bude rozhodovat kvalifikovanou většinou. Stejně jako u ročních rozpočtů se i v případě absence dohody o novém finančním rámci prodlouží platnost stropů a dalších ujednání odpovídajících poslednímu roku, a to do té doby, dokud není přijat rámec nový (článek 312 odst. 4 smlouvy o fungování Evropské unie).

kategorie výdajů a na platby. Kategorie výdajů přitom odpovídají hlavním oblastem činnosti Evropské unie.⁴³

První víceletý finanční rámec Evropské unie přijatý na základě Lisabonské smlouvy byl platný od roku 2014 a sestaven byl na období let 2014 až 2020.⁴⁴ Doprovázela ho interinstitucionální dohoda ze dne 2. prosince 2013 uzavřená mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí Evropské o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení.⁴⁵

Výsledný víceletý finanční rámec Evropské unie pro roky 2014 až 2020 byl vyústěním zdlouhavého procesu vyjednávání, do něhož byly zapojeny tři vrcholné instituce Evropské unie, a to Evropský parlament, Komise Evropské unie a Rada Evropské unie, a prostřednictvím posledně jmenované instituce fakticky též jednotlivé členské státy Evropské unie. Ve svém celku byl kompromisem, v daném období zohledňujícím jak nadnárodní zájmy hájené Evropským parlamentem, podporovaným Komisí Evropské unie, tak zájmy členských států a jejich skupin projevující se v postojích Rady Evropské unie.

Finanční rámec Evropské unie pro roky 2014 až 2020

Prostředky na závazky	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Celkem 2014-2020
1. Inteligentní růst podporující začlenění	60 283	61 725	62 771	64 238	65 528	67 214	69 004	450 763
1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	15 603	16 321	16 726	17 693	18 490	19 700	21 079	125 612
1b Hospodářská, sociální a územní soudržnost	44 678	45 404	46 045	46 545	47 038	47 514	47 925	325 149
2 Udržitelný růst: Přírodní zdroje	55 883	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558	373 179
z toho výdaje související s trhem a přímé platby	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605	277 851
3 Bezpečnost a občanství	2 053	2 075	2 154	2 232	2 312	2 391	2 469	15 686
4. Globální Evropa	7 854	8 083	8 281	8 375	8 553	8 764	8 794	58 704
5. Správa	8 218	8 385	8 589	8 807	9 007	9 206	9 417	61 629
z toho správní výdaje orgánů	6 649	6 791	6 955	7 110	7 278	7 425	7 590	49 798
6. Náhrady	27	0	0	0	0	0	0	27
Celkové prostředky na závazky	134 318	135 328	136 056	137 100	137 866	139 078	140 242	959 988
v procentech HND	1,03%	1,02%	1,00%	1,00%	0,99%	0,98%	0,98%	1,00%
Celkové prostředky na platby	128 030	131 095	131 046	126 777	129 778	130 893	130 781	908 400
v procentech HND	0,98%	0,98%	0,97%	0,92%	0,93%	0,93%	0,91%	0,95%
Dostupné rozpětí	0,25%	0,25%	0,26%	0,31%	0,30%	0,30%	0,32%	0,28%
Strop vlastních zdrojů jako procento HND	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%

Uváděné hodnoty jsou v milionech EUR - v cenách roku 2011

⁴³ Podle článku 312 smlouvy o fungování Evropské unie mohou víceleté finanční rámce zároveň obsahovat jakákoli další ustanovení, která jsou účelná pro hladký průběh ročního rozpočtového procesu. Doprovázet je mohou interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí Evropské unie o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení.

⁴⁴ Viz nařízení Rady (EU, Euratom) č. 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020.

⁴⁵ Publikována byla v Úředním věstníku Evropské unie pod číslem 2013/C 373/01.

Tabulka zobrazující strukturu a parametry finančního rámce Evropské unie pro roky 2014 až 2020 dokládá, že v průběhu let 2014 až 2020 získal největší podíl na výdajích okruh 1 „Inteligentní růst“. Ve srovnání s předchozími finančními perspektivami mírně klesl význam okruhu 2 „Udržitelný růst“. Tato změna byla dána rostoucími výdaji na výzkum, podporu podnikání a transevropské sítě, ale především politiku hospodářské a sociální soudržnosti.⁴⁶ Naopak výdaje na společnou zemědělskou politiku, která tvoří majoritní díl okruhu 2, měly podle daného finančního rámce mírně klesat.⁴⁷ Podíl dalších okruhů na výdajích zůstal v zásadě zachován. V rámci okruhu 3 jsou průběžně financovány aktivity spojené s policejní a soudní spoluprací v trestních věcech, azylovou a vízovou politikou, bojem proti rasismu, xenofobii, antisemitismu, násilí na ženách a dětech.⁴⁸ Do okruhu 4 spadá financování společné zahraniční a bezpečnostní politiky, jakož i politiky Evropské unie směřované do třetích zemí.⁴⁹ V okruhu 5 je financován administrativní chod institucí Evropské unie.⁵⁰ Okruh 6 pak reprezentují především kompenzace zemím, které přistoupily do Evropské unie v roce 2004.⁵¹ Pamatováno je též na zajištění financování výdajů nepředvídatelných při sestavování každoročních rozpočtů, a to možností použít pět nástrojů stojících mimo rozpočtové stropy jednotlivých okruhů finančního rámce (perspektivy). Jedná se o rezervy na pomoc při naléhavých událostech ve třetích zemích v podobě humanitárních akcí⁵², o zdroje alokované ve Fondu solidarity určené na rychlou finanční pomoc při rozsáhlých katastrofách na území členských států Evropské unie nebo zemí kandidujících na členství v ní⁵³, o prostředky použitelné v režimu tzv. nástroje flexibility⁵⁴, o zdroje systému střednědobé finanční pomoci pro státy stojící mimo eurozónu, potýkající se s

⁴⁶ Viz FIALA, Petr, KRUTÍLEK, Ondřej, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 3. aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2018, 990 s. ISBN 978-80-7325-450-6. s. 889. Dalšími politikami financovanými dlouhodobě z okruhu 1 jsou například vzdělávání, dopravní politika, zajištění fungování jednotného vnitřního trhu, ochrana hospodářské soutěže, fiskální a celní politika nebo politika na podporu informační společnosti.

⁴⁷ Dále jsou v rámci druhého okruhu financovány politiky obnovy venkova, rybolovu a ochrany životního prostředí.

⁴⁸ Spadá sem však také politika ochrany spotřebitele, kultura atd.

⁴⁹ Sem patří finanční krytí pomoci kandidátským zemím, spolupráce se státy jižního a východního Středomoří (Alžírskem, Egyptem, Izraelem, Jordánskem, Libanem, Libyí, Marokem, Palestinou, Sýrií a Tuniskem), jižního Kavkazu (Arménií, Ázerbájdžánem a Gruzií) a dalšími regiony po celém světě. Vedle toho je aktuální rovněž poskytování humanitární pomoci k řešení krizových situací v zemích mimo Evropskou unii.

⁵⁰ Do okruhu 5 patří též proplácení penzí bývalým zaměstnancům unijních institucí.

⁵¹ Smyslem těchto kompenzací je částečné snížení dopadů povinnosti odvádět platby do rozpočtu Evropské unie ve veřejných financích těchto zemí.

⁵² Použití této rezervy – a to případně též k nevojenskému řešení krizí a civilní ochrany – musí schválit Rada Evropské unie i Evropský parlament, a po její alokaci je zanesena do okruhu 4 „Globální Evropa“.

⁵³ Po aktivaci této rezervy je tato zanesena do okruhu 3 „Bezpečnost a občanství“. Použití zdrojů daného fondu je schvalováno stejně jako použití rezervy na pomoc při naléhavých událostech ve třetích zemích.

⁵⁴ Tento nástroj slouží k financování výdajů s ročním limitem 200 milionů eur, neufinancovatelných v mezích stropů jednotlivých okruhů rozpočtu. Tak např. v roce 2004 bylo tohoto nástroje – nástroje flexibility – použito ve výši 95 milionů eur pro obnovu Iráku (srov. rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 2004/155/ES ze dne 18. prosince 2003 o využití nástroje pružnosti podle bodu 24 interinstitucionální dohody ze dne 6. května 1999 ve prospěch obnovy a rekonstrukce Iráku).

problémy s platební bilancí⁵⁵ a o finanční prostředky z Evropského fondu pro přizpůsobení se globalizaci určené na pomoc pracovníkům zasaženým důsledky strukturálních změn v rámci světového obchodu při jejich novém začlenění na trh práce⁵⁶.

Víceletý finanční rámec Evropské unie pro roky 2014 až 2020 respektoval – stejně jako předchozí finanční perspektivy – pravidlo, že roční položky plateb nesmí být vyšší, než jsou stropy vlastních zdrojů. Ve vazbě na aktualizace klíčových ekonomických údajů a předpovědi vývoje hrubého národního důchodu a cenové hladiny v Evropské unii prováděla Komise Evropské unie každý rok jeho technické úpravy směrem k rozpočtu následujícího roku. Nadto byl dvakrát revidován. Poprvé se tak stalo v roce 2015, kdy byly nevyužité závazky z roku 2014 ve výši 21,1 miliardy eur převedeny do následujících let, podruhé v roce 2017, kdy byla provedena řada změn v souvislosti s povinným přezkumem víceletého finančního rámce v polovině období.⁵⁷

Komisi Evropské unie byl dne 2. května 2018 představen návrh nového víceletého finančního rámce na období 2021 až 2027 pod názvem Rozpočet Evropské unie pro budoucnost (*EU Budget for the Future*). Pro tento finanční rámec – první po vystoupení Velké Británie z Evropské unie – Komise Evropské unie navrhla několik novinek, z nichž nejvýznamnější byly zavedení souboru nových vlastních zdrojů Evropské unie a posílení propojení mezi unijními finančními zdroji a dodržováním zásad právního státu. Současně již v původním návrhu – ale zvláště pak v jeho následných doplňcích – reagovala na nové výzvy, kterým Evropská unie čelí. Jde především o migrační krizi a omezení zdrojů unijních rozpočtů po vystoupení Velké Británie z Evropské unie. Do návrhu byly promítnuty měnící se priority Evropské unie, a to navýšením prostředků na inovace, vědu a výzkum, bezpečnost a migraci, a snížením podílu financí určených na tradiční politiky, jako je například politika soudržnosti nebo společná zemědělská politika, vše při plánovaném objemu disponibilních finančních prostředků srovnatelném s rozpočtovými finančními prostředky v období let 2014 až 2020.⁵⁸ V navazujících jednáních

⁵⁵ Potřebné zdroje ovšem jsou v tomto případě získávány mimo rozpočet Evropské unie formou výpůjček na kapitálových trzích nebo u finančních institucí.

⁵⁶ Může se jednat např. o příspěvek na účast v kurzu celoživotního vzdělávání nebo o poskytnutí profesního poradenství a pod. Strukturální změnou v rámci světového obchodu je v tomto kontextu míněn např. výrazný nárůst dovozu do Evropské unie, pokles vývozu z Evropské unie anebo přesun firem do třetích zemí. Použití zdrojů daného fondu musí také schválit Rada Evropské unie a Evropský parlament.

⁵⁷ Základním cílem bylo posílit schopnost unijního rozpočtu reagovat na nepředvídané události. Dalším cílem pak bylo rozpočet více zaměřit na růst a tvorbu pracovních míst a na řešení migrační krize, aniž by došlo ke změně stropů finančního rámce. Viz nařízení Rady (EU, Euratom) 2017/1123 ze dne 20. června 2017, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) č. 1311/2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020; srov. též nařízení Rady (EU, Euratom) 2015/623 ze dne 21. dubna 2015, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) č. 1311/2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020.

⁵⁸ Viz návrh nařízení Rady Evropské unie, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027, publikovaný pod číslem COM/2018/322 final - 2018/0132 (APP). Komise v něm navrhla navýšit rozpočet na období

vedených na úrovni Rady Evropské unie a Evropského parlamentu komplikovala diskuse řada kontroverzních témat spojených s daným návrhem, která oddalovala dosažení kompromisů a konsenzu, takže se protáhla až do vypuknutí ekonomické krize spojené s pandemií koronaviru Covid 19.⁵⁹

1.2.4. Vnitřní struktura rozpočtu a principy jeho sestavování

Rozpočet Evropské unie je připravován Komisí Evropské unie. Jeho návrh je vždy reprezentanty Komise Evropské unie – resp. jejího generálního ředitelství pro rozpočet – předběžně konzultován s reprezentanty Rady Evropské unie a Evropského parlamentu. Samotný rozpočet Evropské unie pak je fakticky výsledkem celého komplexu dohod, které musí být potvrzeny na úrovni Rady Evropské unie a Evropského parlamentu. Během jednání o něm přitom Radě Evropské unie asistují stálá zastoupení členských států. Za Evropský parlament se v daných jednáních angažují rovněž členové jeho klíčových výborů, zvláště pak rozpočtového výboru.⁶⁰

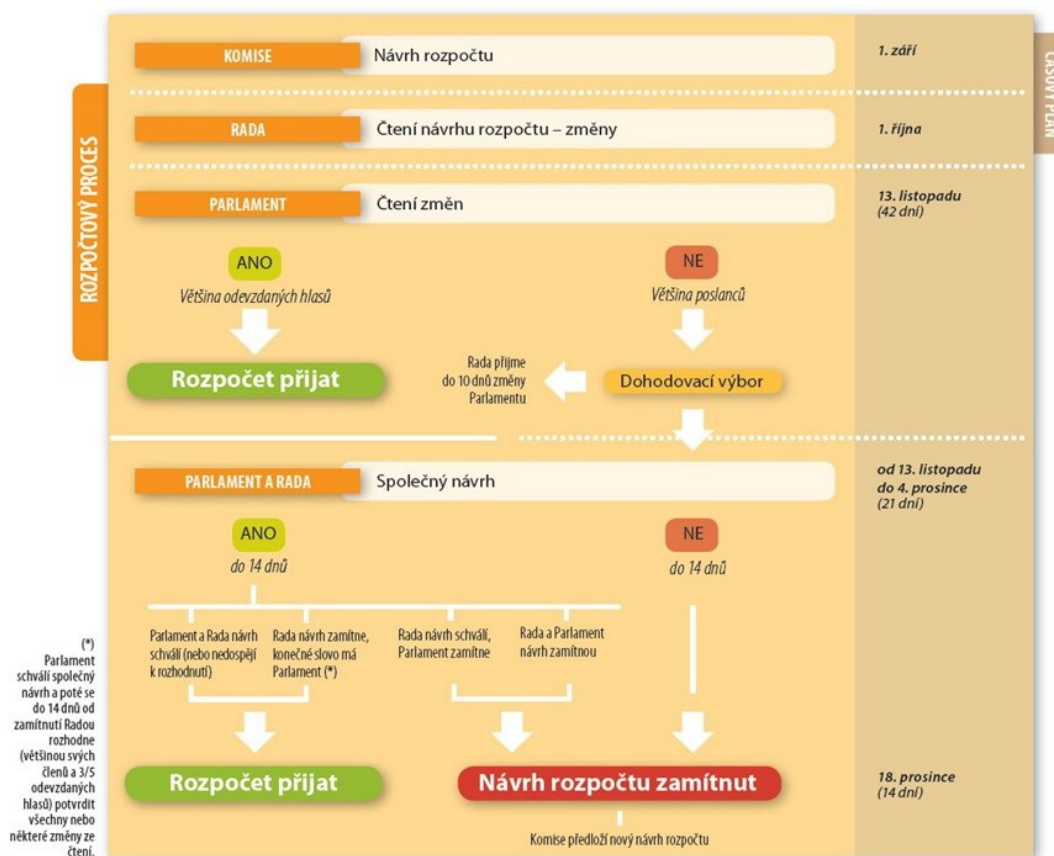
Rozpočet Evropské unie obsahuje více než tisíc položek a jeho sestavení předchází příprava trvající více než rok. Hlavní pozornost byla v procesu jeho přípravy a sestavování v minulosti věnována struktuře a objemu příjmů a rozvržení výdajů na povinné a nepovinné. Toto jejich dělení ovšem Lisabonská smlouva zrušila. Zároveň prošla změnou procedura

2021-2027 na 1 135 miliard Euro (asi 29 bilionů Kč) v prostředcích na závazky, což odpovídalo 1,114 % hrubého národního důchodu (HND) Evropské unie. Učinila tak ve snaze vyrovnat se s přihlédnutím k inflaci finančním prostředkům rozpočtovaným na období let 2014–2020.

⁵⁹ Evropský parlament v zásadě přijal daný návrh pozitivně, nicméně jednoznačně se vyjádřil proti jakémukoliv snižování úrovně financování dlouhodobých politik Evropské unie. Europoslanci položili důraz na to, že víceletý finanční rámec na období let 2021-2027 musí být schopen pokrýt potřeby Evropské unie a umožnit jí splnit přijaté politické závazky a adekvátně reagovat na nové výzvy k dosažení stanovených cílů a priorit [srov. usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. listopadu 2018 o víceletém finančním rámci na období 2021–2027 – postoj Evropského parlamentu ohledně uzavření dohody (COM(2018)0322 – C8-0000/2018 – 2018/0166R(APP)]. V Radě Evropské unie proběhlo několik politických rozprav o různých aspektech víceletého finančního rámce na období let 2021–2027, přičemž nejproblematictější byly diskuse týkající se klimatu a migrace a jednání o legislativním balíčku o nových vlastních zdrojích Evropské unie. Po vypuknutí pandemie koronaviru Covid 19 a s ní spojené ekonomické krize pověřila Rada Evropské unie její Komisi zanalyzováním potřeb a předložením návrhu odpovídajícího závažnosti výzvy, které Evropa i svět čelily. Šlo o to, aby se víceletý finanční rámec na období let 2021-2027 stal ústředním prvkem příspěvku Evropské unie k oživení a byl upraven tak, aby umožňoval řešit nastalou krizi a její důsledky [viz dokumenty Rady Evropské unie Víceletý finanční rámec 2021–2017: jednací osnova s číselnými údaji z 5. prosince 2019 (č. 14518/1/19 REV 1) a z 20. února 2020 (č. 13422/1/20 REV 1) a Plán cesty k oživení (*A Roadmap for Recovery – Towards a more resilient, sustainable and fair Europe*) z 21. dubna 2020]. Přepřpracovaný víceletý finanční rámec na období let 2021 až 2027 byl po předchozím souhlasu Evropského parlamentu přijat Radou Evropské unie dne 17. prosince 2020 a počítá s bezprecedentním financováním téměř čtyřicet výdajových programů Evropské unie ve výši 1,8 bilionu eur na podporu oživení po pandemii Covid-19 a dlouhodobých priorit Evropské unie napříč různými oblastmi politiky. Viz nařízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093 ze dne 17. prosince 2020, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021-2027.

⁶⁰ K rozpočtové proceduře viz blíže KÖNIG, Petr, LACINA, Lubor a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie. Příležitost pro změnu*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 672 s. ISBN 978-80-7400-011-9, s. 19-29.

schvalování rozpočtu, jejíž základní právní rámec byl zakotven v hlavě druhé části šesté smlouvy o fungování Evropské unie.⁶¹ Její základní prvky znázorňuje níže zobrazené schéma:



Zdroj: Rozpočet Evropské unie. URL: <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance>

Rozpočet Evropské unie je velice složitý a rozsáhlý. Pro názornost je s ohledem na to zpravidla představován v podobě, v níž figuruje pět kategorií příjmů – (1.) vlastní zdroje, (2.) výnosy z cel, (3.) zemědělské vyrovnávací dávky, (4.) podíl na dani z přidané hodnoty a (5.) určité procento z hrubého národního důchodu každé členské země – a pět výdajových okruhů – (1.) výdaje na společnou zemědělskou politiku ve formě pomoci zemědělcům, (2) výdaje na strukturální politiku ve formě financování strukturálních fondů za účelem zvyšování ekonomické úrovně a konkurenceschopnosti v regionech, (3) vnitřní financování ve sféře „občanství, svobody, bezpečnosti a práva“, (4) financování vnější politiky v podobě finanční pomoci kandidátským zemím, výdajů na vojenské zásahy a nákladů mezinárodních aktivit Evropské unie a (5) výdaje na administrativu, zahrnující financování orgánů Evropské

⁶¹ V návaznosti na tuto rámcovou výchozí právní úpravu je rozpočtová procedura schvalování rozpočtu Evropské unie rozvedena v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie a kterým se mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení Rady (EU, Euratom) č. 966/2012, a v rozhodnutí Rady 2014/335/EU, Euratom ze dne 26. května 2014 o systému vlastních zdrojů Evropské unie.

unie, včetně platů jejich zaměstnanců. Jedná se o velice zjednodušenou prezentaci rozpočtu Evropské unie, při níž jde zejména u výdajů jen o tematické okruhy zahrnující v sobě mnohdy velice širokou škálu programů financovaných prostřednictvím různých politik Evropské unie určených k dosažení stanovených cílů.

Reálná vnitřní struktura rozpočtu Evropské unie je přitom mnohem složitější a její páteří je horizontální a vertikální dělení vykazovaných položek. Horizontálně je rozpočet Evropské unie rozdělen na dva celky: souhrnnou bilanci příjmů a institucionální oddíly. Každý z těchto celků je vertikálně členěn na hlavy, kapitoly, články a body.

Souhrnná bilance příjmů se vertikálně dělí na devět hlav:

Hlava 1: Vlastní zdroje.

Hlava 2: Přebytky, salda a opravy.

Hlava 4: Příjmy od osob pracujících v orgánech a jiných institucích Evropské unie.

Hlava 5: Příjmy ze správní činnosti orgánů.

Hlava 6: Příspěvky a zpětné úhrady v rámci dohod a programů Evropské unie.

Hlava 7: Úroky z prodlení a pokuty.

Hlava 8: Výpůjční a úvěrové operace.

Hlava 9: Různé příjmy.

Z uvedeného výčtu je patrné, že zatímco zjednodušená struktura příjmů rozpočtu pracuje s pěti kategoriemi příjmů, z nichž čtyři jsou označovány jako tzv. vlastní zdroje (zemědělské dávky a dávky z cukru, cla, zdroj založený na dani z přidané hodnoty a zdroj založený na hrubém národním důchodu), vnitřní struktura má devět kategorií, přičemž zemědělské dávky a dávky z cukru, cla, zdroj založený na dani z přidané hodnoty a zdroj založený na hrubém národním důchodu jsou soustředěny pod společnou hlavou 1 „Vlastní zdroje“. Ostatní hlavy pak v detailech zachycují další zdroje příjmů rozpočtu Evropské unie, běžně shrnované do kategorie „Ostatní zdroje“.

Druhá větev horizontálního dělení rozpočtu Evropské unie sestává z devíti institucionálních oddílů, vyčleněných pro Evropský parlament, Radu Evropské unie, Evropskou komisi, Evropský soudní dvůr, Evropský účetní dvůr, Evropský hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů, evropského veřejného ochránce práv (ombudsmana) a evropského inspektora ochrany údajů. V každém z těchto devíti oddílů jsou zakomponovány jak příjmy tak i výdaje příslušné instituce. Příjmy jsou vykázány ve stejném vertikálním členění jako u souhrnné bilance příjmů. Rozdíl je pouze v tom, že na financování žádné instituce Evropské unie nejsou přiděleny příjmy z jejích vlastních zdrojů, které jsou určeny na realizaci jejích politik, ale

rozdělují se toliko příjmy z kategorie „Ostatní zdroje“.⁶² Rovněž položky výdajů uvedených devíti institucionálních oddílů jsou členěny na hlavy, kapitoly, články a body.⁶³

Rozpočet Evropské unie je v daném právním rámci sestavován v mezích určených několika základními principy, které jsou zakotvené ve smlouvě o fungování Evropské unie⁶⁴ a v návaznosti na ní v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie⁶⁵. Těmito principy se musí rozpočtové autority v procesu jeho tvorby a přijímání řídit.

Základním – výchozím – principem je, že rozpočet Evropské unie je připravován na jeden rok (článek 313 smlouvy o fungování Evropské unie). Rozpočtový rok se kryje s kalendářním rokem, takže rozpočet platí vždy od 1. ledna do 31. prosince (*principle of annuality*).⁶⁶ Druhou zásadou určující povahu rozpočtu a jeho sestavování je princip vyrovnanosti, tedy nezbytnost vyvážení příjmů a výdajů (článek 310 odst. 1 smlouvy o fungování Evropské unie).⁶⁷ Podle této zásady musí být rozpočtové výdaje kryty rozpočtovými zdroji, takže je vyloučeno na jejich pokrytí použít půjčky (*principle of equilibrium*).⁶⁸ Třetí princip – principi jednotnosti rozpočtu – vyjadřuje tu skutečnost, že rozpočet musí zahrnovat veškeré příjmy a výdaje (*principle of unity* podle článku 310 odst. 1 smlouvy o fungování Evropské unie).⁶⁹ V čtvrté zásadě – zásadě univerzality – je pamatováno na to, že jednotlivé položky rozpočtu nesmí být mezi sebou navzájem nijak kompenzovány, příjmy nesmí být

⁶² Současně platí, že každá instituce nehošpodaří se všemi „ostatními zdroji“. Například Evropský účetní dvůr hospodaří jen s podílem příjmů z hlavy 4 „Příjmy od osob pracujících v orgánech a jiných institucích Unie“, hlavy 5 „Příjmy ze správní činnosti orgánů“ a hlavy 9 „Různé příjmy“.

⁶³ Výdaje uvedených institucí s výjimkou Komise Evropské unie jsou rozděleny do pěti základních hlav – hlavy 1: Výdaje určené zaměstnancům orgánů Evropské unie, hlavy 2: Budovy, nábytek, zařízení a různé provozní výdaje, hlavy 3: Výdaje související s obecnými činnostmi orgánů, hlavy 4: Výdaje související se zvláštními činnostmi orgánů a hlavy 5: Ostatní výdaje. Oproti tomu výdaje Komise Evropské unie jsou rozděleny do 32 hlav, a to na základě oblastí (z velké části reprezentujících politiky Evropské unie), které Komise spravuje. Součástí těchto hlav jsou také rezervy na správní výdaje a rezervy na finanční intervence, zahrnující mimo jiné rezervu pro Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci a rezervu na mimořádnou pomoc. Jednotlivé hlavy se dále dělí na kapitoly, články a body.

⁶⁴ Smlouva o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy byla publikována v Úředním věstníku Evropské unie pod číslem C 202/1

⁶⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012.

⁶⁶ V podrobnostech srov. kapitolu 2 (články 9 až 16) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie

⁶⁷ V případě, že hospodaření Evropské unie skončí přebytkem, pak se zbylé rozpočtové prostředky převádějí do dalšího roku. Jestliže naopak vznikne rozpočtový deficit, musí být uhrazen z rozpočtu následujícího roku.

⁶⁸ V podrobnostech srov. kapitolu 3 (články 17 a 18) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie.

⁶⁹ Viz též kapitolu 1 (články 7 a 8) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie. V tomto kontextu je na místě připomenout, že Evropská unie nemá možnost vypůjčit si prostředky na svou činnost (srov. článek 311 smlouvy o fungování Evropské unie). To na rozdíl od mezinárodních organizací nebo států.

vyhrazeny určitým výdajům a ve finančním plánu se nesmí vyskytovat žádné skryté fondy (*principle of universality* podle článku 20 až 27 kapitoly 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady 2018/1046/EU, Euratom ze dne 18. července 2018)⁷⁰. Pátou zásadou je princip specifikace, který předpokládá, že každá položka má svůj přesný účel a zařazení, přičemž výdaje musí být jednoznačně identifikovatelné, členěné do sekcí, hlav, článků a položek tak, aby mohlo být vše snadno evidováno (*principle of specification* podle článku 316 smlouvy o fungování Evropské unie).⁷¹ Tyto základní zásady tvorby rozpočtu Evropské unie doplňují další tři zásady: zásada řádného finančního řízení (*principle of sound financial management, principles of economy, efficiency and effectiveness*)⁷², zásada výkonnosti (*principle of performance*)⁷³ a zásada transparentnosti (*principle of transparency*).⁷⁴ Vedle toho bývá mezi zásady tvorby rozpočtu Evropské unie řazena též zásada zúčtovací jednotky, vyjadřující to, že rozpočet je sestavován v měnové jednotce euro (*principle of unit of account; use of euro*).⁷⁵

1.2.5. Příjmy evropského rozpočtu

Vlastními příjmy disponuje Evropská unie od počátku své existence, resp. od doby, kdy do ní byla transformována původní Evropská společenství. Ta měla vlastní příjmy od roku 1970.⁷⁶

⁷⁰ Srov. též článek 8 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie. Součástí rozpočtu Evropské unie je však i rozpočet Euratomu a půjčky Euratomu stojí mimo tento rozpočet.

⁷¹ Srov. též článek 28 kapitoly 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady 2018/1046/EU, Euratom ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie.

⁷² Podle článku 33 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie, musí být prostředky Evropské unie využívány v souladu se zásadou řádného finančního řízení, a v té souvislosti čerpány podle (a) zásady hospodárnosti, která vyžaduje, aby zdroje používané dotčeným orgánem Unie k výkonu jeho činnosti byly dány k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství a přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu, (b) zásady efektivnosti, která se týká dosažení co nejlepšího vztahu mezi použitými zdroji, provedenými činnostmi a dosažením výsledků a (c) zásady účinnosti, která se týká rozsahu, v jakém bylo prostřednictvím provedených činností dosaženo sledovaných cílů.

⁷³ V souladu se zásadou řádného finančního řízení musí být využití prostředků Evropské unie zaměřeno též na výkonnost, a za tímto účelem se (a) cíle programů a činností stanoví předem, (b) pokrok při plnění cílů sleduje pomocí ukazatelů výkonnosti a (c) o pokroku i obtížích při plnění těchto cílů podává zpráva Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie, které využívají vhodných kontrolních mechanismů (článek 33 odst. 2 a články 34 až 36 kapitoly 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady 2018/1046/EU, Euratom ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie).

⁷⁴ Ve smyslu článků 37 a 38 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie, se rozpočet Evropské unie sestavuje a plní a účetní závěrky se předkládají v souladu se zásadou transparentnosti. Rozpočet a opravné rozpočty přijaté s konečnou platností se z podnětu předsedy Evropského parlamentu vyhlášují v Úředním věstníku Evropské unie. Na Komisi Evropské unie je, aby vhodným způsobem včas zpřístupnila informace o příjemcích finančních prostředků z rozpočtu.

⁷⁵ Srov. článek 19 kapitoly 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady 2018/1046/EU, Euratom ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie.

⁷⁶ V předchozím období pracovaly základní rozpočty Evropských společenství (Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii, Euratom) pouze s příspěvky od členských států odstupňovanými podle jejich velikosti. Oproti tomu v Evropském společenství uhlí a oceli (ESUO) byly od jeho

Tyto příjmy lze charakterizovat jako příjmy přidělené Evropské unii podle článku 311 smlouvy o fungování Evropské unie za účelem financování jejího rozpočtu.⁷⁷

Roční příjmy Evropské unie musí úplně pokrývat její roční výdaje⁷⁸.

Příjmy rozpočtu Evropské unie jsou vybudovány na systému tzv. vlastních zdrojů. Tento systém tvoří tři pilíře. První představují tzv. tradiční vlastní zdroje, jimiž jsou cla a zemědělské dávky. Další dva pak tvoří vlastní zdroje z daně z přidané hodnoty a z hrubého národního důchodu. Z těchto zdrojů je rozpočet Evropské unie financován z 99%. Zbytek jeho zdrojů pochází z tzv. ostatních příjmů a ze zůstatků přenesených z předchozích let.⁷⁹

Podíl jednotlivých zdrojů rozpočtu Evropské unie – a původně rozpočtu Evropských společenství – se v průběhu doby měnil a vyvíjel. Nejdříve měly klíčovou roli dva tradiční vlastní zdroje: cla a zemědělské dávky. Jejich význam ovšem postupně klesal a v současné době je velice malý.⁸⁰ Tak je tomu přesto, že fakticky představují jediné skutečné vlastní příjmy Evropské unie.⁸¹ Třetí zdroj jejího rozpočtu – podíl na dani z přidané hodnoty – převzal roli

založení zavedeny tzv. vlastní příjmy z dávek z výroby uhlí a oceli. Systém vlastních zdrojů Evropských společenství jako celku byl zaveden rozhodnutím jejich Rady ze dne 21. dubna 1970. Tím se stalo financování Evropských společenství nezávislé na vůli vlád jednotlivých členských států. Viz rozhodnutí Rady 70/243/ESUO, EHS, Euratom ze dne 21. dubna 1970 o nahrazení finančních příspěvků členských států vlastními zdroji Evropských společenství (Úřední věstník Evropské unie, č. L 94, 28.4.1970).

⁷⁷ Viz hlavu druhou části šesté smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy ze dne 3. prosince 2007.

⁷⁸ Viz článek 310 odst. 1 smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy a článek 17 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012. Srov. FIALA, Petr, KRUTÍLEK, Ondřej, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 3. aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2018, 990 s. ISBN 978-80-7325-450-6. s. 891.

⁷⁹ Původní systém vlastních zdrojů Evropských společenství, zavedený rozhodnutím Rady 70/243/ESUO, EHS, Euratom ze dne 21. dubna 1970 o nahrazení finančních příspěvků členských států vlastními zdroji Evropských společenství, sestával ze tří kategorií příjmů, a to zemědělských dávek, cel a podílu na dani z přidané hodnoty. Podíl na dani z přidané hodnoty však z technických důvodů získávala Evropská společenství až od roku 1980. Jeho maximální výše byla od počátku stanovena na 1 % vyměřovacího základu daně z přidané hodnoty členských států, přičemž tento základ nesměl přesáhnout 55 % hrubého národního produktu jednotlivých zemí. V roce 1988 byl rozhodnutím Rady č. 88/376/EHS, Euratom ze dne 24. června 1988 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství daný systém doplněn zavedením čtvrtého vlastního zdroje rozpočtu Evropských společenství, a to ve formě podílu na hrubém domácím produktu (od roku 2002 na hrubém národním důchodu) členských států. Jeho výše byla stanovena tak, aby dorovnával předpokládané výdaje rozpočtu, které nebylo možné pokrýt prvními třemi zdroji.

⁸⁰ Daný trend souvisel se vzrůstající soběstačností Evropské unie – spojenou s menším objemem dovozu – a se snižováním výše cel na dovoz do Evropské unie. Nadto, z vybraných zemědělských dávek a cel zůstává 20 % částky (do roku 2002 to bylo 10 % a do roku 2013 až 25 %) členskému státu, který výběr provádí. Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (účinné od 1. ledna 2013), rozhodnutí Rady 2014/335/EU, Euratom ze dne 26. května 2014 o systému vlastních zdrojů Evropské unie a nařízení Rady (EU, Euratom) č. 609/2014 ze dne 26. května 2014 o metodách a postupu pro poskytování tradičních vlastních zdrojů a vlastních zdrojů z daně z přidané hodnoty (DPH) a hrubého národního důchodu (HND) a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků.

⁸¹ Tyto příjmy Evropské unie jsou založené na faktu, že Evropská unie je vnitřním trhem jednotně uplatňujícím ve vztahu k třetím zemím dovozní cla a obdobné dávky, které pro ní vybírají na společné hranici její členské státy.

klíčové příjmové položky v osmdesátých letech 20. století, ale postupně také ztrácel na významu, když byl kritizován kvůli tomu, že jím jsou nejvíce zatíženy chudé členské státy.⁸² Největším zdrojem příjmů rozpočtu Evropské unie se tak na přelomu 2. a 3. tisíciletí stal podíl na hrubém národním důchodu členských států, jenž nejlépe zohledňuje schopnost jednotlivých států přispívat do společného rozpočtu.⁸³ Fakticky jde v případě tohoto zdroje rozpočtu Evropské unie a v případě jeho zdroje spočívajícího v podílu na dani z přidané hodnoty o příspěvky členských států kalkulované na základě určitých klíčů (daně z přidané hodnoty vybrané členskými státy a hrubého národního důchodu členských států). Význam ostatních příjmů rozpočtu Evropské unie – pátého zdroje jejího rozpočtu – je dlouhodobě zcela marginální.⁸⁴

První z uvedených příjmových kategorií – tzv. tradiční vlastní zdroje – je možné rozčlenit na cla pocházející z průmyslového zboží vstupujícího do unijního prostoru (tedy dovozní cla z obchodu se třetími zeměmi vybraná podle společného celního tarifu) a na tzv. zemědělské dávky (to je dávky vybírané v rámci společné zemědělské politiky za zemědělské produkty dovážené ze třetích zemí a dávky získané ze skladování, výroby a dopravy cukru a izoglukózy

⁸² Fakticky byl tento zdroj zaveden ke dni 1. ledna 1980. Tehdy tvořil přes 30 % rozpočtu Evropských společenství. Dne 7. května 1985 – ve vazbě na vstup států Iberského poloostrova do Evropských společenství – byla maximální výše tohoto zdroje stanovena na 1,4 % vyměřovacího základu (oproti původnímu 1 %) a v druhé polovině osmdesátých let 20. století podíl na dani z přidané hodnoty představoval 50 až 66 % rozpočtu Evropských společenství. V devadesátých letech 20. století však došlo k obrátě a k postupnému snížení hranice z 1,4 % až na 0,5 % (od roku 1999) a velikost vyměřovacího základu byla omezena na maximálně 50 % hrubého národního produktu členských států. To vedlo k tomu, že tento zdroj rozpočtu zaznamenal výrazný pokles. Pro období let 2014 až 2020 činila jednotná sazba harmonizovaného základu daně z přidané hodnoty každého členského státu 0,3 %. Viz KÖNIG, Petr, LACINA, Lubor a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie. Příležitost pro změnu*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 672 s. ISBN 978-80-7400-011-9, s. 57-64, a rozhodnutí Rady 85/257/EHS, Euratom ze dne 7. května 1985 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství ve znění Jednotného evropského aktu, nařízení Rady (EHS, Euratom) č. 1553/89 ze dne 29. května 1989 o konečné jednotné úpravě vybírání vlastních zdrojů vycházejících z daně z přidané hodnoty, rozhodnutí Rady 94/728/ES, Euratom ze dne 31. října 1994 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství, rozhodnutí Rady 2014/335/EU, Euratom ze dne 26. května 2014 o systému vlastních zdrojů Evropské unie, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie a rozhodnutí Rady 2020/2053/EU, Euratom ze dne 17. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie.

⁸³ Tím ovšem na druhé straně dochází k popření snahy o autonomii rozpočtu, která vedla v sedmdesátých letech 20. století k zavedení systému vlastních zdrojů Evropských společenství.

⁸⁴ K vývoji příjmů Evropské unie a zdrojů jejího rozpočtu viz FIALA, Petr, KRUTÍLEK, Ondřej, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 3. aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2018, 990 s. ISBN 978-80-7325-450-6. s. 891-896; LAFFAN, Brigid. Finance and Budgetary Processes in the European Union. In: Bromley, Simon (ed.) *Governing the European Union*. London, Oxford: Sage Publications, Oxford University Press, 2001, s. 7-56. V mezích finančního rámce Evropské unie pro roky 2014 až 2020 jsou vlastní zdroje Evropské unie složeny (1) z 10 % až 12 % z tradičních vlastních zdrojů (cel uvalených na dovozy do Evropské unie ze třetích zemí a dávek stanovených v rámci společné organizace trhu s cukrem), (2) z 10 % až 13 % ze zdroje založeného na dani z přidané hodnoty (určeného jako násobek sazby 0,30 % na harmonizovaný vyměřovací základ daně z přidané hodnoty každého členského státu), (3) z 65 % až 74 % ze zdroje založeného na hrubém národním důchodu (všech členských států) a (4) z 1 % až 6 % ze zdroje založeného na ostatních příjmech a zůstatku z předchozího roku (přebytek rozpočtu z předchozího roku, daně z mezd zaměstnanců Evropské unie, příspěvky třetích států na programy Evropské unie, pokuty podnikatelských subjektů za porušení soutěžního práva Evropské unie a další). Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie.

distribuovaných v rámci společného trhu).⁸⁵ Cla a dávky z dovozu zemědělských produktů jsou součástí uplatňování společné zemědělské a obchodní politiky Evropské unie vůči třetím zemím, oproti tomu dávky uvalené na výrobce cukru a izoglukózy jsou zdrojem financování výdajů Evropské unie v tomto sektoru. V případě dávek z dovozu zemědělských produktů jde specificky o projev cíleného upřednostňování unijní zemědělské produkce před dovozem z nečlenských zemí a v případě cel o ochranu vnitřního trhu Evropské unie.⁸⁶ Tyto zdroje rozpočtu Evropské unie ovšem v důsledku postupující liberalizace světového obchodu neustále klesají. Cla jako první zdroj, stejně jako zemědělské dávky coby zdroj druhý mají tedy stále nižší hodnotu.⁸⁷ To je důvodem rostoucího významu dalších zdrojů, specificky příspěvků členských států do společného unijního rozpočtu v podobě podílu na daních z přidané hodnoty vybraných členskými státy a ve formě podílu na hrubém domácím důchodu členských států.⁸⁸

Třetím „vlastním“ zdrojem rozpočtu Evropské unie jsou příjmy stanovené jako určitý podíl na dani z přidané hodnoty. Tento příjem tedy má podobu převodu procentního podílu na dani z přidané hodnoty vybrané členskými státy do rozpočtu Evropské unie. V průběhu doby byl daný podíl určován z dvou veličin: ze skutečně inkasované daně z přidané hodnoty od plátců za daný rok a z harmonizovaného vyměřovacího základu daně z přidané hodnoty (z vyměřovacího základu počítaného jako podíl celkových čistých příjmů z daně z přidané hodnoty a váženého průměru sazeb uplatňovaných v daném členském státě, oproštěného o stanovené kompenzace).⁸⁹ S účinností od roku 1990 pak byla jako jediná možná metoda zakotvena ta vycházející

⁸⁵ Tradiční vlastní zdroje konkrétně sestávají z

- cel stanovených ve společném celním sazebníku a dalších poplatků, současných i budoucích, zavedených orgány Unie v obchodě se třetími zeměmi, a cel na výrobky spadající do působnosti Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli,
- dávek, premií, doplňkových nebo vyrovnávacích částek, dodatkových částek nebo položek vybíraných v rámci společné zemědělské politiky za zemědělské produkty dovážené ze třetích zemí a dávek a dalších poplatků stanovených v rámci společné organizace trhu s cukrem a izoglukózou [článek 2 odst. 1 písm. a) rozhodnutí Rady 2014/335/EU, Euratom ze dne 26. května 2014 o systému vlastních zdrojů Evropské unie].

Daná cla a dané dávky vybírají členské státy a po odečtení administrativních výdajů je převádí Evropské unii (srov. článek 2 odst. 2 rozhodnutí Rady 2014/335/EU, Euratom ze dne 26. května 2014 o systému vlastních zdrojů Evropské unie).

⁸⁶ Srov. důvodovou zprávu k návrhu nového rozhodnutí Rady Evropské unie o systému vlastních zdrojů Evropské unie, publikovanou pod číslem COM/2018/325 final dne 2. května 2018, zvláště pak její bod 2.2.

⁸⁷ Daná cla a dané dávky ovšem od počátku nebyly konstruovány s cílem maximalizace výnosů, ale ve snaze chránit evropskou celní unii. Viz STRASSER, David. *The Finances of Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996. 422 s., ISBN 92_826-2306-8, s. 89-90.

⁸⁸ Přednost jim je dávana též kvůli zatížení tzv. tradičních vlastních zdrojů rizikem podvodů. Srov. výroční zprávu Evropského účetního dvora za rok 2000, která vyjmenovává několik druhů podvodů a úniků ohrožujících výběr tradičních vlastních zdrojů, mimo jiné pašování, nedostatečnou technickou podporu při vedení účetnictví a vyhýbání se antidumpingovým clům, a to s tím, že škody jimi způsobené sdělené členskými státy překročily hodnotu vybraných cel a dávek (*Annual report concerning the financial year 2000*, 2001/C 359/01).

⁸⁹ Viz zvláštní zprávu Evropského účetního dvora č. 6/98 týkající se rozhodnutí o systému zdrojů založených na dani z přidané hodnoty a hrubém národním důchodu (*Special report No 6/98 concerning the Courts assessment of the system of resources based on VAT nad GNP*). Srov. též rozhodnutí Rady 70/243/ESUO, EHS, Euratom ze dne 21. dubna 1970 o nahrazení finančních příspěvků členských států vlastními zdroji Evropských společenství.

z harmonizovaného vyměřovacího základu daně z přidané hodnoty.⁹⁰ Z tohoto základu členské státy odvádějí určité procento do rozpočtu Evropské unie. Také výše tohoto procenta prošla několika změnami: od 1% (užívaného do tzv. dohody z Fontainebleau), přes 1,4% (v letech 1985 až 1988) až po 0,3% (po roce 2013), přičemž celková výše daného příspěvku každého členského státu byla vždy omezena horním limitem pro jeho výměr.⁹¹ Kritika tohoto zdroje příjmu rozpočtu Evropské unie – označovaného jako „nepravá daň unie“ – vychází zejména z neprůhlednosti výpočtu jednotlivých příspěvků a ze skutečnosti, že zatížení touto platbou nepostihuje členské státy rovnoměrně, když více jsou zatíženy členské státy s vyšší spotřebou a malými úsporami⁹².

Čtvrtý zdroj příjmů Evropské unie představuje příspěvek odváděný jejími členskými státy z hrubého národního důchodu. Jde svou povahou o „dodatkový“ zdroj rozpočtu Evropské unie. To je dáno tím, že jeho zavedení v roce 1988 představovalo východisko z nouzové situace odvíjející se od kritického nedostatku příjmů rozpočtu tehdejších Evropských společenství na pokrytí výdajů realizovaných politik⁹³ a že je konstruován tak, aby plně pokrýval tu část rozpočtu, na jejíž financování nepostačují příjmy z obou tradičních vlastních zdrojů, z podílu na dani z přidané hodnoty a z ostatních zdrojů⁹⁴. Také tento zdroj příjmů Evropské unie je limitován

⁹⁰ Viz nařízení Rady (EHS, Euratom) č. 1553/89 ze dne 29. května 1989 o konečné jednotné úpravě vybírání vlastních zdrojů vycházejících z daně z přidané hodnoty.

⁹¹ Viz rozhodnutí Rady 70/243/ESUO, EHS, Euratom ze dne 21. dubna 1970 o nahrazení finančních příspěvků členských států vlastními zdroji Evropských společenství, rozhodnutí Rady (ES, EHS, EU, Euratom) č. 85/257/EHS, Euratom ze dne 7. května 1985, č. 88/376/EHS, Euratom ze dne 24. června 1988, č. 94/728/ES, Euratom ze dne 31. října 1994, č. 2000/597/ES, Euratom ze dne 29. září 2000, č. 2007/436/ES, Euratom ze dne 7. června 2007, č. Rady 2014/335/EU, Euratom ze dne 26. května 2014 a č. 2020/2053/EU/Euratom ze dne 14. prosince 2020 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie. Ve víceleté perspektivě pro roky 2014 až 2020 se na harmonizovaný základ daně z přidané hodnoty každého členského státu uplatnila jednotná sazba ve výši 0,3 %. Zdanitelný základ daně z přidané hodnoty byl však omezen na 50 % hrubého národního důchodu každé země [srov. nařízení Rady (EU, Euratom) č. 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020].

⁹² Viz FRIES, Fabrice. *Velké Evropské rozpravy*. Praha: HZ Editio, 1998. 369 s. ISBN 80-86009-23-9, s. 179.

⁹³ Viz rozhodnutí Rady 88/376/EHS, Euratom ze dne 24. června 1988 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství a důvodovou zprávu k jeho návrhu zpracovanou Evropskou komisí (publikována byla pod číslem COM/1988/308 final dne 6. dubna 1988, Úřední věstník ES. C 102, 16. dubna 1988). Z těchto dokumentů je také patrné, že příspěvek členských států do rozpočtu Evropských společenství vázaný na hrubý národní důchod byl zaveden v zájmu toho, aby se velikost plateb členských států více přiblížila jejich schopnosti platit a odvádět část svých zdrojů do komunitárního rozpočtu.

⁹⁴ Jeho agregovaná podoba je kalkulována jako procento souhrnu odhadů výše hrubého národního důchodu všech členských států (do roku 2002 to byla výše hrubého národního produktu). Každý členský stát přitom odvádí do rozpočtu Evropské unie tímto způsobem stanovené procento ze svého vlastního hrubého národního důchodu. Blíže k tomu viz nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 ze dne 22. května 2000 provádějící rozhodnutí 94/728/ES o systému vlastních zdrojů, srov. též článek 2 odst. 1 písm. c) rozhodnutí Rady 2014/335/EU, Euratom ze dne 26. května 2014 o systému vlastních zdrojů Evropské unie a článek 10 nařízení Rady (EU, Euratom) č. 609/2014 ze dne 26. května 2014 o metodách a postupu pro poskytování tradičních vlastních zdrojů a vlastních zdrojů z DPH a HND a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků. S ohledem na to, že v daném případě nejde o automatický, ale dodatkový zdroj příjmů, je nezbytné finanční prostředky členské státy Evropské unie žádat. Členové Evropské unie je dávají k dispozici se souhlasem svých vlád a parlamentů. Fakticky je jejich souhlas s ním promítnut do finančních perspektiv, resp. víceletých finančních rámců [viz např. nařízení Rady (EU, Euratom) č. 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020].

hodnotami stanovenými pro celý objem jejích vlastních příjmů. Původně – v roce 1988 – to bylo 1,14 % hrubého národního produktu Evropských společenství, po roce 1993 to bylo 1,27 % hrubého národního produktu, od roku 2000 to bylo 1,24 % hrubého národního důchodu Evropské unie a od roku 2014 pak 1% jejího hrubého národního důchodu.⁹⁵ Daný zdroj příjmů Evropské unie je označován jako dodatkový, avšak fakticky dlouhodobě tvoří dominantní část příjmů Evropské unie a jejího rozpočtu.

Další příjmová kategorie – označovaná souhrnně jako ostatní příjmy a zůstatek přenesený z předchozího roku – zahrnuje mimo jiné daně, které platí zaměstnanci Evropské unie ze svých platů, poplatky za administrativní činnost institucí Evropské unie, příspěvky třetích států do určitých programů Evropské unie, pokuty hrazené společnostmi porušujícími pravidla hospodářské soutěže nebo jiné právní předpisy, úroky z prodlení, příjmy z poskytnutých půjček a přebytek rozpočtu předchozího rozpočtového roku.⁹⁶ Tato příjmová kategorie je vyčleněna ze systému příjmů označovaných jako „vlastní“ a patří do ní velice variabilní zdroje „ostatních“ příjmů různorodé skladby s nestabilními výnosy. Proto také s nimi není počítáno v rozpočtových výdajových stopech.⁹⁷ Celkově představují minoritní část příjmů rozpočtu Evropské unie.⁹⁸

Do budoucna je uvažováno o rozšíření daných zdrojů rozpočtu Evropské unie o další skupiny příjmů, zvláště pak o příjmový zdroj v podobě „evropských daní“ (daně z produkce CO₂, energetické daně, zvláštní daně na tabák a alkohol, dalších spotřebních daní, daně z finančních transakcí, speciální daně z příjmu právnických osob a dalších). Financování Evropské unie totiž zásadně ovlivňuje to, že stávající systém vlastních zdrojů není dostačující a

⁹⁵ Viz zvláštní zprávu Evropského účetního dvora č. 6/98 týkající se rozhodnutí o systému zdrojů založených na dani z přidané hodnoty a hrubém národním produktu, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, a rozhodnutí Rady (ES, ES, EHS, EU) o systému vlastních zdrojů Evropské unie (původně Evropských společenství), poslední přijaté pod č. 2020/2053/EU/Euratom dne 14. prosince 2020 (srov. poznámku č. 91 výše). Podle článku 3 rozhodnutí Rady 2014/335/EU, Euratom ze dne 26. května 2014 o systému vlastních zdrojů Evropské unie nesměla celková výše vlastních zdrojů přidělených Evropské unii na pokrytí ročních přidělů na platby překročit 1,23 % ze součtu hrubého národního produktu všech členských států. Základními parametry víceletého finančního rámce pro roky 2014 až 2020 byly však závazky ve výši 960 miliard Eur (to znamená 1% hrubého národního důchodu Evropské unie) a platby ve výši 908,4 miliard Eur (to je 0,95% hrubého národního důchodu Evropské unie), takže tomu odpovídající zdroje přidělené Evropské unii byly zastropovány na 1% jejího hrubého národního důchodu [srov. článek 4 a přílohu č. 1 nařízení Rady (EU, Euratom) č. 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020].

⁹⁶ Viz kapitoly 2. a 5. hlavy II (zvláště články 10 až 13, 21 a 22), a kapitolu 6 hlavy IV. (zvláště články 97 až 108) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie; srov. též *Agenda 2000. Financing the European Union*. Commission Report on the Operation of the Own Resources System. Supplement 2/98 to the Bulletin of the European Union. Luxembourg: Office for official Publications of the European Communities, 1998. 245 s. ISBN 92-828-4970-8.

⁹⁷ Viz např. článek 4 nařízení Rady (EU, Euratom) č. 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020

⁹⁸ Jejich podíl na celkových rozpočtových příjmech Evropské unie v průběhu doby kolísal mezi 19% a 1% (KÖNIG, Petr, LACINA, Lubor a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie. Příležitost pro změnu*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 672 s. ISBN 978-80-7400-011-9, s. 43-44).

nevyhovuje potřebám adekvátního finančního zajištění realizace jednotlivých politik Evropské unie.⁹⁹ Prostor pro rozšíření zdrojů rozpočtu Evropské unie přitom otevírá Lisabonská smlouva, která výslovně dává Radě Evropské unie pravomoc zřídit formou svého rozhodnutí nové kategorie vlastních zdrojů a stávající kategorie zrušit.¹⁰⁰ Rozhodnutí Rady Evropské unie podléhá též jakákoli změna již využívaných zdrojů rozpočtu Evropské unie. Systém vlastních zdrojů Evropské unie totiž zůstal i po uzavření Lisabonské smlouvy v rukou členským státům Evropské unie.¹⁰¹

Příjmy Evropské unie v daném právním rámci regulují výlučně členské státy Evropské unie. Jejich reálnou roli však do určité míry omezuje skutečnost, že nejsou schopny předvídat hospodářský vývoj, a tudíž ani výši skutečně získaných příjmů. Jejich výše je proto jak ve

⁹⁹ Nadto, Evropská unie je fakticky financována prostřednictvím dodatkového čtvrtého zdroje – tedy podílu na hrubém národním důchodu – což neodpovídá potřebě finanční stability. Komise Evropské unie proto opakovaně přicházela s návrhy na reformu financování Evropské unie a deklarovala nutnost zjednodušit systém vlastních příjmů, a to především v případě příjmu z podílu na dani z přidané hodnoty. Viz FIALA, Petr, KRUTÍLEK, Ondřej, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 3. aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2018, 990 s. ISBN 978-80-7325-450-6. s. 891-896. Mezi alternativní zdroje rozpočtu Evropské unie, s nimiž pracovala Komise Evropské unie, patří daň z příjmu osob a rodin, daň z úrokových příjmů z úspor, daň z příjmu obchodních společností, environmentální a energetické daně, spotřební daně, dopravní a telekomunikační daně a výnosy z ražebního Evropské centrální banky. Viz BEGG, Iain, GRIMVADE Nigel. *Paying for Europe*. Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998. 208 s., ISBN 1-85075-858-1, s. 106-138; srov. též KÖNIG, Petr, LACINA, Lubor a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie. Příležitost pro změnu*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 672 s. ISBN 978-80-7400-011-9, s. 498-525) a návrhy Komise Evropské unie ze dne 2. května 2018 na reformu systému vlastních zdrojů unie [COM(2018)0325, COM(2018)0326, COM(2018)0327 a COM(2018)0328)]. Zvažovanou reformu zdrojů Evropské unie se dosud nepodařilo uskutečnit. V souvislosti s přijímáním víceletého finančního rámce na období let 2021 až 2027, s vypořádáním se s dopady krize vyvolané epidemií nemoci Covid-19 a se začleněním Evropského rozvojového fondu do rozpočtu Evropské unie došlo k zvýšení tzv. stropu vlastních zdrojů na 1,4% součtu hrubého národního důchodu Evropské unie, k zjednodušení výpočtu vlastního zdroje Evropské unie založeného na dani z přidané hodnoty a k zavedení nového vlastního zdroje Evropské unie v podobě příspěvku členských států založeného na nerecyklovaných plastových obalových odpadech. Nadto výjimečně bylo Komisi Evropské unie poskytnuto oprávnění dočasně si vypůjčit na kapitálových trzích až 750 miliard eur [viz rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie a nařízení Rady (EU) 2020/2094 ze dne 14. prosince 2020, kterým se zřizuje nástroj Evropské unie na podporu oživení Next Generation EU, jehož účelem je podpořit oživení po krizi Covid-19].

¹⁰⁰ Toto rozhodnutí může přijmout Rada Evropské unie zvláštním legislativním postupem (jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem) a následně musí být schváleno členskými státy (viz článek 311 smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy). To také bylo od počátku předmětem jednání vedených v souvislosti s přípravou víceletého finančního rámce Evropské unie pro roky 2021 až 2027 [viz sdělení Komise Evropské unie ze dne 2. května 2018 s názvem „Moderní rozpočet pro Unii, která chrání, posiluje a brání. Víceletý finanční rámec na období 2021–2027“ (COM(2018)0321) a usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. listopadu 2018 o víceletém finančním rámci na období 2021–2027 – postoj Evropského parlamentu ohledně uzavření dohody (COM(2018)0322 – C8-0000/2018 – 2018/0166R(APP)].

¹⁰¹ Členské státy rozhodují o změnách stávajících zdrojů v Radě Evropské unie jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem. Nově se však rozhoduje o prováděcích nařízeních týkajících se systému vlastních zdrojů řádným legislativním postupem. Evropský parlament je do této procedury podle článku 311 smlouvy o fungování Evropské unie plně zapojen, stejně jako do přijímání pravidel pro finanční řízení a kontrolu nakládání s prostředky rozpočtu Evropské unie (článek 322 smlouvy o fungování Evropské unie).

5. správa.

Ve výdajích na „inteligentní růst“ – různě strukturálně členěných – se projevuje důraz kladený na potřebu zajištění hospodářského růstu Evropské unie a zvýšení konkurenceschopnosti její ekonomiky, specificky pak ekonomiky jejích méně rozvinutých regionů a členských států. To s sebou nese zvýšené náklady na vzdělání, odbornou přípravu, výzkum a inovace, ale i investice do dopravy a energetických sítí. V rámci snah o dobudování vnitřního trhu Evropské unie je přitom prisuzován velký význam dosažení hospodářské a sociální koheze. Ve struktuře výdajů Evropské unie se tato kategorie výdajů dále člení na další dva okruhy, a to na výdaje určené na posílení (a) konkurence pro růst a zaměstnanost a (b) hospodářské, sociální a územní soudržnosti.

V kategorii výdajů na „udržitelný růst“ hrají klíčovou roli výdaje určené pro zemědělství, ale postupně nabývají na významu výdaje na efektivní a šetrné využívání přírodních zdrojů, na podporu programu rozvoje venkova, na ochranu životního prostředí a na boj se změnami klimatu.

Celkovým objemem poměrně malé, ale věcně postupně na významu nabývající, jsou výdaje směřované na zajištění bezpečnosti, na boj proti terorismu, na řízení migrace, na ochranu základních lidských práv a na soudní spolupráci. Do téže kategorie výdajů – do skupiny výdajů na bezpečnost a rozvoj občanské společnosti – patří mimo jiné také výdaje na podporu kultury a na ochranu spotřebitelů.

Do kategorie výdajů na „Globální Evropu“ spadají výdaje na společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a další aktivity Evropské unie jako globálního aktéra. V konkrétech jde například o pomoc kandidátským zemím, evropskou sousedskou politiku, ale i rozvojovou a humanitární pomoc.¹⁰⁷

Vedle výdajů na pokrytí administrativních nákladů, nezbytných pro zajištění chodu všech evropských institucí, bývají součástí rozpočtů Evropské unie též určité mimořádné výdaje určené k eliminaci určitých nerovnováh. Mezi ně patří též vyrovnávací náhrady, představující dočasný mechanismus, garantující novým členským státům Evropské unie, aby v prvních letech nepřispívaly do evropského rozpočtu více, než z něj přijímají.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Prostředky z rozpočtu Evropské unie ovšem nezahrnují veškerou pomoc věnovanou Evropskou unií nečlenským zemím. Tak například podpora spolupráce s africkými, karibskými a tichomořskými zeměmi a zámořskými zeměmi a územími členských států je financována z Evropského rozvojového fondu (ERF), jenž má svůj vlastní rozpočet mimo rámce rozpočtu Evropské unie.

¹⁰⁸ Pro názornost, struktura výdajů Evropské unie byla pro víceletý finanční rámec let 2014 až 2020 stanovena následovně:

- Inteligentní růst podporující začlenění – 47 % (je ve struktuře výdajů dále členěn na další dva okruhy, a to Konkurence pro růst a zaměstnanost).
- Udržitelný růst: Přírodní zdroje – 38,8 % (zahrnující například zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí).

Roční výdaje společného rozpočtu Evropské unie dosahují průměrně pouze 1 % jejího hrubého národního důchodu. Jde o objem finančních prostředků, který je výrazně nižší než bývá objem finančních prostředků, který prochází státními rozpočty. Podíl jednotlivých skupin výdajů na celkových výdajích Evropské unie se v průběhu doby mění, a to v závislosti na prioritách, které si Evropská unie stanovuje. Celkově vzato výdaje rozpočtu Evropské unie dlouhodobě směřují především do oblasti zemědělství a životního prostředí, na snižování rozdílů mezi státy a regiony Evropské unie a posilování jejich rozvoje a na zajištění bezpečnosti a stability uvnitř Evropské unie i mimo ni.¹⁰⁹

1.2.7. Financování z finančních prostředků Evropské unie

Rozpočet Evropské unie – její souhrnný, generální neboli celkový rozpočet – je co do své podstaty plán veškerých příjmů a výdajů Evropské unie, sestavený v mezích rámcově definovaných v příslušném víceletém finančním rámci (článek 310 odst. 1, článek 312 odst. 1 a 3 a článek 314 odst. 1 smlouvy o fungování Evropské unie). Zahrnuje též rozpočty určitých orgánů a institucí Evropské unie, nikoliv však všech (článek 314 odst. 1 smlouvy o fungování Evropské unie).¹¹⁰ Vedle něj – mimo jeho rámec – jsou sestavovány a přijímány další rozpočty spravované Evropskou unií nebo jejím jménem, tedy takové rozpočty spravované přímo jejími orgány nebo institucemi anebo spravované jinými subjekty – ať už samostatně nebo sdíleně s ní – na základě pravomocí delegovaných na ně jejími orgány nebo jejími institucemi. Pouze zcela výjimečně však mají tyto rozpočty vlastní samostatné zdroje příjmů. V naprosté většině případů využívají finanční prostředky uvolněné pro ně z rozpočtu Evropské unie jako celku. Tak je tomu také u

-
- Bezpečnost a občanství – 1,6 % (zahrnující mimo jiné řízení migrace, boj proti terorismu, ochranu základních lidských práv, soudní spolupráci, programy na podporu kultury či evropské audiovizuální produkce),
 - Globální Evropa – 6,1 % (zahrnující výdaje na společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a další aktivity Evropské unie, například pomoc kandidátským zemím, evropská sousedská politika, rozvojová a humanitární pomoc).
 - Administrativa a rezerva – 6,4 % (zahrnuje náklady nutné pro chod evropských institucí).
 - Vyrovnávací náhrady (dočasný mechanismus, jenž garantoval Chorvatsku jako novému členskému státu Evropské unie od roku 2013, aby v prvních letech finančního rámce nepřispíval do evropského rozpočtu více, než z něj přijímal).

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

¹⁰⁹ Blíže k struktuře výdajů rozpočtu Evropské unie a jejich vývoji viz KÖNIG, Petr, LACINA, Lubor a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie. Příležitost pro změnu*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 672 s. ISBN 978-80-7400-011-9, s. 71–496; srov. též FIALA, Petr, KRUTÍLEK, Ondřej, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 3. aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2018, 990 s. ISBN 978-80-7325-450-6. s. 896–897.

¹¹⁰ V konkrétech upravuje sestavování rozpočtů daných orgánů a institucí Evropské unie nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012. Činí tak ve svých člancích 64 až 71. Na tuto právní úpravu navazuje další sekundární normotvorba Evropské unie.

různých fondů, a to jak těch předvstupních¹¹¹, tak povstupních¹¹². Existují však i fondy, které mají samostatný zdroj příjmů.¹¹³ Evropská unie má tedy celou řadu aktivit, které v rámci jednotlivých okruhů přímo financuje či pouze podporuje, přičemž finanční prostředky, které k tomu využívá, buď prochází jejím souhrnným rozpočtem nebo rozpočty jí spravovanými, případně rozpočty spravovanými jejím jménem jinými subjekty, pracujícími v jejím zájmu.

1.2.8. Řízení vydávání prostředků z rozpočtu Evropské unie

Naplňování rozpočtu Evropské unie je v zásadě na Komisi Evropské unie, spolupracující přítom s členskými státy Evropské unie.¹¹⁴ Rolí Komise Evropské unie v tomto kontextu je především řízení vydávání prostředků z rozpočtu Evropské unie.

Řízení vydávání prostředků z rozpočtu Evropské unie její Komisí má buď podobu „přímého řízení“, nebo podobu „sdíleného řízení“ anebo podobu „nepřímého řízení“. Komise Evropské unie totiž řídí plnění rozpočtu Evropské unie

- a) přímo, s využitím svých útvarů, včetně svých zaměstnanců v delegacích Evropské unie, případně prostřednictvím výkonných agentur,¹¹⁵ nebo
- b) sdíleně s členskými státy Evropské unie¹¹⁶ anebo

¹¹¹ Původními předvstupními fondy byly fondy PHARE, ISPA, Sapard, Předvstupní pomoc Turecku a CARDS. Těchto pět fondů bylo v programovacím období let 2007 až 2013 nahrazeno programem IPA. Hlavním cílem podpory fondů IPA byla především pomoc při přípravě na členství v Evropské unii a při zavádění evropských norem a legislativy. Po vstupu určitého státu do Evropské unie byl pro něj program PHARE nahrazen Evropským fondem regionálního rozvoje a Evropským sociálním fondem, úlohu programu ISPA převzal Fond soudržnosti a program SAPARD byl nahrazen Evropským zemědělským podpůrným a záručním fondem. Vedle toho existovala celá řada komunitárních programů (např. Socrates, Leonardo Da Vinci, SAVE, SME 3nd.). Těch se mohly účastnit i kandidátské země za stejných podmínek jako členské státy. To mimo jiné znamenalo, že se musely podílet na nákladech. Tento podíl však byl částečně financován z programu předvstupní pomoci (původně PHARE, následně IPA).

¹¹² Mezi ně patřily – a dosud patří – zejména Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Fond soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova, Evropský námořní a rybářský fond, Evropský zemědělský záruční fond, Fond solidarity a Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci.

¹¹³ Takovým fondem je například Evropský rozvojový fond (ERF), do nějž poskytují finanční prostředky přímo členské státy Evropské unie. Viz nařízení Rady (ES) č. 215/2008 o finančním nařízení pro 10. Evropský rozvojový fond.

¹¹⁴ Plněním rozpočtu Evropské unie se rozumí podle článku 2 odst. 7 smlouvy o fungování Evropské unie provádění činností souvisejících s řízením, monitorováním, kontrolou a auditem rozpočtových prostředků, zejména pak udělování grantů, zadávání veřejných zakázek, převádění finančních prostředků, monitorování, výběr dodavatelů a další činnosti související s financováním cílů. Podle článku 317 smlouvy o fungování Evropské unie její Komise plní její rozpočet ve spolupráci s členskými státy v souladu s finančním nařízením přijatým na základě článku 322 téže smlouvy na vlastní odpovědnost a v mezích přidělených prostředků, v souladu se zásadami řádného finančního řízení. Daným nařízením je nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie. Srov. článek 56 tohoto nařízení.

¹¹⁵ Přímé řízení vydávání prostředků z rozpočtu Evropské unie její Komisí je upraveno v člancích 125 až 153 nařízení č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie. K delegacím Evropské unie srov. článek 60 téhož nařízení a k výkonným agenturám článek 69 téhož nařízení.

c) nepřímo, a to tak, že pověří úkoly souvisejícími s plněním rozpočtu

- třetí země nebo subjekty určené těmito zeměmi,
- mezinárodní organizace či jejich agentury,
- Evropskou investiční banku (EIB) nebo Evropský investiční fond (EIF) nebo obě, jednájí-li jako skupina,
- subjekty zřízené smlouvou o fungování Evropské unie a smlouvou o Euratomu a subjekty partnerství veřejného a soukromého sektoru zřízené příslušnými právními normami Evropské unie,
- veřejnoprávní subjekty, včetně organizací členských států,
- soukromoprávní subjekty pověřené výkonem veřejné služby, včetně organizací členských států, a takové subjekty členských států pověřené uskutečňováním partnerství veřejného a soukromého sektoru anebo
- subjekty nebo osoby pověřené prováděním specifických akcí v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky podle smlouvy o Evropské unii.¹¹⁷

V případech přímého řízení vydávání prostředků z rozpočtu Evropské unie její Komisí jsou konkrétní projekty prováděny přímo útvary Evropské unie nebo prostřednictvím jejích výkonných agentur. K čerpání finančních prostředků v tomto modelu financování dochází ve formě grantů nebo veřejných zakázek. Seznam tematicky členěných aktuálně probíhajících výzev k předkládání návrhů nebo výzev k předkládání nabídek je pravidelně zveřejňován Komisí Evropské unie¹¹⁸. Tímto způsobem jsou dlouhodobě využívány zejména finanční prostředky soustředěné v Evropském zemědělském záručním fondu, ve Fondu solidarity a v Evropském fondu pro přizpůsobení se globalizaci.¹¹⁹

Naprostá většina výdajů Evropské unie je realizována v procesu řízení označovaném jako sdílené Evropskou unií s členskými státy. Jeho využití je podmíněno uzavřením dohody o sdíleném řízení (dohody o partnerství), na jejímž základě Komise Evropské unie svěřuje realizaci určitých programů členským státům Evropské unie. Tyto dohody vymezují způsob, jakým budou finanční prostředky během období financování využívány a opravňují členské státy

¹¹⁶ Sdílené řízení vydávání prostředků z rozpočtu Evropské unie Komisí a členskými státy Evropské unie je vymezeno v článku 63 a v člancích 125 až 129 nařízení č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie.

¹¹⁷ Základní úprava nepřímého řízení vydávání prostředků z rozpočtu Evropské unie je zakotvena v člancích 125 až 149, v člancích 154 až 159 a v článku 58 odst. 2 písm. a) až d) nařízení č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie.

¹¹⁸ Pro účely přímého řízení může Komise Evropské unie používat nástroje uvedené v hlavách VII, VIII, IX, X a XII nařízení č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie.

¹¹⁹ Obdobnou povahu má aktuálně také například čerpání prostředků z programu Horizont 2020 a z programu CEF.

k přerozdělování evropských finančních prostředků koncovým příjemcům.¹²⁰ Časový rámec, na který jsou dané dohody uzavírány, obvykle kopíruje období trvání víceletého finančního rámce Evropské unie. Jednotlivé členské státy Evropské unie následně svěřují správu „evropských“ finančních prostředků především řídicím orgánům, například ministerstvům a dalším veřejnoprávním subjektům¹²¹. Tyto instituce pak odpovídají za vyhlášení výzev k podávání návrhů a za pořádání zadávacích řízení. V tomto modelu členské státy, resp. řídicí orgány, nesou primární odpovědnost za vytvoření účinného systému řízení a kontroly v souladu s příslušnými právními předpisy Evropské unie, způsobilého zajistit prevenci, detekci a nápravu nesrovnalostí. Komise Evropské unie přitom dohlíží nad tím, zda uspořádání systému řízení a kontroly vyhovuje jejím požadavkům. V rámci sdíleného řízení je spravováno průběžně přibližně tři čtvrtiny objemu všech finančních prostředků Evropské unie, a to zejména prostřednictvím pěti velkých strukturálních a investičních fondů. Jedná se o

1. Evropský fond pro regionální rozvoj¹²²,
2. Evropský sociální fond¹²³,
3. Fond soudržnosti¹²⁴,
4. Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova¹²⁵ a
5. Evropský námořní a rybářský fond¹²⁶.

Vedle toho je daný model řízení vydávání prostředků z rozpočtu Evropské unie – tedy model sdíleného řízení – uplatňován ve vztahu k společné zemědělské politice a částečně i ve vztahu k Azylovému fondu.¹²⁷

¹²⁰ Na základě dohod o partnerství se připraví řada investičních programů, z nichž jdou v rámci příslušných oblastí politiky finanční prostředky do různých regionů a projektů. Pro účely sdíleného řízení se použijí nástroje pro plnění rozpočtu stanovené v odvětvových pravidlech.

¹²¹ Řídicí orgán je orgán zodpovědný za účelné, efektivní a hospodárné řízení a provádění programu v souladu se zásadami řádného finančního řízení. Funkcemi řídicího orgánu může být pověřen celostátní, regionální nebo místní orgán veřejné správy nebo veřejný či soukromý subjekt. K tomu viz blíže článek 125 obecného nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a jednotlivé předpisy upravující čerpání prostředků z příslušných fondů.

¹²² K tomuto fondu a k správě finančních prostředků v něm viz blíže nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006.

¹²³ Právní rámec, v němž existuje tento fond, vymezuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1304/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006.

¹²⁴ K tomuto fondu viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1300/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1084/2006.

¹²⁵ Blíže k tomuto fondu a čerpání finančních prostředků z něj viz nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005.

¹²⁶ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 508/2014 ze dne 15. května 2014 o Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2328/2003, (ES) č. 861/2006, (ES) č. 1198/2006 a (ES) č. 791/2007 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1255/2011.

V případech vydávání prostředků z rozpočtu Evropské unie v modelu nepřímého řízení Komisí Evropské unie tato pověří úkoly souvisejícími s plněním rozpočtu (realizací programu) určité veřejnoprávní či soukromoprávní subjekty, mezinárodní organizace či jejich agentury, případně nečlenské země nebo subjekty jimi určené, poskytující dostatečné finanční záruky, a na ní zůstává především následná kontrola.¹²⁸ Dané subjekty jsou vázány povinností řídit se při nakládání s finančními prostředky Evropské unie podle jejich právních předpisů a dohod o přiznání příspěvku, které jsou s nimi uzavírány.¹²⁹ Možnosti financování projektů, jež do tohoto režimu spadají, pak zveřejňují dané subjekty. Do této kategorie plnění rozpočtu patří zejména program ERASMUS +.¹³⁰

1.2.9. Způsoby financování z evropského rozpočtu

1.2.9.1. Granty

Cestou poskytování grantů jsou Evropskou unií financovány projekty přispívající k naplňování jejich politik. Ve své podstatě jde v případě grantů o finanční příspěvky na realizaci

¹²⁷ V současné době – stejně jako v minulosti – směřuje velká většina finančních prostředků na udržení společné zemědělské politiky. Do jisté míry je možné svázat růst výdajů na ostatní aktivity právě se schopností členských států limitovat prostředky určené na zemědělství. V minulosti se jednalo především o garantované ceny a dotování vývozu evropské zemědělské produkce. Přetrvávající dominance zemědělského sektoru v rozpočtu Evropské unie má nejen dopad na strukturu rozpočtu, ale především má politický rozměr. Nicméně v posledních letech lze pozorovat pokles podílu finančních prostředků vynakládaných na společnou zemědělskou politiku. Srov. finanční perspektivy Evropské unie pro roky 2000 až 2006 a pro roky 2007 až 2013 a víceletý finanční rámec Evropské unie pro roky 2014 až 2020 [interinstitucionální dohodu ze dne 6. května 1999 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí Evropské unie o rozpočtové kázi a o zdokonalení rozpočtového procesu (1999/C 172/01), interinstitucionální dohodu ze dne 17. května 2006 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí Evropské unie o rozpočtové kázi a řádném finančním řízení (2006/C 139/01) a nařízení Rady (EU, Euratom) č. 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020)]. Viz též *Agenda 2000*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1999. ISBN 80-85864-70-3.

¹²⁸ Pro účely nepřímého řízení Komise Evropské unie uplatňuje hlavu VI nařízení č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie, a v případě finančních nástrojů a rozpočtových záruk hlavy VI. a X. téhož nařízení. Prováděcí subjekty uplatňují nástroje pro plnění rozpočtu stanovené v dohodě o přiznání příspěvku.

¹²⁹ Příspěvky Evropské unie v nepřímém řízení podporují dosažení některého politického cíle Evropské unie (srov. článek 125 nařízení č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie). Dané subjekty, kterým jsou poskytovány finanční prostředky Evropské unie, jsou přitom povinny plně spolupracovat na ochraně finančních zájmů Evropské unie a jako podmínku pro obdržení finančních prostředků udělit nezbytná práva a potřebný přístup příslušné schvalující osobě, v případě členských států účastnících se posílené spolupráce podle nařízení (EU) 2017/1939 Úřadu evropského veřejného žalobce, OLAFu a Evropskému účetnímu dvoru, a tam, kde je to vhodné, příslušným vnitrostátním orgánům, aby mohly komplexně vykonávat své pravomoci (článek 129 nařízení č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie). V případě OLAFu tato práva zahrnují právo provádět vyšetřování, včetně kontrol a inspekcí na místě, v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013.

¹³⁰ Erasmus+ je vzdělávací program Evropské unie na podporu vzdělávání, odborné přípravy mládeže a sportu v Evropě. Disponuje rozpočtem ve výši 14,7 miliard eur [viz zpráva Komise Evropské unie Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie „Hodnocení programu Erasmus+ na období 2014–2020 v polovině období“, č. COM(2018) 50 final, ze dne 31. ledna 2018].

takových projektů.¹³¹ Poskytovány jsou v různých oblastech – počínaje výzkumem přes vzdělávání až po humanitární pomoc – a to soukromým i veřejnoprávním subjektům, ve výjimečných případech i fyzickým osobám (příjemcům grantů)¹³². Představují jednu z forem doplňkového financování. Evropská unie totiž zpravidla plně nefinancuje projekty, jejichž realizaci podporuje poskytováním grantů, a proto tyto bývají spolufinancovány i jejich příjemci. Udělovány jsou většinou na základě výzev k podávání návrhů a jejich poskytnutí je podmíněno uzavřením grantové dohody. V oblasti vzdělávání je finanční pomoc vedle grantů poskytována Evropskou unií též formou stipendií.¹³³

1.2.9.2. Půjčky, záruky a kapitál

Pomoc Evropské unie spojená s naplňováním jejích politik a programů má též formu poskytování půjček¹³⁴, záruk¹³⁵ a kapitálu¹³⁶. Tyto formy financování zprostředkovávají pro Evropskou unii finanční instituce, tedy banky, záruční společnosti a kapitáloví investoři. Příjemci jsou povinni dodržet sjednané podmínky financování.

Evropská unie poskytuje dlouhodobě zájemcům půjčky například na investice do výzkumu a inovací. Vedle toho jim za stanovených předpokladů poskytuje též záruky, tak aby mohli od bank a dalších úvěrových institucí získat úvěry snáze nebo za výhodnějších podmínek. Výměnou za finanční spoluúčast na projektu se může nadto stát jeho částečným spoluvlastníkem¹³⁷.

1.2.9.3. Dotace

Dotací se obecně rozumí zpravidla pravidelný příděl finančních prostředků vybraným subjektům. Příjemci dotací mohou být jak veřejnoprávní subjekty – například obce, některé

¹³¹ Grantem se podle článku 2 odst. 33 smlouvy o fungování Evropské unie rozumí finanční příspěvek ve formě daru. Pokud je takový příspěvek poskytnut v přímém řízení, vztahuje se na něj hlava VIII. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie, zvláště pak články 180 až 205.

¹³² K tomu viz blíže článek 2 odst. 5 smlouvy o fungování Evropské unie.

¹³³ Spolufinancování ze strany Evropské unie dosahuje většinou 50 % a ve výjimečných případech, které jsou vždy zvláště upraveny v rámci výzev, může dosáhnout až 75 %.

¹³⁴ Srov. článek 2 odst. 40 smlouvy o fungování Evropské unie. Půjčkou je v daném kontextu míněno poskytnutí peněžní částky v dohodnuté výši a na dohodnutou dobu, spojené s povinností jejího příjemce splatit dotyčnou částku v dohodnuté době.

¹³⁵ Viz článek 2 odst. 34 smlouvy o fungování Evropské unie. Zárukou je podle tohoto ustanovení písemný závazek, kterým ručitel přebírá odpovědnost za všechny či některé závazky či povinnosti třetí osoby nebo za úspěšné splnění povinností touto třetí osobou, nastane-li událost, která vede k uplatnění takové záruky, například prodlení při splácení půjčky.

¹³⁶ Poskytnutím kapitálu je v daném kontextu míněno investování finančních prostředků do určitého projektu. Srov. článek 2 odst. 24 smlouvy o fungování Evropské unie.

¹³⁷ Blíže viz *Průvodce financováním z Evropské unie*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, Evropská unie, 2017. 118 s.. ISBN 978-92-79-64165-7. s. 8-9

úřady nebo ústavy – ale i soukromoprávní subjekty – fyzické a právnické osoby, podnikatelé i nepodnikající osoby. Na určité konkrétní akce nebo předem stanovené okruhy potřeb se poskytují účelové dotace, které mohou být použity jen na určené účely. Nevyčerpané prostředky se musí vrátit. Dotace bývají poskytovány za předem přesně stanovených podmínek a předpokladů. Rozlišovány jsou rovněž podle toho, zda mají nebo nemají podmiňovat finanční spoluúčasť jejich příjemců. Dotace bez spoluúčasti bývají zpravidla obecnými, neúčelovými dotacemi, naopak dotace se spoluúčastí bývají zásadně účelovými dotacemi. Neúčelové dotace mohou být příjemci použity podle jejich uvážení.¹³⁸ Mezi takové dotace patří zejména odvětvově vyrovnávací dotace (například na financování školství a sociálního zabezpečení), nebo dotace územní vyrovnávací (například k odstraňování rozdílů v daňové výnosnosti jednotlivých oblastí). Dotace poskytované z finančních prostředků Evropské unie jsou nicméně užívány ve velké míře především v oblasti podpory zemědělců. Jejich poskytování je v přímé gesci vlád jednotlivých členských států Evropské unie, nikoli Komise Evropské unie. Na úrovni Evropské unie jsou však stanoveny podmínky a předpoklady jejich poskytování, a to celou řadou směrnic a nařízení.¹³⁹ Zemědělcům členských států Evropské unie jsou nabízeny evropské dotační programy většinou částečně spolufinancované ze státních rozpočtů. Bývají tedy doplněny národními dotačními programy. Evropské dotační programy spolu s národními doplňkovými platbami administrují vlády členských států nebo jimi pověřené instituce.¹⁴⁰

1.2.9.4. Ceny v soutěžích

Evropská unie uděluje řadu ocenění v nejrůznějších oblastech, zvláště pak ve sférách kulturního dědictví, architektury, literatury, hudby, vědy, výzkumu, inovací a technologií. Ceny jsou odměnou pro vítěze soutěží vyhlašovaných v rámci nejrůznějších programů.¹⁴¹ Ceny

¹³⁸ Blíže k dotacím a jejich povaze viz BAKEŠ, Milan, KARFÍKOVÁ, Marie, KOTÁB, Petr, MARKOVÁ, Hana. Finanční právo. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 552 s. ISBN 978-80-7400-440-7, s. 83-85.

¹³⁹ Viz např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/30/ES ze dne 8. května 2003 o podpoře užívání biopaliv nebo jiných obnovitelných pohonných hmot v dopravě; směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin; nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 ze dne 27. července 2006 o Evropském rybářském fondu; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007; nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV).

¹⁴⁰ V České republice je takovou institucí Státní zemědělský intervenční fond.

¹⁴¹ Ve své podstatě jde o finanční příspěvek udílený jako odměna za úspěch v soutěži (srov. článek 2 odst. 48 smlouvy o fungování Evropské unie).

Evropské unie nelze udělovat přímo bez soutěže a při jejich udílení musí být dodržovány zásady transparentnosti a rovného zacházení.¹⁴² Jejich smyslem je – kromě jiného – podněcovat inovace a poskytovat motivační ocenění kreativním řešitelům definovaných technologických i společenských výzev. Do této kategorie spadá například program Kreativní Evropa¹⁴³ nebo Horizont 2020¹⁴⁴. Evropská unie pak pravidelně vyhlašuje například Cenu Evropské unie pro kulturní dědictví Europa Nostra, Cenu za soudobou architekturu a Cenu Evropské unie za literaturu.

1.2.9.5. Veřejné zakázky

Zadávání veřejných zakázek financovaných nebo spolufinancovaných Evropskou unií je jednou z nejdůležitějších cest využití jejích zdrojů. K právnímu zakotvení veřejného zadávání na úrovni Evropské unie došlo zejména v zájmu zajištění rovného přístupu všech ekonomických subjektů působících na jejím vnitřním trhu k veřejným zakázkám, v zájmu podpory a rozvoje hospodářské soutěže na trhu s nimi a v zájmu otevření národních trhů s nimi i pro uchazeče z jiných členských států Evropské unie. Na veřejné zakázky financované nebo spolufinancované Evropskou unií se přitom vždy aplikují obecné principy jejich zadávání, stanovené smlouvou o fungování Evropské unie, mezi něž patří především transparentnost, rovné zacházení s uchazeči a zákaz diskriminace. Tyto základní principy se aplikují v každém případě, a to bez ohledu na to, zda jde o zakázku nižší či vyšší hodnoty.¹⁴⁵

Unijní právní normy upravující zadávání veřejných zakázek nejsou přímo aplikovatelné v členských státech Evropské unie. Proto se při zadávání veřejných zakázek v Evropské unii postupuje podle vnitrostátních předpisů, avšak ty musejí být v souladu s principy a požadavky

¹⁴² Obecná pravidla pro udílení cen Evropské unie jsou stanovena v člancích 206 a 207 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie.

¹⁴³ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1295/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se zavádí program Kreativní Evropa (2014–2020).

¹⁴⁴ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1291/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se zavádí Horizont 2020 – rámcový program pro výzkum a inovace (2014–2020) a zrušuje rozhodnutí č. 1982/2006/ES; a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1290/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro účast a šíření výsledků programu „Horizont 2020 – rámcový program pro výzkum a inovace (2014–2020)“ a zrušuje nařízení (ES) č. 1906/2006; srov. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002.

¹⁴⁵ Viz článek 101 smlouvy o fungování Evropské unie a článek 160 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie. Výchozí pravidla pro zadávání veřejných zakázek financovaných nebo spolufinancovaných Evropskou unií jsou zakotvena v člancích 160 až 179 tohoto nařízení a podrobně rozvedena v příloze č. 1 tohoto nařízení. Na tuto právní úpravu navazuje právní úprava obsažená ve směrnících vztahujících se specificky k „evropským“ veřejným zakázkám, zvláště pak ve směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek. Srov. též JURČÍK, Radek: *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 999 s., ISBN 978-80-7400-443-8, str. 66-67.

stanovenými v právních předpisech přijatých na úrovni Evropské unie a s těmito předpisy zakotvenými pravidly pro zadávání veřejných zakázek.

Veřejné zakázky jsou klíčovou formou realizace veřejných investic v Evropské unii.¹⁴⁶ Jejich zadávání je však zatíženo tím, že patří z hlediska korupčního rizika k nejvíce ohroženým oblastem veřejného financování. Dáno je to jak velkým objemem finančních prostředků vyčleněných na jejich realizaci tak rozsahem finančních zájmů k nim vztažených.¹⁴⁷ Rostoucí rozsah korupčních jednání v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek vedl v roce 2011 Komisi Evropské unie k vydání Zelené knihy o modernizaci politiky Evropské unie v oblasti zadávání veřejných zakázek.¹⁴⁸ Diskuse nad ní s určitým časovým odstupem – v roce 2014 – vyústila do zásadní revize právní úpravy zadávání veřejných zakázek na úrovni Evropské unie a k přijetí celé řady nových směrnic. Nejvýznamnější z nich byla směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek.¹⁴⁹ Na členských státech Evropské unie bylo, aby převzaly nově zakotvená pravidla do vnitrostátních právních řádů nejpozději do 17. dubna 2016.¹⁵⁰

¹⁴⁶ V rámci Evropské unie představují veřejné zakázky přibližně 19% hrubého národního důchodu a připadá na ně přibližně 48 % prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů. Srov. sdělení Komise Evropské unie č. COM(2010)2020 ze dne 3. března 2010 nazvané „Evropa 2020. Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“.

¹⁴⁷ Podle zprávy OECD o zahraniční korupci z roku 2014 se veřejné zakázky podílejí více než polovinou na všech korupčních případech (následuje celní odbavení, upřednostnění jedné ze stran, zvýhodněný daňový režim, povolovací řízení, prodej důvěrných informací a prodej víz).

¹⁴⁸ Tato zelená kniha byla publikována dne 27. ledna 2011 pod číslem COM(2011)15. Na jejím základě měli zadavatelé z členských států Evropské unie možnost vyjádřit se k problematice veřejných zakázek. Komise Evropské unie následně vyhodnotila tyto připomínky ve své zprávě o efektivnosti dosavadní úpravy. V ní identifikovala klíčová korupční rizika, mezi něž zařadila nejednoznačné vymezení zadávacích podmínek jak z hlediska kvantitativního tak kvalitativního s následným nárůstem nákladů a prodloužením realizace, porušení spravedlivé hospodářské soutěže, neprůkazný postup hodnocení a nerovné zacházení s uchazeči. Za trvalý nedostatek označila nadměrné používání jednacího řízení bez uveřejnění, k jehož hlavním rizikům patří omezení konkurenčního prostředí, neefektivnost, diskriminace a v neposlední řadě závislost na jediném dodavateli. Zaznamenala také zvyšující se podíl zakázek malého rozsahu zadaných přímo jedinému uchazeči a tu skutečnost, že značná část celkového počtu chyb v čerpání prostředků Evropské unie byla zapříčiněna nesprávným uplatněním pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Blíže k tomu viz JURČÍK, Radek: *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 999 s., ISBN 978-80-7400-443-8, s. 47-49.

¹⁴⁹ Mezi další tehdy nově přijaté unijní předpisy vztahující se k veřejným zakázkám financovaným a spolufinancovaným Evropskou unií patří směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice č. 2004/17/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/55/EU ze dne 16. dubna 2014 o elektronické fakturaci při zadávání veřejných zakázek. Tyto směrnice doplňuje dosud platná směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES. Uvedené nové směrnice nahradily dosavadní evropskou legislativu upravující oblast veřejných zakázek vycházející ze směrnic o veřejných zakázkách č. 2004/17/ES a č. 2004/18/ES.

¹⁵⁰ Nová unijní úprava zadávání veřejných zakázek přinesla celou řadu změn, zejména pak zjednodušení a zpružnění pravidel uplatňovaných v procesu zadávání veřejných zakázek, jednodušší přístup malých a středních podniků na trh veřejných zakázek, kvalitnější využívání veřejných zakázek důslednějším zohledňováním sociálních a environmentálních kritérií, zlepšení stávajících záruk, jež mají zamezit střetu zájmů, protekcionismu a korupci, a určení jediného vnitrostátního orgánu pověřeného dohledem nad zadáváním veřejných zakázek, jeho

Právní normy Evropské unie člení veřejné zakázky financované a spolufinancované z jejích zdrojů v mezích právní úpravy obsažené v člancích 174 až 178 smlouvy o fungování Evropské unie na

1. veřejné zakázky na nemovitosti¹⁵¹,
2. veřejné zakázky na dodávky¹⁵²,
3. veřejné zakázky na stavební práce¹⁵³ a
4. veřejné zakázky na služby¹⁵⁴.

Unijní právní předpisy – a specificky směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek – počítají s těmito druhy zadávacích řízení:

- (1) otevřené řízení¹⁵⁵,
- (2) užší řízení¹⁵⁶,
- (3) jednací řízení s uveřejněním a bez uveřejnění¹⁵⁷,
- (4) soutěžní dialog¹⁵⁸,
- (5) soutěž o návrh¹⁵⁹,
- (6) inovační partnerství¹⁶⁰ a
- (7) řízení o zadání veřejné zakázky v zjednodušeném režimu¹⁶¹.

Tyto druhy zadávacích řízení doplňují další způsoby zadávacího řízení, které podle okolností a potřeb umožňují veřejným zadavatelům uzavřít s jedním nebo několika subjekty rámcovou

uskutečňováním a kontrolou, s cílem zajistit lepší uplatňování stanovených pravidel v praxi. Tato právní úprava byla do českého právního řádu transponována zákonem č. 135/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek.

¹⁵¹ K nim viz blíže článek 2 odst. 10 smlouvy o fungování Evropské unie.

¹⁵² Srov. článek 2 odst. 63 smlouvy o fungování Evropské unie.

¹⁵³ Viz článek 2 odst. 71 smlouvy o fungování Evropské unie.

¹⁵⁴ Srov. článek 2 odst. 58 smlouvy o fungování Evropské unie.

¹⁵⁵ V tomto nejvíce frekventovaném typu řízení může nabídku předložit kdokoli.

¹⁵⁶ Tohoto řízení se může zúčastnit kdokoli, avšak nabídku mohou předložit pouze předběžně vybraní uchazeči.

¹⁵⁷ O účast v těchto typech zadávacích řízení může požádat kdokoli, ale pouze předběžně vybraní uchazeči jsou vyzýváni, aby předložili počáteční nabídky a jednali. Tento postup lze užít jen tehdy, jsou-li jednání nezbytná vzhledem ke specifické nebo složité povaze nákupu. Jako standardní postup je mohou využívat zadavatelé z odvětví obrany a bezpečnosti, vodohospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb.

¹⁵⁸ Veřejný zadavatel může jít touto cestou s cílem navrhnout metodu pro řešení jím stanovené potřeby.

¹⁵⁹ Tento typ zadávacího řízení se používá k získání myšlenky pro průmyslový vzor (návrh, design).

¹⁶⁰ Jde o alternativu využitelnou zejména v případech, v nichž je třeba zakoupit zboží nebo službu, která na trhu stále není dostupná, přičemž v průběhu postupu se může zapojit řada společností (jejich výsledkem je vývoj inovativních produktů, služeb či stavebních prací).

¹⁶¹ V tomto režimu lze zadávat sociální, kulturní a jiné specifické služby zjednodušeným postupem. Veřejný zadavatel má přitom poměrně velkou míru flexibility nastavení zadávacích podmínek a i případné změny v průběhu zadávacího režimu (pod jiné zvláštní služby spadají i právní služby). Pro tento druh zadávacího řízení je požadována pouze povinná publikace oznámení o zahájení řízení a dodržení základních zásad.

dohodu pro zakázky, které jsou zadávány opakovaně, a rozhodnout o tom, že v zájmu získání nejlepší nabídky bude konečný vítěz vybrán prostřednictvím elektronické aukce.¹⁶²

Všechny zakázky střední a vyšší hodnoty musí být zadávány prostřednictvím soutěžních (otevřených) zadávacích řízení. Výjimky z toho jsou umožněny pro případy (1) nákupu nemovitostí, (2) krajní naléhavosti a (3) existuje-li pouze jeden dodavatel.¹⁶³

Samotný proces zadávání veřejných zakázek financovaných nebo spolufinancovaných Evropskou unií se liší v závislosti na předmětu veřejné zakázky a jejích předpokládaných nákladech. Je však možné ho zobecnit a rozdělit na několik kroků:

- definování veřejné soutěže (výběr druhu zadávacího řízení),
- podání výzvy k předkládání nabídek (po zvolení druhu zadávacího řízení následuje zahájení tohoto řízení prostřednictvím výzvy k předkládání nabídek),
- stanovení způsobu podávání nabídek (nabídky se podávají v písemné nebo elektronické podobě),
- definování požadavků na prokázání kvalifikačních předpokladů,
- stanovení lhůty pro podávání nabídek,
- určení způsobu hodnocení nabídek (zadavatel má právo si zvolit mezi dvěma základními hodnotícími kritérii, a to mezi ekonomickou výhodností nabídky a nejnižší nabídkovou cenou).
- organizace průběhu zadávacího řízení [po zahájení zadávacího řízení je z procesního hlediska realizováno několik kroků, mezi nimi přijímání nabídek, jmenování hodnotící komise (provádí zadavatel), otevírání obálek a sestavení protokolu o otevírání obálek (zajišťuje komise pro otevírání obálek), jednání hodnotící komise (řídí předseda), hodnocení nabídek komisí (provádí komise se zvoleným předsedou), sestavení zprávy o posouzení a hodnocení nabídek (zajišťuje komise pro hodnocení nabídek), rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky (učiní zadavatel) a uzavření smlouvy (zajišťuje zadavatel s vybraným uchazečem)],
- zadání veřejné zakázky (po rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky uzavřením smlouvy s vybraným uchazečem).

Společnosti, organizace a instituce usazené v Evropské unii mají možnost ucházet se o veřejnou zakázku v kterékoli zemi Evropské unie. Informace o veřejných zakázkách spadajících pod pravidla Evropské unie se zveřejňují v online verzi dodatku Úředního věstníku

¹⁶² Srov. článek 160 odst. 2, článek 164 odst. 1 písm. d), odst. 5 písm. f) a přílohu č. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie, a články 26 až 38 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek

¹⁶³ Viz články 26 a 32 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek. K dalším výjimkám pro veřejné zakázky v určitých specifických oblastech viz články 7 až 17 téže směrnice.

Evropské unie, tj. na portálu TED (*Tenders Electronic Daily*). Portál TED slouží rovněž k zveřejňování předběžných oznámení zadavatelů.

1.2.10. Nastavení finančních toků z rozpočtu Evropské unie a jejich řízení

Nastavení finančních toků z rozpočtu Evropské unie je odvislé od způsobu plnění rozpočtu. Rozhodné je tak v jakém modelu jsou finanční prostředky poskytovány.

V případech financování řízeného přímo Komisí Evropské unie, resp. jejími útvary, jejími delegacemi nebo jejími výkonnými agenturami, jsou finanční prostředky z rozpočtu Evropské unie uvolňovány přímo ve prospěch jejich příjemců, konkrétně úspěšných zájemců o granty a o veřejné zakázky, případně vítězů soutěží o ceny Evropské unie. Děje se tak buď jednorázovými transfery nebo postupným poukazováním daných finančních prostředků. Takto jsou využívány především finanční prostředky soustředěné v Evropském zemědělském záručním fondu, ve Fondu solidarity a v Evropském fondu pro přizpůsobení se globalizaci, jejichž rozpočty jsou součástí souhrnného rozpočtu Evropské unie. Základní pravidla pro řízení toku finančních prostředků v těchto případech jsou zakotvena v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie.¹⁶⁴

Poskytování finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie v modelu nepřímého řízení Komisí Evropské unie koresponduje tomu, že v těchto případech stojí mezi konečnými příjemci daných finančních prostředků a Komisí Evropské unie, resp. jejími útvary, další subjekt, jenž je pověřen úkoly souvisejícími s plněním rozpočtu Evropské unie. V tomto modelu jsou Evropskou unií podporovány určité aktivity, zvláště pak určité programy a projekty. V první fázi jsou přitom finanční prostředky za tím účelem použitelné převáděny na ony subjekty pověřené administrací daných aktivit, a ty je podle stanovených pravidel a po splnění nastavených podmínek používají na jejich financování, případně uvolňují ve prospěch jejich konečných příjemců. Právní rámec pro užití finančních prostředků Evropské unie v tomto režimu je vymezen v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne

¹⁶⁴ Toto nařízení zároveň obsahuje pravidla pro poskytování finančních prostředků v daném režimu, pro hodnocení nabídek zájemců o ně, pro rozhodování o nich, pro poskytování předběžného financování a pro požadované záruky. Srov. zvláště články 130 až 149 a 150 až 153 daného nařízení. Tuto základní právní úpravu rozvádí právní normy Evropské unie nižší právní síly. Pro účely přímého řízení je možné používat nástroje uvedené v hlavách VII (veřejné zakázky a koncese), VIII (granty), IX (ceny), X (finanční nástroje, rozpočtové záruky a finanční pomoc) a XII. (svěřenské fondy, rozpočtové podpory) daného nařízení.

18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie. Z něj vychází ujednání obsažená v uzavíraných dohodách o přiznání příspěvků.¹⁶⁵

Většina financování z rozpočtu Evropské unie je realizována v procesu jejich řízení patřícího do modelu řízení sdíleného Evropskou unií, resp. její Komisí, s jejími členskými státy. V těchto případech je fakticky svěřeno přerozdělování evropských finančních prostředků členským státům Evropské unie. K jejich koncovým příjemcům se tedy dostávají z rozpočtu Evropské unie prostřednictvím nich, resp. prostřednictvím jejich orgánů nebo jimi pověřených subjektů. Užívány jsou přitom především finanční prostředky soustředěné v pěti velkých strukturálních a investičních fondech Evropské unie, konkrétně Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, jejichž rozpočty jsou součástí rozpočtu Evropské unie.¹⁶⁶ Děje se tak způsobem co do základu vymezeným nařízením č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie,¹⁶⁷ a v jeho právním rámci uzavíranými dohodami o partnerství mezi Evropskou unií a jejími jednotlivými členskými státy.¹⁶⁸ Tyto dohody jsou uzavírány na určité delší – několikaleté – časové úseky a specifikují způsob využívání daných finančních prostředků. Cesty jakými se to děje jsou přitom upraveny řadou dalších právních předpisů přijatých na úrovni Evropské unie. Nejvýznamnějším z těchto právních předpisů je nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu.¹⁶⁹ Jednotlivé členské státy Evropské unie mají také své právní úpravy finančního řízení programů

¹⁶⁵ Výchozí pravidla pro poskytování finančních prostředků v daném režimu jsou zakotvena v hlavě VI (v člancích 154 až 159) nařízení č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie. Srov. též články 125 až 149 tohoto nařízení. Okruh subjektů pověřitelných v těchto případech úkoly souvisejícími s plněním rozpočtu Evropské unie je vymezen v článku 62 odst. 1 písm. c) tohoto nařízení.

¹⁶⁶ Do stejné skupiny užívání finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie však patří také např. jejich užívání v rámci naplňování společné zemědělské politiky.

¹⁶⁷ Základní pravidla pro poskytování finančních prostředků v daném režimu jsou zakotvena v článku 63 a člancích 125 až 129 nařízení č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie.

¹⁶⁸ Uzavíráním těchto dohod jménem Evropské unie je pověřena její Komise.

¹⁶⁹ Toto nařízení – v plném znění označené jako nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 – bylo v mezidobí několikrát novelizováno a jeho konsolidované znění po provedených změnách bylo publikováno v Úředním věstníku Evropské unie dne 24. dubna 2020 pod číslem L 347/320. Právní úprava finančního řízení pro případy sdílené odpovědnosti Komise Evropské unie a členských států je obsažena v člancích 76 až 88 a v člancích 129 až 147.

spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, přijaté v mezích právní úpravy přijaté na úrovni Evropské unie.¹⁷⁰

Finanční toky prostředků z rozpočtu Evropské unie probíhají v případech spadajících do režimu sdíleného řízení a odpovědnosti Evropské unie a jejích členských států ve čtyřech liniích, a to ve formě počáteční předběžné platby, průběžných plateb, konečné platby a spolufinancování z národních zdrojů.

Převodům finančních prostředků předchází stanovení celkového objemu závazku Evropské unie podle fondu a kategorie regionu. To činí Komise Evropské unie v prvním kroku. Poté co schválí daný operační program v členském státě je tomuto zaslána „počáteční předběžná platba“ na zdrojový účet národního platebního a certifikačního orgánu¹⁷¹. Příslušná částka je zaslána na celé programové období a použít jí lze pouze na platby příjemců v rámci realizace daného programu. V druhém kroku Komise Evropské unie zasílá na zdrojový účet platebního a certifikačního orgánu členského státu průběžné platby. Činí tak na základě žádostí o ně, které předkládá platební a certifikační orgán.¹⁷² Jako průběžné platby – příspěvky z příslušných fondů – hradí Komise Evropské unie 90 % z částek vyplývajících z uplatnění míry spolufinancování stanovené pro každou prioritu v rozhodnutí o přijetí operačního programu. Výše uhrazených příspěvků nesmí nikdy překročit částku veřejných výdajů skutečně vyplacených příjemcům realizujícím jednotlivé projekty, takže členské státy Evropské unie si nemohou žádnou část příspěvků z fondů ponechat a neposkytnout jí příjemcům. Platební a certifikační orgán provádí průběžně převody finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie na příjmové účty organizačních složek státu podle předkládaných souhrnných žádostí ze strany jednotlivých řídicích orgánů v objemu schválených projektů v rámci jednotlivých operačních programů. Takto alokované finanční prostředky státního rozpočtu – kryté prostředky z rozpočtu

¹⁷⁰ V České republice byla tato právní úprava pro léta 2014 až 2020 obsažena v metodickém pokynu finančních toků programů spolufinancovaných z evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období let 2014-2020. Klíčovým dokumentem, na jehož základě docházelo v České republice k čerpání finančních prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů v programovém období let 2014 až 2020 byla dohoda o partnerství (Partnership agreements on the European structural and investment funds on 17 April 2014). Finální podoba této dohody byla schválena Komisí Evropské unie dne 26. srpna 2014, čímž byl ukončen téměř tříletý proces tvorby tohoto dokumentu. V návaznosti na to došlo usnesením vlády České republiky č. 867 ze dne 28. listopadu 2014 k vymezení jednotlivých operačních programů.

¹⁷¹ K tomu blíže viz článek 123 nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013. Platebním a certifikačním orgánem se rozumí orgán zodpovědný v členském státu Evropské unie za celkové finanční řízení prostředků poskytnutých z rozpočtu Evropské unie a certifikaci výdajů v souladu s článkem 126 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013.

¹⁷² Srov. článek 131 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013. První žádost o průběžnou platbu zašle platební a certifikační orgán Komisi Evropské unie až poté, co je jí oznámeno určení řídicího orgánu a platebního a certifikačního orgánu členského státu podle článku 124 daného nařízení. Žádost o platbu musí obsahovat celkovou výši způsobilých výdajů, které vznikly příjemci a které byly uhrazeny při provádění operací, a celkovou výši výdajů z veřejných zdrojů vynaložených při provádění operací. V průběhu programového období jsou výdaje vykazovány kumulativně vždy za daný účetní rok.

Evropské unie – příslušné organizační složky státu postupně uvolňují příjemcům realizujícím jednotlivé projekty. Jde o tzv. předfinancování ze státního rozpočtu. Po odeslání konečné žádosti o průběžnou platbu následuje uzavírání účtů vázané na certifikaci plateb. Provedené certifikace za daný účetní rok jsou očištěny o případné finanční opravy a jsou předloženy Komisi Evropské unie spolu s účetní závěrkou¹⁷³, prohlášením řídicího subjektu¹⁷⁴, výrokem auditora¹⁷⁵ a kontrolní zprávou¹⁷⁶. Účetní závěrka pokrývá účetní rok a zahrnuje na úrovni každé prioritní osy kromě jiného celkovou výši způsobilých výdajů, které byly specifikovány v žádostech o platby předložených Komisi Evropské unie za daný účetní rok, celkovou částku plateb vyplacených příjemcům a dále např. částky neoprávněně vyplacených výdajů, které mají být od příjemců získané zpět a vrácené do rozpočtu Evropské unie.¹⁷⁷ Úplnost, věrohodnost a přesnost účetní závěrky potvrzuje platební a certifikační orgán. Současně osvědčuje, že zaúčtované výdaje jsou v souladu s platnými právními předpisy členského státu a Evropské unie a byly vynaloženy na projekty (či operace) vybrané podle kritérií platných pro daný operační program. Oproti tomu za zajištění provedení auditu za účelem ověření účinného fungování řídicího a kontrolního systému programu je zodpovědný auditní orgán.¹⁷⁸

Kontrolu předložených dokumentů následně provede Komise Evropské unie a do 31. května roku následujícího po skončení daného účetního roku sdělí, zda může být účetní závěrka schválena. Účetní závěrku schválí, pokud dospěje k závěru, že je úplná, přesná a pravdivá.¹⁷⁹ Dojde-li ke schválení účetní závěrky, vypočítá Komise Evropské unie částku, kterou

¹⁷³ K účetním závěrkám viz články 136 až 138 nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013

¹⁷⁴ Srov. článek 125 odst. 4 první pododstavec písm. e) nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013.

¹⁷⁵ Auditním orgánem je podle článku 127 nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 ústřední orgán státní správy zodpovědný za ověření účinného fungování systému řízení a kontroly operačních programů. Je funkčně nezávislý na řídicím orgánu a certifikačním orgánu. V České republice byl na základě usnesení vlády ČR č. 448 ze dne 12. června 2013 rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 19. listopadu 2014 výkonem funkce auditního orgánu pro EFRR, FS, ESF a ENRF pověřen odbor Auditní orgán Ministerstva financí ČR.

¹⁷⁶ Náležitosti a podstata takové zprávy jsou zakotveny v článku 127 odst. 5 prvním pododstavci písm. a) a b) nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013.

¹⁷⁷ Viz článek 137 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013..

¹⁷⁸ K auditům za účelem ověření účinného fungování řídicího a kontrolního systému programu srov. článek 127 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013. Auditní orgán zpracovává vedle těchto auditů též kontrolní zprávy (viz článek 127 odst. 5 téhož nařízení). Kontrolní zprávy uvádějí hlavní zjištění auditů, včetně zjištění ohledně nedostatků v systémech řízení a kontroly, a navrhovaná a provedená nápravná opatření. Existují-li nedostatky v systémech řízení a kontroly může Komise Evropské unie přerušit platební lhůty k platbám na základě žádosti o průběžné platby nebo pozastavit platby (článek 142 nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013).

¹⁷⁹ K procesu schvalování účetních závěrek viz článek 139 nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013. Jestliže Komise Evropské unie nemůže v daném termínu účetní závěrku schválit z důvodu vzniklých na straně členského státu, informuje o tom členský stát s uvedením důvodů svého rozhodnutí a opatření, které je třeba přijmout, společně s lhůtou, ve které je třeba tato opatření provést, aby mohla

je třeba doplatit členskému státu (částka k tíži fondů za příslušný účetní rok) nebo naopak vrátit do rozpočtu Evropské unie (formou vyplacení ročních zůstatků).¹⁸⁰

Po definitivním uzavření konkrétního operačního programu dochází k vyplacení konečného zůstatku, a to na základě žádosti členského státu Evropské unie o platbu doloženou provedenou certifikací, resp. na základě schválené účetní uzávěrky. Vyplacení konečného zůstatku zajistí Komise Evropské unie. Naopak řídicí orgán členského státu v závislosti na dostupných finančních prostředcích z předběžného financování zajistí, aby příjemci obdrželi celkovou částku způsobilých výdajů z veřejných zdrojů v plné výši a ve lhůtě 90 dnů od data předložení své žádosti o platbu.¹⁸¹

V systému sdíleného řízení financování v rozpočtu Evropské unie jsou tedy finanční prostředky z něj alokovány na jednotlivé programy členských států, které dále stanoví rozdělení těchto prostředků na jednotlivé prioritní osy. Nedílnou součástí těchto programů jsou finanční plány, které stanoví a konkretizují výši prostředků z rozpočtu Evropské unie, výši prostředků na národní spolufinancování a také míru spolufinancování, kterou Evropská komise aplikuje při proplácení žádostí o platby. Již v samotném rozhodnutí Komise o přijetí příslušného operačního programu se stanoví míra spolufinancování a maximální výše podpory z fondů pro každou prioritní osu. Míra spolufinancování pro danou prioritní osu se vztahuje na celkové způsobilé výdaje (včetně výdajů z veřejných zdrojů a vlastních výdajů příjemců) nebo na způsobilé veřejné výdaje (způsobilé výdaje z veřejných zdrojů). Pro každý operační program se aplikuje pouze jedna z výše uvedených variant.¹⁸² Zbytek způsobilých výdajů v rámci prioritní osy tvoří tzv. národní spolufinancování daného členského státu, jež obsahuje s ohledem na příslušnou variantu pouze veřejné nebo veřejné i soukromé výdaje.¹⁸³

V dané formě financování z rozpočtu Evropské unie je přerozdělení finančních prostředků mezi členské státy Evropské unie klíčový moment, kterému předchází řada složitých vyjednávání a analyzování potřeb jednotlivých států a jejich regionů za účelem vyrovnání rozdílů mezi nimi. Výsledky těchto analýz zastřešují uzavírané dohody o partnerství, v nichž

být účetní závěrka schválena. Pokud ani po uplatnění tohoto postupu nemůže Komise Evropské unie účetní závěrku schválit, rozhodne na základě dostupných informací o částce, která půjde k tíži fondů pro daný účetní rok a informuje o tom členský stát.

¹⁸⁰ Srov. článek 139 odst. 6 a 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013.

¹⁸¹ K uzavírání programů a úhradě konečného zůstatku viz článek 141 nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013. V České republice je včasná úhrada celkových částek způsobilých výdajů příjemcům zajištěna předfinancováním ze státního rozpočtu.

¹⁸² Okolnosti a podmínky, za nichž se tak děje, jsou blíže upraveny v článcích 120 a 121 nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013.

¹⁸³ V méně rozvinutých regionech nesmí přesáhnout 85 % a v případě rozvinutějších regionů (kam spadá např. Praha) nesmí přesáhnout 50 %. Srov. článek 120 odst. 3 a 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013.

jsou podrobně popsány oblasti stanovené jako národní rozvojové priority. Tyto priority přitom musí být vždy uvedeny do souladu s prioritami financování celé Evropské unie.¹⁸⁴ Nástroji, pomocí kterých je dosahováno všech těchto cílů, jsou tzv. operační programy. Jedná se o základní strategické dokumenty, které vymezují rozsah a formu podpory pro konkrétní tematickou oblast a definují cíle, kterých má být v této oblasti dosaženo.¹⁸⁵ Za realizaci každého programu nese odpovědnost řídicí orgán, který sleduje, zda jsou naplňovány cíle programu, dodržována pravidla a zda je pomoc z fondů Evropské unie poskytována efektivním způsobem.¹⁸⁶

1.3. Správněprávní ochrana finančních zájmů Evropské unie

Rozpočtem Evropské unie, jí spravovanými rozpočty a rozpočty spravovanými jejím jménem prochází velké objemy finančních prostředků, jejichž užití přináší jejich příjemcům velké výhody různé povahy. Značná část finančních prostředků pocházejících z těchto rozpočtů je přitom každoročně použita nesprávným způsobem v rozporu s platnými právními předpisy. Zjištěné nesrovnalosti dosahují řádu tisíců případů, přičemž část z nich jde na vrub určitých nedopatření a zbytek je způsoben úmyslně nebo z nedbalosti.¹⁸⁷ Správněprávní ochrana Evropské unie proti těmto a obdobným případům poškozujícím nebo ohrožujícím její zájmy je založena na kombinaci přijímání opatření působících preventivně proti jejich opakování a

¹⁸⁴ Dohody o partnerství jsou uzavírány v právním rámci vymezeném v člancích 14 až 17 a v článku 26 nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013, a to pro případy financování ze strukturálních a investičních fondů Evropské unie, v rámci schválených operačních programů. V praxi jsou však v modelu sdíleného řízení financování poskytovány též určité dotace a finanční podpory. K finančním podporám ze strukturálních a investičních fondů – i ke grantům a vratným pomocem z nich – se vztahuje právní úprava obsažená v člancích 60 až 71 citovaného nařízení.

¹⁸⁵ Operační programy jsou rovněž právně zakotveny v nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013, zvláště pak v jeho člancích 26 až 31.

¹⁸⁶ Na řídicí orgány je fakticky přenesena odpovědnost, kterou primárně mají v režimu sdílené odpovědnosti členské státy Evropské unie. K ní viz blíže články 72 až 74 nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013. Odpovědnost a práva Komise Evropské unie jsou zakotvena v článku 75 téhož nařízení. K sdílené odpovědnosti daných subjektů srov. též článek 63 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie. V České republice jsou řídicími orgány příslušná ministerstva a Magistrát hlavního města Prahy. Řídicí orgány mohou mít pro administraci dotací také zprostředkující subjekty.

¹⁸⁷ Zjištěné nesrovnalosti při používání finančních prostředků z unijních rozpočtů jsou analyzovány v každoročních zprávách Komise Evropské unie o ochraně finančních zájmů Unie a o opatřeních přijatých k provedení článku 325 smlouvy o fungování Evropské unie. Z těchto zpráv – a z nálezů Evropského účetního dvora, z nichž vychází – je zřejmé, že každoročně je používáno nesprávným způsobem téměř 10% finančních prostředků pocházejících z unijních rozpočtů a že minimálně 2% z těchto finančních prostředků je každoročně použito v rozporu s platnými právními předpisy úmyslně nebo z nedbalosti. Na trestnou činnost proti zájmům Evropské unie převážně podvodného charakteru pak připadá minimálně 1% z těchto případů ročně. Škody jí způsobené touto trestnou činností se přitom každoročně pohybují v řádu stovek milionů až jednotek miliard eur. Blíže k tomu viz 29. výroční zprávu Komise Evropské unie o ochraně finančních zájmů Evropské unie – boj proti podvodům (2017) ze dne 3. září 2018 [publikovanou pod č. COM(2018)0553] a každoroční zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu ČR o finančním řízení prostředků Evropské unie v České republice, poslední ze dne 20. října 2020 (EU Report 2020).

ukládání správních sankcí v reakci na ně. Nejzávažnější z těchto případů jsou pak kriminalizovány.

1.3.1. Ochrana finančních zájmů Evropské unie z úrovně předpisů práva správního

Právní úprava ochrany finančních zájmů Evropské unie vychází ze smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy ze dne 13. prosince 2007. Článkem 310 odst. 6 této smlouvy jsou Evropská unie a její členské státy zavázány k povinnosti bojovat proti protiprávním jednáním poškozujícím nebo ohrožujícím zájmy Evropské unie. Tuto jejich povinnost rozvádí článek 325 smlouvy o fungování Evropské unie, který nahradil obdobně koncipovaný článek 280 smlouvy o Evropských společenstvích. Ten označuje za primární formu boje proti daným protiprávním jednáním – a zvláště pak proti takovým jednáním podvodné povahy – přijímání vhodných opatření s odstrašujícím účinkem a s dostatečným potenciálem chránit Evropskou unii a její finanční zájmy v jejich orgánech, institucích a jiných subjektech a v jejich členských státech. Přijímání takových opatření nezbytných k předcházení a potírání protiprávních jednání ohrožujících nebo poškozujících finanční zájmy Evropské unie je na úrovni Evropské unie svěřeno Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie, a to s tím, že tyto orgány mají postupovat v součinnosti s Evropským účetním dvorem. Členské státy Evropské unie pak jsou povinny koordinovat své aktivity zaměřené na ochranu jejich finančních zájmů a přijímat k zamezení protiprávních jednání ohrožujících tyto její zájmy stejná opatření jaká přijímají k zamezení protiprávních jednání ohrožujících jejich vlastní finanční zájmy, a to s cílem dosažení rovnocenné ochrany jejich finančních zájmů a finančních zájmů Evropské unie¹⁸⁸. Nijak přitom není rozlišováno mezi takovými opatřeními administrativní a trestní povahy.

¹⁸⁸ Jde o legislativní zachycení principu asimilace faktů, který byl nejdříve formulován v rozhodnutí Evropského soudního dvora číslo C-68/88 ze dne 21. září 1989 (Komise Evropských společenství proti Řecké republice ve věci jugoslávské kukuřice dovážené z Řecka do Belgie, deklarované řeckými orgány nepravdivě jako tuzemská produkce). Podle tohoto rozhodnutí se v zájmu dosažení rovnocenné ochrany finančních zájmů Evropských společenství a finančních zájmů jejich členských států vychází z principu, že proti jednáním narušujícím finanční zájmy Evropských společenství je nutno aplikovat stejná pravidla a opatření jako proti jednáním narušujícím finanční zájmy členského státu samotného. Evropský soudní dvůr v tomto rozhodnutí stanovil minimální pravidla trestního postihu za porušení komunitárního práva mající podvodný charakter. Učinil tak ve vazbě na výklad článku 5 smlouvy o Evropských společenstvích a poprvé přitom pracoval s finančními zájmy Evropských společenství, které vázal na příjmy a výdaje rozpočtu Evropských společenství. Jejich možnou šíři upřesnil v rozsudku číslo C-11/00 ze dne 10. července 2003 (Komise Evropských společenství proti Evropské centrální bance), v němž posuzoval jedno z rozhodnutí Evropské centrální banky a judikoval, že finanční zájmy Evropských společenství musí být chápány nikoliv pouze ve vazbě na příjmy a výdaje rozpočtu Evropských společenství, ale v zásadě rovněž ve vazbě na příjmy a výdaje rozpočtů orgánů, úřadů a agentur („*bodies, offices and agencies*“) zřízených podle smlouvy o Evropských společenstvích, případně vůbec jako zájmy Evropských společenství vztahované k jejich aktivitám. Srov. KELLERBAUER, Manuel, KLAMERT, Marcus, TOMKIN, Jonathan, et. al. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2019. 2278 s. ISBN 978-0-19-879456-1, s. 1998-2001.

Na takto nastavený právní základ ochrany finančních zájmů Evropské unie – obsažený v primárním evropském právu v článku 325 smlouvy o fungování Evropské unie – navazuje právní úprava vymezující právní rámec pro samotné potírání protiprávních jednání proti zájmům Evropské unie. Základním prvkem této právní úpravy jsou obecně závazné normy stanovící pravidla pro správu majetku Evropské unie a pro nakládání s ním, zvláště pak pro používání jejích finančních prostředků, a na ně navazující normy vytvářející podmínky pro identifikaci nesrovnalostí při nakládání s majetkem Evropské unie a pro zjišťování případů porušení stanovených pravidel a případů postupů v rozporu s platnými právními předpisy. Na celoevropské úrovni existuje také právní úprava opatření proti poškození a ohrožení finančních zájmů Evropské unie. Ta fakticky vychází z vytipování klíčových druhů protiprávních činů, které mohou tyto zájmy poškodit. Zásadní význam je přitom přikládán podvodným jednáním vztaženým k finančním prostředkům procházejícím rozpočtem Evropské unie, rozpočty jí spravovanými a rozpočty spravovanými jejím jménem. Na zjištěné případy takových protiprávních činů je průběžně reagováno přijímáním opatření s širším dopadem v zájmu předcházení a potírání porušování stanovených pravidel. Jejich přijímání je na Evropském parlamentu a Radě Evropské unie. Podněty k nim však přichází od subjektů analyzujících zjištěné nesrovnalosti, tedy postupy v rozporu se stanovenými pravidly a platnou právní úpravou. Současně jsou jednotlivé případy zjištěných nesrovnalostí vyšetřovány s cílem reagovat na ně vhodnými sankcemi. Primárně se jedná o správní sankce, subsidiárně pak o trestní sankce. Trestněprávní reakce na tyto případy je totiž na místě jako *ultima ratio* pouze pokud nelze vystačit s prostředky správního práva.¹⁸⁹ Ochrana finančních zájmů Evropské unie je tak v první řadě zajišťována prostředky správního práva, subsidiárně pak z úrovně předpisů práva trestního.

Správněprávní zakotvení ochrany finančních zájmů Evropské unie – původně Evropských společenství – má svůj původ v devadesátých letech 20. století. Z této doby je také nejvýznamnější správněprávní předpis jí upravující, jímž je nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství. Toto nařízení vymezuje v správní rovině základní právní rámec pro reakci na porušení pravidel pro nakládání s majetkem Evropské unie a zvláště pak takových pravidel pro použití jejích finančních prostředků. Tu představují především správní sankce za zjištěné nesrovnalosti, tedy za postupy v rozporu s právními předpisy. Tyto sankce bývají zpravidla doprovázeny nepřiznáním výhod, jichž se zjištěné nesrovnalosti týkají, nebo jejich odejmutím. Jejich

¹⁸⁹ Srov. WHITE, Simone. *Protection of the Financial Interests of the European Communities: The Fight Against Fraud and Corruption*. London: Wolters Kluwer, 1998. 244 s. ISBN 978-9-04119-647-7, s. 45-46.

uplatnění předchází správní vyšetřování zjištěných nesrovnalostí, které je svěřeno Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF).

1.3.2. Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF)

Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF, z francouzského *Office de la Lutte Anti-Fraude*) je první specializovanou institucí Evropské unie na ochranu jejích finančních zájmů nadanou vyšetřovacími pravomocemi.

Předchůdcem Evropského úřadu pro boj proti podvodům byl Evropský koordinační orgán pro boj proti podvodům (UCLAF, z francouzského *Unité de la coordination de la lutte anti-fraude*), na němž byla koordinace aktivit Komise Evropských společenství v oblasti ochrany evropských financí, ovšem nebyl vybaven žádnou operační působností. Jeho velkou slabinou tedy byl nedostatek kompetencí, který šel tak daleko, že neměl zaručena ani žádná oprávnění požadovat informace od dalších orgánů a institucí tehdejších Evropských společenství. To bylo předmětem dlouhodobé kritiky ze strany Evropského účetního dvora a v době politické krize na přelomu let 1998 a 1999 to vyvolalo v Evropském parlamentu jednání vedoucí k zřízení nového úřadu nadaného potřebnými vyšetřovacími pravomocemi.¹⁹⁰ Tím se stal Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF), a to na základě rozhodnutí Komise Evropských společenství č. 1999/352 ze dne 28. dubna 1999. Tímto rozhodnutím – rozhodnutím o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům – zůstal tento úřad začleněn do struktur Komise Evropských společenství, ale se zárukou naprosté nezávislosti při prováděných vyšetřováních.¹⁹¹

V bezprostřední časové návaznosti na zřízení úřadu OLAF byla dne 25. května 1999 přijata dvě nařízení o vyšetřování jím prováděném se stejným obsahem. První z nich – nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 ze dne 25. května 1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) – bylo přijato na základě článku 280 smlouvy o založení Evropských společenství (nyní článku 325 smlouvy o fungování Evropské unie), druhé z nich – nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999 ze dne 25. května 1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) – pak podle článku 203 smlouvy o založení Euratomu (období současného článku 352 smlouvy o fungování

¹⁹⁰ Viz INGHELRAM, Jan F. H. *Legal and institutional aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF): An analysis with a look forward to a European public prosecutor's office*. Groningen: Europa Law Publishing, 2011. 308 s., ISBN 978-90-8952-100-2, s. 47 – 5; STEFANO, Constantin, WHITE, Simone, XANTHAKI, Helen. *OLAF at the Crossroad: Action against EU Fraud*. Oxford: Hart Publishing, 2012, 350 s. ISBN 978-1-84113-491-9, s. 32-45.

¹⁹¹ Viz článek 4 rozhodnutí Komise č. 1999/352/ES,ESUO,Euratom ze dne 28. dubna 1999 o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům.

Evropské unie)¹⁹². Současně s přijetím těchto dvou nařízení byla uzavřena interinstitucionální dohoda číslo L 136/15 ze dne 25. května 1999 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropských společenství a Komisí Evropských společenství o vnitřním vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF). Přílohou této dohody bylo vzorové rozhodnutí o podmínkách a postupech vnitřního vyšetřování pro boj proti podvodům, úplatkářství a jiné nedovolené činnosti poškozující zájmy Evropských společenství. Tato právní úprava byla aktualizována po uzavření Lisabonské smlouvy a transformaci Evropských společenství na Evropskou unii. V říjnu roku 2013 tak vstoupily v platnost dva právní předpisy nově upravující vyšetřování prováděné Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF). Prvním z těchto předpisů bylo nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům. Toto nařízení nahradilo dvě předchozí z roku 1999. Vzápětí poté bylo vydáno rozhodnutí Komise 2013/478/EU ze dne 27. září 2013, kterým se mění rozhodnutí Komise 1999/352/ES, ESUO, Euratom, kterým se zřizuje Evropský úřad pro boj proti podvodům. Tyto předpisy nově – nad rámec těch původních z roku 1999 – podtrhly potřebu výměny informací a zkušeností mezi Evropským úřadem pro boj proti podvodům a dalšími institucemi a vyzvaly k zlepšení ochrany eura proti padělání.¹⁹³ Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) nadto vytvořil a publikoval vlastní manuály s vyšetřovacími postupy, resp. pokyny ohledně postupů při prováděných šetřeních pro své zaměstnance¹⁹⁴. Naopak, v platnosti nadále zůstala interinstitucionální dohoda z května roku 1999 o interním vyšetřování v orgánech Evropské unie, stejně jako nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

Za dané situace lze tedy vidět právní základ pro vyšetřování protiprávních jednání proti zájmům Evropské unie v primárním právu zejména v článku 325 smlouvy o fungování Evropské unie, jenž nahradil článek 280 smlouvy o založení Evropských společenství. Správněprávní vyšetřování takových jednání, resp. zjištěných nesrovnalostí, pak provádí OLAF v mezích stanovených nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom)

¹⁹² Tato nařízení musela být v době svého vzniku přijata odděleně pro Euratom a Evropská společenství, ale obsahově se kryla.

¹⁹³ Viz PIKNA, Bohumil. Podvody s eurem a ochrana finančních zájmů Evropských společenství. *Kriminalistika*, 2001, č. 2, ISSN 1210-9150, s. 142-143

¹⁹⁴ Jedná se de facto o interní instrukce pro zaměstnance úřadu, které však nemají žádnou právní závaznost a jsou ryze vysvětlujícího charakteru. Jednou z nich je např. OLAF Manual – Operational procedures a Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff.

č. 1074/1999, rozhodnutím Evropské komise č. 1999/352/ES, ESUO, Euratom ze dne 28. dubna 1999 o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům, ve znění rozhodnutí Komise Evropské unie č. 2013/478/EU ze dne 27. září 2013, a interinstitucionální dohodou ze dne 25. května 1999 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropských společenství a Komisí Evropských společenství o vnitřním vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF).

OLAF provádí vnější a vnitřní správní vyšetřování primárně o protiprávní činnosti poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie.¹⁹⁵ Oprávněn je vést vyšetřování i mimo rámec ochrany finančních zájmů Evropské unie, avšak to jak by měl v takových případech postupovat není nikde upraveno a fakticky tuto pravomoc nevyužívá.¹⁹⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům totiž upravuje pouze jeho postupy a oprávnění při vyšetřování protiprávní činnosti poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie.

Vyšetřování prováděné úřadem OLAF má administrativní povahu. Rozlišováno přitom je mezi vnějším a vnitřním vyšetřováním.

Do rámce vnějšího vyšetřování spadá provádění kontrol a inspekcí na místě v členských státech Evropské unie – případně v třetích zemích, pokud na to pamatují uzavřené dohody o spolupráci a vzájemné pomoci s nimi – a v prostorách mezinárodních organizací (článek 3 odst. 1 nařízení č. 883/2013/EU/Euratom), jakož i provádění kontrol a inspekcí na místě u hospodářských subjektů v případech, v nichž jde o zjištění podvodu, úplatkářství nebo jiného protiprávního jednání ohrožujícího finanční zájmy Evropské unie v souvislosti s dohodou o grantu nebo rozhodnutím či smlouvou týkající se financování ze strany Evropské unie (článek 3 odst. 2 nařízení č. 883/2013/EU/Euratom).¹⁹⁷ Členské státy Evropské unie – resp. jejich příslušné orgány – jsou povinny poskytnout potřebnou pomoc pro účinné splnění úkolů zaměstnanců úřadu OLAF a dbát o to, aby jim byl umožněn přístup ke všem relevantním informacím a

¹⁹⁵ Srov. článek 2 rozhodnutí Evropské komise 1999/352/ES, ESUO, Euratom a článek 2 rozhodnutí Komise Evropské unie 2013/478/EU a INGHELRAM, Jan F. H. *Legal and institutional aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF): An analysis with a look forward to a European public prosecutor's office*. Groningen: Europa Law Publishing, 2011. 308 s., ISBN 978-90-8952-100-2, s. 53.

¹⁹⁶ Viz FENYK, Jaroslav: Mechanismus ochrany finančních zájmů Evropských společenství v České republice. In *Aktuální otázky europeizace trestního práva*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 2/2005. s. 113-122, ISBN 80-246-1034-5. Praha: Karolinum, 2005, s. 119; KLÁTIK, Jaroslav: Ochrana finančních zájmů Evropských společenství a postavenie Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF). *Obchodné právo*. ISSN 1335-6674, roč. 7, 2006, č. 20, s. 42.

¹⁹⁷ Předmětem takového vyšetřování jsou tedy primárně činy kriminální povahy, byť je dané vyšetřování deklarováno jako administrativní. V tom je vnitřní rozpor a důvod toho proč řada šetření úřadu OLAF neústí do adekvátní reakce na zjištěné nesrovnalosti. Srov. PIKNA, Bohumil: OLAF a jeho úloha při ochraně finančních zájmů Společenství. *Trestní právo*. ISSN 1211-2860. 2004, roč. 9, č. 10, s. 20-24; KLÁTIK, Jaroslav: Ochrana finančních zájmů Evropských společenství a postavenie Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF). *Obchodné právo*. ISSN 1335-6674, roč. 7, 2006, č. 20, s. 46-48.

dokumentům týkajícím se předmětu vyšetřování. Na členských státech Evropské unie zároveň je určená služba napomáhající účinné spolupráci s úřadem OLAF.¹⁹⁸ V České republice tuto funkci plní národní orgán Evropského koordinačního systému pro boj proti podvodům (AFCOS).

Předmětem vnitřního vyšetřování je šetření uvnitř orgánů, institucí či jiných subjektů Evropské unie, a to ohledně skutečností souvisejících s výkonem služebních povinností řídicích pracovníků, úředníků a zaměstnanců Evropské unie, ale i členů jejich orgánů a institucí. V souvislosti s tím má OLAF právo na okamžitý a neohlášený přístup k jakýmkoli relevantním informacím drženým orgány, institucemi nebo jinými subjekty Evropské unie a právo na okamžitý a neohlášený přístup do jejich prostor, stejně jako právo kontrolovat jejich účetnictví, pořizovat kopie jejich dokumentů a požadovat informace od jejich úředníků a jiných zaměstnanců, a to i v rámci prováděných výsledků (článek 4 nařízení č. 883/2013).

Při prováděném vyšetřování je OLAF povinen dodržovat standardy definované unijní judikaturou a mezinárodními úmluvami o lidských právech a základních svobodách. Tak například musí respektovat princip presumpce nevinoty a právo na obhajobu.

OLAF byl od počátku platnou právní úpravou veden k tomu, aby svoji pozornost zaměřil zejména na významné případy nesrovnalostí, tedy postupů při nakládání s majetkem Evropské unie v rozporu s právními předpisy a s jimi nastavenými pravidly, a to také v praxi činil. Dané případy přitom co do své povahy patřily mezi ty trestněprávně postižitelné, avšak on sám nikdy nebyl – a doposud není – nadán žádnou pravomocí v trestněprávní oblasti a právní předpisy vymezující rámec jím prováděného vyšetřování vždy kladly důraz na jeho administrativní povahu.¹⁹⁹ To průběžně vyvolávalo pochybnosti o jeho působnosti, znehodnocovalo výsledky jeho činnosti a fakticky se to stalo jedním z argumentů pro zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.²⁰⁰ V souvislosti s vymezením působnosti tohoto úřadu v směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie nicméně zůstala další působnost úřadu OLAF nedořešena. Přestože jsou neustále navenek deklarovány jeho vyšetřovací kompetence jako výlučně administrativní povahy, nelze popřít, že fakticky jsou

¹⁹⁸ Viz článek 8 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům.

¹⁹⁹ Srov. článek 2 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013, který současně výslovně stanoví, že vyšetřováním prováděným Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) nemají být dotčeny pravomoci příslušných orgánů členských států zahájit trestní stíhání.

²⁰⁰ Viz návrh nařízení Rady Evropské unie o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce připravený Komisí Evropské unie publikovaný dne 17. července 2013 pod číslem COM(2013)534 a INGHELRAM, Jan F. H. *Legal and institutional aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF): An analysis with a look forward to a European public prosecutor's office*. Groningen: Europa Law Publishing, 2011. 308 s., ISBN 978-90-8952-100-2, s. 55. V této publikaci viz též další odbornou literaturu kriticky se vyjadřující k nastavení pravomocí úřadu OLAF.

úzce spjaty s trestními. Již ze samotného nařízení o jím prováděném vyšetřování – z nařízení č. 883/2013 – je totiž zřejmé, že se počítá s možností vyústění jím prováděného vyšetřování v trestní řízení.²⁰¹ Také jeho název – ve francouzštině *Office de la Lutte Anti-Fraude*, v angličtině *European Anti-Fraud Office* – odkazuje na podvody (*Fraude, Fraud*), což je obecně jeden z typických trestných činů. Jeho vlastní činnost je pak rovněž z povahy věci neoddělitelně spjata s trestněprávními předpisy a orgány činnými v trestním řízení, specificky pak s těmi zabývajícími se bojem proti podvodným jednáním.²⁰² Spolupracuje přitom jak s Eurojustem a Europolem tak s policejními a justičními orgány jednotlivých členských států. Nově – po zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) – se předpokládá také jeho spolupráce s tímto úřadem.

OLAF je současně platnou právní úpravou zavázán k poskytování pomoci Komisi Evropské unie při spolupráci s členskými státy v oblasti boje proti podvodům a zúčastní se na činnosti mezinárodních organizací a sdružení specializovaných na boj proti podvodům a korupci.²⁰³

Vymezení předmětu a zaměření činnosti úřadu OLAF nedoznalo od jeho vzniku žádných změn, přestože je vnitřně rozporné tím, že předpokládá jeho soustředění na nejzávažnější formy poškozování a ohrožování finančních zájmů Evropské unie jednáními trestněprávní povahy, zvláště pak těmi, které vykazují rysy podvodů, aniž by byl vybaven adekvátními pravomocemi k stíhání těchto případů. Šetření v nich sice provádět může, ovšem kroky jím v té souvislosti činěné nesmí přejít do trestního vyšetřování. Snaha překlenout omezení daná tím, že se mu nedostává pravomocí k trestnímu stíhání a vyšetřování těchto případů, byla důvodem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, jenž je těmito pravomocemi vybaven. Současně připravená reforma úřadu OLAF však nebyla realizována, takže fakticky hrozí překrývání působnosti těchto orgánů Evropské unie při postihu identifikovaných případů poškozování nebo ohrožení jejích finančních zájmů.²⁰⁴ Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a plnohodnotné rozvinutí jeho činnosti nicméně vytváří prostor pro to, aby úřad OLAF fakticky

²⁰¹ Srov. článek 11 odst. 5 nařízení č. 883/2013. V něm se předpokládá, že pokud jsou ve vypracované závěrečné zprávě uvedeny skutečnosti, které by mohly být předmětem trestního stíhání, je na místě je předat soudním orgánům dotčeného členského státu.

²⁰² Viz ILET, Nicholas. The European Anti-Fraud Office (OLAF). *Journal of Financial Crime*. ISSN 1359-0799. 2004, Vol. 12, N° 2, s. 120-122; INGHELRAM, Jan F. H. Legal and institutional aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF): An analysis with a look forward to a European public prosecutor's office. *Critical Quarterly for Legislation and Law*, ISSN 2193-7869, 2012, Vol. 95, N° 1, s. 67-81; STEFANOU, Constantin, WHITE, Simone, XANTHAKI, Helen. *OLAF at the Crossroad: Action against EU Fraud*. Oxford: Hart Publishing, 2012, 350 s. ISBN 978-1-84113-491-9, s. 262.

²⁰³ Viz článek 15 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům.

²⁰⁴ S určitými návrhy na zpřesnění působnosti úřadu OLAF přišla Komise Evropské unie v části legislativního balíčku k posílení institucionálních aspektů ochrany finančních zájmů Evropské unie publikovaného dne 17. července 2013 pod číslem COM(2013)533. Jednání o těchto návrzích však nevedla k žádným výsledkům promítnutelným do unijní legislativy.

rozšířil oblast své působnosti tak, aby svými kapacitami pokryl širší záběr postupů v rozporu s platnými právními předpisy než pokrýval v minulosti a aby se soustředil na odhalování a vyšetřování protiprávních činů proti finančním zájmům Evropské unie správní povahy. V případech nejzávažnějších porušení platných právních předpisů mohou jeho aktivity – a zvláště pak jeho kontrolní činnost – vést k získání prvotních informací a dokladů, které se mohou stát podkladem vyšetřování Úřadu evropského veřejného žalobce. S ohledem na výlučné pravomoci tohoto úřadu pro řešení trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie ovšem nemůže úřad OLAF vykonávat správní vyšetřování takových činů. Pokud tedy existuje důvodné podezření z dané formy trestné činnosti, je na něm, aby to oznámil Úřadu evropského veřejného žalobce, a to co nejdříve po předběžném vyhodnocení u něj vznesených obvinění nebo po sumarizaci výstupů vlastní kontrolní činnosti. Důsledné dodržování tohoto postupu je předpokladem toho, aby nedocházelo k zdvojování správního a trestního vyšetřování těch samých skutečností.²⁰⁵

1.3.3. Evropský koordinační systém pro boj proti podvodům (AFCOS)

Evropský koordinační systém pro boj proti podvodům (AFCOS, z anglického *Anti-Fraud Coordination Service*) je síť tvořená národními orgány zodpovědnými za ochranu finančních zájmů Evropské unie před podvodem. Tato síť působí vedle Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) a nezávisle na něm, ale národní orgány zodpovědné za ochranu finančních zájmů Evropské unie před podvodem, které jí tvoří, s ním podle potřeby spolupracují. Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) zároveň otevřelo prostor pro jejich spolupráci s ním.

Hlavním posláním sítě Evropského koordinačního systému pro boj proti podvodům (AFCOS) byla od jejího zrodu výměna informací mezi národními orgány zodpovědnými za ochranu finančních zájmů Evropské unie před podvodem, které jí tvoří, a úřadem OLAF. Na členech této sítě bylo zároveň oznamování podvodů a podezřelých nesrovnalostí orgánům Komise Evropské unie a koordinace plnění zákonných, administrativních a operativních závazků vůči Evropské unii.

Tato síť – síť AFCOS – byla zřízena v roce 2001 a v každém členském státě Evropské unie plnila určitá instituce funkci jejího centrálního kontaktního bodu. V České republice vystupovalo od jejího vzniku až do roku 2007 v této roli Nejvyšší státní zastupitelství České

²⁰⁵ Srov. sdělení Komise Evropské unie Evropskému parlamentu, Radě Evropské unie, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů č. COM/2013/532 final ze dne 17. července 2013 „Lepší ochrana finančních zájmů Evropské unie: Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a reforma Eurojustu“.

republiky. Od roku 2007 tuto funkci plnilo – a z této pozice komunikovalo s úřadem OLAF – Ministerstvo financí České republiky. Stalo se tak ve snaze reflektovat to, že toto ministerstvo mělo blíže k orgánům řídicím a kontrolujícím tok evropských finančních prostředků a že se ho přímo dotýkala správní řízení spojená s audity, kontrolou a vyhodnocováním nakládání s finančními prostředky Evropské unie, zvláště pak s těmito prostředky použitými v rámci jednotlivých dotačních projektů, tedy že mělo blíže k správním kompetencím úřadu OLAF a že jeho určení jako centrálního partnerského kontaktního bodu lépe korespondovalo s administrativní povahou vyšetřování vedených tímto úřadem.²⁰⁶ Další kontaktní body sítě AFCOS byly zřízeny na příslušných resortních ministerstvech, na regionálních radách regionů soudržnosti, na Magistrátu hlavního města Prahy, na Policejním prezidiu Policie ČR a na Nejvyšším kontrolním úřadu ČR. Jeden kontaktní bod zůstal i na Nejvyšším státním zastupitelství České republiky. To totiž bylo s ohledem na specifika trestního řízení a limity podávání a sdílení informací z něj určeno v trestněprávní oblasti autonomním a výlučným kontaktním bodem pro předávání informací a pro spolupráci s úřadem OLAF. České státní orgány tedy komunikovaly s tímto úřadem po dvou liniích: co se týče administrativních nesrovnalostí informace shromažďovalo a tomuto úřadu podávalo Ministerstvo financí České republiky a co se týče trestněprávní oblasti plnilo tuto funkci samostatně Nejvyšší státní zastupitelství České republiky. Přenos informací se děl cestou pravidelných čtvrtletních zpráv o tzv. nesrovnalostech při nakládání s finančními prostředky Evropské unie. Dlouhodobě byla přitom obligatorně sledována také veškerá trestní řízení vedená českými orgány činnými v trestním řízení ve věcech trestných činů s dopady na příjmy a výdaje rozpočtu Evropské unie, rozpočtů jí spravovaných a rozpočtů spravovaných jejím jménem, při jejichž spáchání došlo ke způsobení škody přesahující ve svém souhrnu částku 10.000 eur, a informace o těchto trestních řízeních byly předávány úřadu OLAF. Tento úřad – ale ani žádný jiný orgán Evropské unie – totiž neměl možnost vstupovat do těchto řízení a činit v nich úkony. Situaci změnilo až svěřeni trestních vyšetřovacích pravomocí v nich Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) a jeho pověření zastupováním obžaloby v řízeních před soudy členských států Evropské unie v trestních věcech, v nichž jí podal. K tomu došlo směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie a nařízením Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

²⁰⁶ Viz Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropských společenství (usnesení Vlády České republiky č. 535 ze dne 14. května 2008).

1.4. Trestněprávní ochrana finančních zájmů Evropské unie v evropském právním rámci

Fungování Evropské unie jako nadnárodního subjektu není z dlouhodobého hlediska myslitelné bez efektivní ochrany jejích finančních zájmů proti protiprávním činům je poškozujícím nebo ohrožujícím. Z povahy věci je přitom zvláštní význam přisuzován její ochraně proti nejzávažnějším případům takových protiprávních činů dosahujícím trestněprávní dimenze. Ty totiž v sobě mají potenciál nejzásadněji zasáhnout její finanční zájmy a způsobit jí rozsáhlé škody. Smlouva o fungování Evropské unie proto činí ve svém článku 325 spoluodpovědnými za trestněprávní ochranu jejích finančních zájmů jí jako celek společně s jejími členskými státy. Na obou těchto subjektech je jak přijímání vhodných opatření k předcházení a potírání protiprávních činů dané povahy tak účinné postihování takových činů. Jednotlivé členské státy přitom musí chránit finanční zájmy Evropské unie stejným způsobem jako chrání své vlastní finanční zájmy, a to v mezích stanovených právními předpisy přijatými na úrovni Evropské unie.

Na úrovni Evropské unie se tak prosazuje trend, který již v devadesátých letech 20. století vedl k změnám v mezinárodním právu veřejném a v přístupu k trestnímu právu z mezinárodněprávního hlediska. Historicky vzato bylo trestní právo hmotné i procesní jedním z právních odvětví vyhrazených výlučně vnitrostátní úpravě a jako takové bylo považováno za jeden z hlavních atributů státní suverenity.²⁰⁷ Druhou polovinu 20. století však zásadně poznamenaly hrozby přesahující hranice národních států – mezi nimi vojenské agrese, terorismus a aktivity mezinárodního organizovaného zločinu – a jejich dopady do života běžné populace i mezinárodního společenství byly takové, že postupně docházelo k přehodnocování tohoto paradigmatu. Na úrovni mezinárodního práva bylo posléze dosaženo konsenzu na nezbytnosti trestněprávně stíhat nejzávažnější zločiny jednotlivců, jimiž je dotčeno mezinárodní společenství jako celek.²⁰⁸

V rámci Evropských společenství panovalo až do jejich transformace na Evropskou unii a do vyjednání Lisabonské smlouvy v roce 2007 také přesvědčení, že sféra trestního práva je výlučnou doménou svrchovaných států, avšak toto přesvědčení vlivem postupné europeizace trestního práva oslabilo a v současné době už má Evropská unie určité pravomoci také

²⁰⁷ Viz JELÍNEK, Jiří, GRÍVNA, Tomáš, ROMŽA, Sergej, TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana, SYKOVÁ, Anna, et. al. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 443 s. ISBN 978-80-7502-375-9, s. 28; ARNOLD, Reiner. Suverenita a evropská integrace. *Právní rozhledy*, ISSN 1210-6410, 1998, č. 9, s. 15.

²⁰⁸ Viz římský Statut Mezinárodního trestního soudu ze dne 17. července 1998, platný od 11. dubna 2002, a ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva*. 1. vydání, Praha: Karolinum, 2002, 311 s. ISBN 80-246-0305-5, s. 25.

v trestněprávní oblasti. Europeizace trestního práva přitom nejvýznamněji pokročila právě v oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie.²⁰⁹ Na sjednocení přístupu k ní je totiž dlouhodobě největší zájem jak na úrovni Evropské unie jako celku tak na úrovni jejích jednotlivých členských států. První kroky v tomto směru – a na cestě k vytvoření jednotného evropského trestněprávního prostoru – byly podniknuty v procesní oblasti a v této oblasti se také dostaly nejdále, když v roce 2017 vyústily do zakotvení základního právního rámce pro trestní vyšetřování protiprávních činů proti zájmům Evropské unie Úřadem evropského veřejného žalobce (EPPO). Ruku v ruce s tím šla postupná harmonizace skutkových podstat trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie. Za zásadní přitom byla od počátku považována podvodná jednání vztažená k finančním prostředkům procházejícím rozpočtem Evropské unie, rozpočty jí spravovanými a rozpočty spravovanými jejím jménem, avšak na významu postupně nabývaly i další typy delikvence dotýkající se aktiv Evropské unie a její měny, eura. Na počátku harmonizačních snah v této oblasti bylo uzavření úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. července 1995 a zatím nejzásadnějším krokem na této cestě bylo přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie.

1.4.1. Ochrana finančních zájmů Evropské unie z úrovně předpisů práva trestního

Právně byla ochrana finančních zájmů Evropské unie – původně Evropských společenství – zakotvena v devadesátých letech 20. století. Na úrovni primárního práva se tak stalo ve smlouvě o Evropských společenstvích. Její článek 280 označil za základní formu boje proti protiprávním jednáním poškozujícím nebo ohrožujícím dané zájmy – a zvláště pak proti takovým jednáním podvodné povahy – přijímání vhodných opatření s odstrašujícím účinkem a postih daných jednání. Tato právní úprava byla Lisabonskou smlouvou převzata do článku 325 smlouvy o fungování Evropské unie a doposud tvoří základ právní ochrany jejích finančních zájmů, a to jak z úrovně práva trestního, tak z úrovně práva správního.²¹⁰

Počátky snah o trestněprávní ochranu finančních zájmů Evropských společenství časově spadají do sedmdesátých let 20. století, ale jejich praktickému naplnění dlouho bránil odmítavý postoj k nim ze strany členských států Evropských společenství. Ty si sice byly vědomé toho, že

²⁰⁹ Viz FENYK, Jaroslav, SVÁK, Ján. *Europeizace trestního práva*. 1. vydání Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva – Eurokódex, 2008, 233 s. ISBN 978-80-88931-88-1, s. 153.

²¹⁰ Srov. KELLERBAUER, Manuel, KLAMERT, Marcus, TOMKIN, Jonathan, et. al. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2019. 2278 s. ISBN 978-0-19-879456-1, s. 1998-2001; SYLLOVÁ, Jindřiška, PITROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena, a kolektiv. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání, Praha: C.H. Beck, 2010, 1302 s. ISBN 978-80-7400-339-4, 950-953.

je i v jejich zájmu zajistit náležité využívání majetkových hodnot Evropských společenství, zvláště pak finančních prostředků procházejících jejich rozpočty, avšak zdráhaly se svěřit Evropské komisi, jakožto orgánu povolanému dbát zájmů Evropských společenství jako celku a odpovědnému za řádné plnění jejich společného rozpočtu, adekvátní kompetence umožňující jí získat efektivní kontrolu nad příjmy a výdaji tohoto rozpočtu a reálně dohlížet nad nakládáním s finančními prostředky z tohoto rozpočtu. Jako zcela nemyslitelná se zároveň dlouho jevila možnost trestněprávní reakce na protiprávní činy poškozující finanční zájmy Evropských společenství – a zejména pak na takové činy podvodné povahy – orgány těchto společenství, neboť vše co souviselo s trestním stíháním a trestáním bylo chápáno jako výlučná záležitost jejich členských států a projev jejich suverenity. Postupně se však ukazovalo, že s narůstajícím objemem společného rozpočtu těchto společenství podstatně narůstají škody působené takovými činy s přeshraničním rozměrem a že mezi zásadní překážky efektivního boje proti takovým činům s dopadem na společný rozpočet Evropských společenství patří absence účelné koordinace aktivit vyvíjených na národní úrovni a nesourodost národních trestněprávních úprav. Tyto právní úpravy měly různé historické a politické kořeny a tradičně se vyvíjely pod vlivem různých směrů trestněprávní nauky v různých právních systémech. Projevem z toho vyplývajících rozdílů mezi těmito právními úpravami byly velice různorodé koncepty řady institutů trestního práva, takže rozličně byly – mimo jiné – vymezeny také znaky skutkových podstat jednotlivých trestných činů, rozsah trestní odpovědnosti za ně, výše trestů použitelných v reakci na jejich spáchání a délky promlčecích dob.²¹¹ Evropská komise to identifikovala jako zásadní problém již v polovině sedmdesátých let 20. století. V roce 1976 pak přišla s návrhem na nastavení základních standardů ochrany finančních zájmů Evropských společenství, na jejich zakotvení ve zvláštních protokolech k jednotlivým smlouvám zakládajícím Evropská společenství a na otevření prostoru pro přijetí společných norem trestněprávní povahy chránících finanční zájmy Evropských společenství a takových norem stanovujících trestní odpovědnost jejich úředníků. Vypracován tehdy byl také návrh jednoho z uvedených protokolů, a to protokolu o trestněprávní ochraně finančních zájmů Evropských společenství a stíhání porušování ustanovení smlouvy o Evropském hospodářském společenství.²¹² Jednalo se o první pokus o zavedení nadnárodního trestního práva a v jeho rámci i o vymezení některých základních skutkových podstat trestných činů proti finančním zájmům Evropských společenství, ovšem byl

²¹¹ Srovnání právních úprav členských států současné Evropské unie z těchto hledisek viz v bodu 1.1. důvodové zprávy k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie publikovanému dne 11. července 2012 pod číslem COM(2012)363 final a v průvodním dokumentu útvarů Komise Evropské unie k tomuto návrhu číslo SWD/2012/196 final (souhrn posouzení dopadů směrnice).

²¹² Srov. Úřední věstník Evropských společenství, dokument č. C 222 ze dne 22. září 1976.

neúspěšný. Členské státy ho odmítly s argumentem, že trestněprávní úprava náleží výlučně jim a vytváření nadnárodních norem v této oblasti nepřichází v úvahu.²¹³

Idea společného postupu proti nejzávažnějším druhům trestné činnosti, specificky pak té s nadnárodním charakterem, tím však nebyla zcela zavržena. Ruku v ruce s probíhající globalizací světa, zaváděním nových komunikačních prostředků a postupným odstraňováním hranic mezi samostatnými státy v Evropě šel rozvoj nových druhů trestné činnosti a jevílo se nezbytným flexibilně na to reagovat a účinně potírat tuto trestnou činnost. Boj proti ní a proti prorůstání závažného a organizovaného zločinu skrze více států vyvolal potřebu zintenzivnění spolupráce mezi jednotlivými státy a volby vhodných institutů umožňujících efektivní vedení tohoto boje na nadnárodní úrovni. Od uvědomění si této skutečnosti nebylo daleko k myšlence jednotné evropské právní oblasti a evropského prostoru bezpečnosti, svobody a spravedlnosti, avšak k reálnému naplnění této myšlenky a k jejímu spojení s evropskou integrací vedla dlouhá cesta.²¹⁴

Na počátku harmonizace trestního práva na území Evropy bylo uzavírání mezinárodních dohod týkajících se určitých specifických oblastí a bilaterálních dohod mezi státy s blízkou trestněprávní tradicí a s úpravou trestního práva založenou na obdobných principech.²¹⁵ Od osmdesátých let 20. století přispíval k harmonizaci trestního práva členských států Evropských společenství svou rozhodovací praxí také Evropský soudní dvůr, a to tím, že vymezoval určité minimální standardy právní úpravy jednotlivých institutů trestního práva. Významný mezník na cestě k posílení trestněprávní ochrany finančních zájmů Evropských společenství pak představoval jeho rozsudek ze dne 21. září 1989 ve věci Komise Evropských společenství proti Řecké republice (C-68/88). V něm totiž byla na případu zastřenému vývozu jugoslávské kukuřice z Řecka do Belgie vyargumentována zásada asimilace, podle níž jsou členské státy Evropských společenství povinny poskytnout srovnatelnou úroveň trestněprávní ochrany finančním zájmům Evropských společenství jako svým vlastním finančním zájmům a toto také adekvátně vyjádřit ve svém zákonodárství. Evropskému soudnímu dvoru – a v té době ani žádným jiným institucím Evropských společenství – nešlo tedy o nahrazení národních norem nadnárodními evropskými

²¹³ Na tomto stanovisku setrvaly členské státy Evropských společenství a následně Evropské unie až do přelomu 20. a 21. století. K zlomu došlo až v průběhu jednání o tzv. Evropské ústavní smlouvě (smlouvě o Ústavě pro Evropu). Ta byla podepsána dne 29. října 2004 v Římě, ale nebyla ratifikována všemi členskými státy Evropské unie a nevstoupila nikdy v platnost. Viz FENYK, Jaroslav: *Podvod poškozující společné zájmy ES a členských států; vývoj, vymezení, prevence a postih tohoto druhu kriminality*. In *Europeizace skutkových podstat některých trestných činů*. Praha: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 1/2007, s. 43-64, ISSN 0323-0619, s. 48-49.

²¹⁴ Srov. FENYK, Jaroslav, JÍLEK, Dalibor. *Evropská právní oblast a Corpus Iuris jako možné nástroje ochrany finančních zájmů Evropských společenství*. *Trestní právo*, ISSN 1211-2860, 1997, č. 11, s. 2.

²¹⁵ V podrobnostech k tomu viz TOMÁŠEK, Michal: *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009. 459 s. ISBN 978-80-7201-737-9, s. 54 a násl. a Výroční zprávu Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) za rok 2011.

normami ani o narušení suverenity jednotlivých členských států Evropských společenství, ale o postavení trestněprávní ochrany finančních zájmů Evropských společenství na roveň trestněprávní ochraně finančních zájmů jejich členských států a o postupné vytvoření určitého minimálního standardu této ochrany. K výslovnému právnímu zakotvení zásady asimilace – spolu se zásadou spolupráce v boji proti podvodům poškozujícím a ohrožujícím finanční zájmy Evropských společenství – pak došlo přijetím tzv. Maastrichtské smlouvy o Evropské unii ze dne 7. února 1992. Jí byly s platností od 1. listopadu 1993 tyto zásady vtěleny do článku 209a smlouvy o Evropském hospodářském společenství (EHS), článku 78i smlouvy o Evropském společenství uhlí a oceli (ESUO) a článku 183a smlouvy o Evropském společenství pro atomovou energii (Euratom) a staly se součástí primárního práva Evropské unie. Tato právní úprava byla s platností od 1. května 1999 rozvedena a doplněna tzv. Amsterodamskou smlouvou ze dne 2. října 1997. Jí byla Radě svěřena kompetence přijímat opatření nezbytná k předcházení a potírání podvodů ohrožujících finanční zájmy Evropských společenství a Evropské komisi bylo uloženo předkládat Evropskému parlamentu a Radě každoročně zprávu o opatřeních přijatých v oblasti ochrany finančních zájmů Evropských společenství. Povinnost čelit podvodům proti finančním zájmům Evropských společenství přitom byla článkem 280 smlouvy o Evropských společenstvích, do něž byla daná právní úprava přenesena z článku 209a smlouvy o Evropském hospodářském společenství, stanovena jak členským státům tak Evropským společenstvím. Vše však mělo být realizováno na úrovni mezivládní spolupráce v rámci tzv. III. pilíře Evropské unie, takže samotný výkon trestněprávní ochrany finančních zájmů Evropských společenství zůstal závislý na vůli jednotlivých členských států, na jejich vzájemné spolupráci a na jejich ochotě případně dobrovolně převzít další závazky v dané oblasti jdoucí nad rámec právní úpravy přijaté na úrovni Evropských společenství. Maastrichtskou a Amsterodamskou smlouvou nicméně byl vytvořen určitý minimální standard ochrany finančních zájmů Evropských společenství, na který mohla navázat další legislativa na úrovni Evropské unie.²¹⁶

Na novou základnu se daná právní úprava dostala podepsáním Lisabonské smlouvy ze dne 3. prosince 2007, která vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009. Touto smlouvou byla daná právní úprava – právní úprava ochrany finančních zájmů Evropské unie – převzata do článku 325 smlouvy o fungování Evropské unie, který nahradil obdobně koncipovaný článek 280 smlouvy o Evropských společenstvích, ovšem s několika podstatnými změnami. Předně, trestněprávní ochrana finančních zájmů Evropské unie přešla z výlučné kompetence členských

²¹⁶ Srov. JELÍNEK, Jiří, GŘIVNA, Tomáš, ROMŽA, Sergej, TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana, SYKOVÁ, Anna, et. al. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 443 s. ISBN 978-80-7502-375-9, s.39-45 a 180-184; DUFF, Andrew. *Treaty of Amsterdam*. Text and Commentary. London: Federal Trust for Education and Research, 1997, 322 s. ISBN 978-090157-367-4, s. 96-1006.

států do sdílené kompetence Evropské unie a členských států. Přijímání opatření k předcházení a potírání podvodů proti finančním zájmům Evropské unie bylo s ohledem na to nově svěřeno do společné pravomoci Evropského parlamentu a Rady Evropské unie. Nadto, bylo vypuštěno omezení, podle nějž nesmělo být těmito opatřeními dotčeno použití trestního práva členských států a organizace jejich soudnictví.²¹⁷ Tyto změny – ve spojení s právní úpravou obsaženou v článcích 82 a 83 smlouvy o fungování Evropské unie – pootevřely prostor dříve nepředstavitelné harmonizaci trestního práva na úrovni Evropské unie. Trvalo ovšem ještě dalších deset let než byl tento prostor využit a bylo k takové harmonizaci trestního práva na úrovni Evropské unie v oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie přistoupeno. Současně přitom byly do souladu uvedeny trestněprávní a správněprávní harmonizační snahy v této oblasti, tedy v oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie.

Finanční zájmy Evropské unie byly od počátku – a jsou doposud – právem chráněny jednak z úrovně předpisů práva správního jednak z úrovně předpisů práva trestního. Nejvýznamnějším předpisem upravujícím jejich ochranu již od devadesátých let 20. století přitom bylo nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství. Tento právní předpis zakotvoval řadu obecných principů ochrany daných zájmů, ale fakticky byl uplatňován pouze ve správněprávní oblasti, neboť v době jeho přijetí neměla Evropská společenství prakticky žádné kompetence v trestní oblasti. Určitým vodítkem k zakotvení trestněprávní ochrany jejich finančních zájmů v právních řádech jejich členských států – a následně v právních řádech členských států Evropské unie – se však přibližně ve stejném období stala úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. července 1995. Řada podnětů k další harmonizaci trestního práva v dané oblasti pak vzešla z práce skupiny expertů na *Corpus Juris*, ovšem ten se nikdy nestal součástí platného práva Evropské unie.²¹⁸ Uvedenou úmluvu z roku 1995 tak až v roce 2017 nahradila směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy

²¹⁷ V podstatě identická právní úprava byla obsažena v článku III-415 tzv. Evropské ústavní smlouvy (smlouvy o Ústavě pro Evropu), podepsané dne 29. října 2004, ale nikdy neratifikované všemi členskými státy Evropské unie. Viz KELLERBAUER, Manuel, KLAMERT, Marcus, TOMKIN, Jonathan, et. al. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2019. 2278 s. ISBN 978-0-19-879456-1, s. 1998-2001. Srov. SYLLOVÁ, Jindřiška, PITROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena, a kolektiv. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání, Praha: C.H. Beck, 2010, 1302 s. ISBN 978-80-7400-339-4, 951; MITSILEGAS, Valsamis. *EU Criminal Law after Lisbon: Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*. Portland: Hart Publishing, 2016. 295 s. ISBN 978-84946-648-6, s. 58.

²¹⁸ Viz FENYK, Jaroslav, JÍLEK, Dalibor. Evropská právní oblast a Corpus Iuris jako možné nástroje ochrany finančních zájmů Evropských společenství. *Trestní právo*, ISSN 1211-2860, 1997, č. 11, s. 4.

Evropské unie, která již představuje závazný právní rámec pro postih protiprávních činů poškozujících nebo ohrožujících její finanční zájmy.²¹⁹

Finančními zájmy Evropské unie chráněnými z úrovně trestního práva jsou tytéž zájmy jako ty chráněné z úrovně správního práva. V nejširším slova smyslu jsou to veškeré zájmy Evropské unie v jejich finančním rozměru. V užším slova smyslu jde o soubor zájmů vztahujících se k jejímu majetku. To je přitom v unijním trestněprávním rámci směrodatné. Žádný z právních předpisů přijatých na úrovni Evropské unie to sice nestanoví, ale lze na to usuzovat z toho, že za primární předmět ochrany v případě jejich finančních zájmů označují její majetek. Ten je přitom jimi chráněn proti protiprávním činům poškozujícím nebo ohrožujícím její zájmy vztažené k němu, a zvláště pak k jejím finančním prostředkům, k jejich zdrojům a k jejich užití. Chráněn proti takovým činům je opatřeními směřujícími k jejich předcházení a potírání, vyvozováním odpovědnosti za jejich spáchání a uplatňováním sankcí vůči jejich pachatelům.

Poškodit nebo ohrozit finanční zájmy Evropské unie mohou jak činy, které jsou v rozporu s platnou právní úpravou, tak činy neporušující žádné závazné právní normy. Postižitelné jsou přitom pouze činy porušující právní předpisy a jimi stanovená právně závazná pravidla. Stanovena mohou být právními předpisy přijatými na úrovni Evropské unie i právními předpisy platnými v jejích členských státech a protiprávní činy je porušující mohou spočívat jak v určitém aktivním jednání tak v opomenutí něco učinit.

Protiprávní činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie mohou, ale nemusí mít trestněprávní povahu. Jen některé z nich totiž mají trestněprávní dimenzi a naplňují znaky určitých trestných činů. Trestněprávní reakce na ně je na místě jako *ultima ratio* pouze pokud nelze vystačit s prostředky jiných právních odvětví, zvláště pak s prostředky správního práva.

Celoevropská právní úprava považuje za prioritní trestněprávní postih protiprávních činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie podvodné povahy. Mezi činy této povahy však řadí i činy zásadně vybočující z toho co je charakteristické pro podvody v jejich tradičním pojetí. Vedle majetkových dispozic v podvodném úmyslu tak mezi takové činy zahrnuje například různé formy užití majetku Evropské unie v rozporu s jeho účelovým určením, případy jeho zpronevěry anebo korupční jednání k němu vztažená. Současně však vyžaduje mimo jiné také trestněprávní postižitelnost případů zkreslování údajů v určitých výkazech,

²¹⁹ Viz DI FRANCESCO MAESA, Constanza. Directive (EU) 2017/1371 on the Fight Against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law: A Missed Goal? *Journal on Law and Integration*. ISSN 2499-8249. European Papers, 2018, Vol. 3, N° 3, s. 1464.

manipulací s daněmi a cly a padělání bankovek a mincí měny euro. Zvláštní pozornost přitom věnuje trestným činům s dopady na příjmy a výdaje jejího rozpočtu, rozpočtů jí spravovaných a rozpočtů spravovaných jejím jménem. V praxi jde především o trestnou činnost spojenou s distribucí prostředků z jejích fondů a s poskytováním podpor a dotací pocházejících z jejích zdrojů, o trestnou činnost představovanou neoprávněným krácením a neodváděním daní a cel jako specifických zdrojů jejích příjmů a o trestnou činnost spočívající v padělání peněz v její měně euro. Mezi subjekty dopouštějícími se této trestné činnosti převažují příjemci různých forem podpor z její strany a žadatelé o dotační financování z jejích zdrojů. Tito pachatelé jednájí především s cílem dosáhnout na dané formy podpory z její strany a na dotační prostředky jí poskytované, aniž by splňovali formální podmínky pro jejich čerpání nebo přiznání (typickým příkladem toho je ucházení se o určité podpory nebo dotace při absenci něčeho co je obligatorní podmínkou jejich čerpání nebo přiznání, např. bezdlužnosti nebo stavebního povolení). Žadatelé o dotace často jednájí rovněž s cílem získat je k pokrytí celé výše předmětů financování, ačkoliv podmínkou jejich poskytnutí bývá částečné spolufinancování z jejich strany. Ve snaze o dosažení uvedeného cíle pachatelé – mnohdy ve spolupráci s dodavateli – například účelově nadhodnocují předměty financování nebo nakupují použitá výrobní zařízení a vydávají je za nová. Trestná činnost spojená s čerpáním finančních prostředků z fondů Evropské unie, ať už předvstupních (PHARE, SAPARD, ISPA) nebo povstupních (fondu soudržnosti, sociálního fondu a zvláště pak strukturálních fondů), je také úzce svázána s veřejnými zakázkami a s veřejnými soutěžemi doprovázejícími jejich zadávání v procesu přerozdělování evropských i vnitrostátních finančních prostředků. Rozšířená je zejména v oblastech dodávek informačních technologií, stavebnictví a nákupů zdravotnické techniky. Její pachatelé se typicky snaží určitým způsobem ovlivnit průběh zadávacích řízení veřejných zakázek a v té souvislosti často utajeně jednájí se zástupci zadavatelů s cílem dosáhnout vhodné úpravy zadávacích podmínek, ovlivnit následný proces hodnocení podaných nabídek či docílit vyřazení některých dalších uchazečů. Výjimkou však nejsou ani případy vzájemné kooperace soutěžitelů ve snaze o dosažení přidělení veřejné zakázky předem dohodnutému uchazeči, a to za cenu vyšší než dosažitelnou v standardní soutěži podaných nabídek. V zájmu dosažení tohoto cíle bývají uzavírány dohody soutěžitelů o výši podávaných cenových nabídek, o účelovém odstupování ze zadávacích řízení či o koncipování nabídek některých uchazečů způsobem vedoucím podle předchozí dohody k jejich vyřazení ze soutěže. Do rámce této trestné činnosti spadá také kriminalita osob působících v tzv. řídicích orgánech, typicky například v ústředních orgánech státní správy nebo v regionálních radách soudržnosti regionů, a specificky pak také trestná činnost osob podílejících se na hodnocení jednotlivých projektů uchazečů o dotace, granty nebo veřejné zakázky. Při páčání této trestné

činnosti dochází k účelovým zvýhodněním konkrétních projektů, které by jinak – při standardním a neovlivněném hodnocení – nesplňovaly podmínky pro poskytnutí grantů, přidělení dotací nebo zadání veřejných zakázek. Nárůst vedle toho zaznamenává trestná činnost spojená s neoprávněným krácením a neodváděním dovozních cel a sdíleného výnosu daně z přidané hodnoty, se zneužíváním podpory dovozu a s vyhýbáním se dovozním povinností, stejně jako padělání peněz v měně euro. Zneužíván je přitom také lobbying různé povahy a zaznamenávány jsou případy podplácení s tím spojeného.²²⁰

České trestní zákonodárství průběžně reagovalo na požadavky vyplývající z uvedených právních norem na ochranu finančních zájmů Evropské unie – původně Evropských společenství – potřebnými novelizacemi trestních kodexů – někdejšího trestního zákona, následně nového trestního zákoníku a trestního řádu – ovšem mnohdy aniž by na dané normy výslovně odkazovalo. Z větší části se původně jednalo o drobné legislativní změny, které byly vedlejším produktem vnitrostátních legislativních úvah o potřebných novelizacích a převážně se týkaly procesních otázek. Situace se změnila až po přijetí České republiky do Evropské unie v roce 2003. Tehdy začala Česká republika čerpat finanční prostředky z evropských fondů, a tím jí vznikly nové povinnosti spojené s ochranou těchto finančních prostředků.²²¹ První navenek otevřeně deklarovaný projev snah o harmonizaci české právní úpravy s právní úpravou existující na úrovni Evropské unie však časově spadl až do doby krátce před přijetím nového trestního zákoníku. Jednalo se o zakotvení nového trestného činu poškození finančních zájmů Evropských společenství do ustanovení § 129a někdejšího trestního zákona. Toto ustanovení chránilo speciálně finanční zájmy Evropských společenství (Evropské unie) a jeho zakotvení otevřelo cestu k ratifikaci úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne

²²⁰ V podrobnostech a širších souvislostech k tomu viz FIALA, Michal, KLEMENT, Petr. Ochrana finančních zájmů Evropské unie v trestněprávní oblasti. In ZRIVNIJ, Petr (ed). *Podvody a další hospodářská a majetková trestná činnost na úkor Evropské unie*, Sborník příspěvků z workshopu pořádaného na PrF MU v Brně dne 23.10.2014, Brno: Masarykova univerzita, 2014, 67 s, ISBN 978-80-210-7525-2, s. 34-44. Srov. též JURČÍK, Radek: *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2007. 571 s. ISBN 978-80-7179-575-9, s. 325-356; MAREK, Karel. K evropské judikatuře zadávání veřejných zakázek. *Justičná revue*. ISSN 1335-6461, roč. 60, 2008, č. 2, s. 300-313; BUREŠOVÁ, Kateřina: Principy veřejného zadávání v EU. *Obchodní právo*. ISSN 1210-8278. Roč. 26, 2017, č. 4, s. 132-133. V České republice je patrný dlouhodobý postupný nárůst případů stíhané trestné činnosti poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie, a zvláště pak takové trestné činnosti související s veřejnými zakázkami a dotacemi ze zdrojů Evropské unie. Převážně se jedná o trestnou činnost spojenou s distribucí prostředků z fondů Evropské unie naplňující především znaky trestných činů poškození finančních zájmů Evropské unie, dotačního podvodu, pletich při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži, sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě, porušení povinnosti při správě cizího majetku, legalizace výnosů z trestné činnosti, přijetí úplatku, podplácení a zneužití pravomoci úřední osoby. Nárůst však také trestná činnost v oblasti padělání peněz měny euro a v oblasti krácení cel a daní. Statistické údaje k tomu viz v uvedeném příspěvku Michala Fialy a Petra Klementa a v EU reportech za roky 2008 až 2020 vydávaných Nejvyšším kontrolním úřadem České republiky.

²²¹ Viz přílohu k usnesení vlády ČR č. 465 ze dne 12. května 2004. V ní jsou tyto povinnosti podrobně rozpracovány.

26. července 1995 Českou republikou.²²² Nový trestní zákoník převzal právní úpravu v něm obsaženou s drobnými úpravami do svého ustanovení § 260. Na změny v evropské legislativě pak v něm – a v několika dalších ustanoveních trestního zákoníku a trestního řádu – bylo reagováno až s odstupem dalších deseti let v roce 2019, a to ve vazbě na směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie a na nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

A. Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství

Harmonizace trestního práva v oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie – původně Evropských společenství – má svůj původ v úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. července 1995²²³. Jejím smyslem bylo vytvořit podmínky pro naplnění požadavku smlouvy o Evropských společenstvích na ochranu jejich finančních zájmů proti protiprávním činům je poškozujících a specificky proti podvodům vztaženým k finančním prostředkům procházejícím jejich rozpočty. Šlo přitom zejména o otevření cesty k efektivní reakci na takové činy cestou jejich trestního postihu. Při transformaci Evropských společenství na Evropskou unii a následně při její hlubší integraci uzavřením Lisabonské smlouvy zůstal daný požadavek zachován a nově byl promítnut do smlouvy o fungování Evropské unie. Ruku v ruce s postupnou prohlubující se integrací jejich členských států současně nabývala na významu potřeba sladění jejich přístupu k trestnímu postihu daných protiprávních činů proti jejich zájmům minimálně na úrovni předpokládané uvedenou úmluvou. Ta vstoupila v platnost ratifikací všemi „starými“ členskými státy dnem 17. října 2002 a zůstala pak v platnosti až do nabytí účinnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, tedy do 6. července 2019.

Daná úmluva – úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství – byla formulována poměrně obecně a umožňovala členským státům – nejprve Evropských společenství a následně Evropské unie – velkou volnost při implementaci jejich ustanovení.²²⁴

²²² Ve skutečnosti k tomu však došlo až s odstupem řady let. Zatímco „staré“ členské státy Evropské unie ratifikovaly danou úmluvu ještě před vstupem České republiky do ní, Česká republika následně zůstala jediným jejím „novým“ členským státem, který jí obratem neratifikoval. K její ratifikaci v České republice došlo až s velkou časovou prodlevou na konci roku 2013 s účinností k 15. lednu 2014.

²²³ Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství byla vypracovaná na základě článku K.3 smlouvy o Evropské unii (tzv. Maastrichtské smlouvy ze dne 7. února 1992) a přijata byla aktem Rady Evropské unie dne 26. července 1995 (publikována v Úředním věstníku Evropské unie pod číslem C 316).

²²⁴ To byla její největší slabina a hlavní příčina toho, že se nepodařilo naplnit očekávání spojená s jejím přijetím. MIETTINEN, Samuli. The evolution of Competence Distribution Between the European Union and the Member

Členskými státy v ní byla především uložena povinnost, aby transponovaly do svých právních systémů trestní odpovědnost za činy jí označené jako podvody proti finančním zájmům Evropských společenství (následně Evropské unie). V té souvislosti v ní bylo definováno co se míní takovými podvody a zároveň v ní byly zakotveny některé podmínky trestní odpovědnosti za ně a některé principy trestního stíhání činů vykazujících jejich znaky. Na jejich konto bylo předně řečeno, že činy vykazující jejich znaky musí být v rozporu s předpisy Evropských společenství (Evropské unie) a v příčinné souvislosti s nimi musí být buď způsobena škoda jejich rozpočtu, rozpočtům jimi spravovaným nebo rozpočtům spravovaným jejich jménem anebo způsobení takové škody musí alespoň hrozit. Méně závažné činy dané povahy – u nichž způsobená škoda nedosáhla částky 4000 eur – nemusely být posuzovány jako trestné činy a na jejich spáchání mohlo být reagováno jinými sankcemi než trestními. Naopak, trestněprávní postih závažnějších činů dané povahy měl být doprovázen nepřiznáním nebo odejmutím výhod, jejichž získání bylo jejich spácháním sledováno. Trestní odpovědnost měla být navíc dovozována také u vedoucích pracovníků právnických osob s rozhodovacími a kontrolními pravomocemi za činy dané povahy spáchané osobami podléhajícími jejich pravomoci, které se jich dopustily ve prospěch takových právnických osob. Danou úmluvou byla zároveň stanovena procesní pravidla, podle nichž měla být určována působnost a pravomoc národních soudů a jimiž se měla řídit vzájemná spolupráce členských států, a to zejména při poskytování právní pomoci, při předávání či přebírání trestních stíhání, při vydávání stíhaných osob a při výkonu uložených trestů.

K dané úmluvě byly sjednány dva dodatkové protokoly, první dne 27. září 1996 a druhý dne 19. června 1997.²²⁵ První zakotvil požadavek, aby úředníci Evropských společenství (Evropské unie) odpovědní za aktivní a pasivní korupci byli z hlediska trestní odpovědnosti postaveni naroveň úředníkům členských států, druhý zavázal členské státy k povinnosti zavést vhodné formy trestní ochrany proti praní špinavých peněz a zakotvit trestní odpovědnost právnických osob za trestné činy. Současně přišel s požadavkem konfiskace výnosů z trestné činnosti a ochrany osobních a jiných údajů.

States in the Criminal Field. In *The Needed Balances in EU Criminal Law. Past, Present and Futures*. (ed. Briere, Chloe, Weyembergh, Anne) Oxford and Portland: Hart Publishing, 2018. 443 s. ISBN 978-1-50991-700-6, s. 35 a 42-65.

²²⁵ Vedle nich byl v roce 1996 přijat také protokol o výkladu úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství Soudním dvorem Evropských společenství prostřednictvím rozhodnutí o předběžné otázce (viz akt Rady ze dne 29. listopadu 1996 na základě článku K.E smlouvy o Evropské unii). Srov. ARNULL, Anthony. *The European Union and its Court of Justice*. 2. vydání, Oxford: Oxford University Press, 2000, 680 s. ISBN 978-019829-881-6, s. 231-232.

Zásadní význam měla daná úmluva v tom, že definovala podvod proti finančním zájmům Evropských společenství (Evropské unii). Takovým podvodem se podle jejího článku 1 rozumělo

- v oblasti výdajů každé úmyslné jednání nebo opomenutí, týkající se
 - použití nebo předložení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů nebo dokladů, které mělo za následek nesprávné použití finančních prostředků nebo nezákonné zadržování prostředků ze základního rozpočtu Evropských společenství či rozpočtů spravovaných Evropskými společenstvími nebo jejich jménem,
 - nepředložení informací v rozporu s určitou konkrétní povinností, pokud mělo stejný účinek jako výše uvedené,
 - neoprávněné použití daných finančních prostředků pro jiné účely, než pro které byly původně přiděleny.
- v oblasti příjmů úmyslné jednání nebo opomenutí, týkající se
 - použití nebo předložení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů nebo dokladů, které mělo za následek nezákonné zmenšení zdrojů základního rozpočtu Evropských společenství či rozpočtů spravovaných Evropskými společenstvími nebo jejich jménem,
 - nepředložení informací v rozporu s určitou konkrétní povinností, pokud mělo stejný účinek jako výše uvedené,
 - nesprávné použití oprávněně získaného příjmu.

V evropském právním prostředí se jednalo o první vymezení pojmu podvod (*fraud*). Vymezen přitom byl velice široce způsobem jdoucím výrazně nad rámec toho, jak byl – a doposud je – klasicky teorií a praxí pojímán, tedy jakožto provedení určité majetkové dispozice uvedením v omyl jiné osoby či využitím jejího omylu anebo zatajením před ní určitých významných skutečností²²⁶. Pod podvody v pojetí úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství spadala velice široká škála protiprávních činů, jejichž pojmí charakteristikou bylo poškození nebo ohrožení finančních zájmů Evropských společenství (Evropské unie), nikoliv podvodný úmysl, jak je tomu v tradičním pojetí podvodu. Takto široce byly tyto podvody – podvody proti finančním zájmům Evropských společenství (Evropské unie) – pojaty proto, že k ochraně před nimi byly členské státy zavázány smlouvou o Evropských společenstvích

²²⁶ Viz FENYK, Jaroslav: *Podvod poškozující společné zájmy ES a členských států; vývoj, vymezení, prevence a postih tohoto druhu kriminality*. In *Europeizace skutkových podstat některých trestných činů*. Praha: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 1/2007, s. 43-64, ISSN 0323-0619, s. 48-49; WHITE, Simone. *Protection of the Financial Interests of the European Communities: The Fight Against Fraud and Corruption*. London: Wolters Kluwer, 1998. 244 s. ISBN 978-9-04119-647-7, s. 57. Srov. též rozsudky Soudního dvora Evropské unie ze dne 8. září 2015 ve věci Ivo Terrico a spol. (C-105/14), ze dne 26. února 2013 ve věci Akerberg Fransson (C-617/10) a ze dne 5. prosince 2017 ve věci M.A.S. and M.B. (C-42/17).

(a následně smlouvou o fungování Evropské unie) a byl zájem na tom podřadit pod ně co nejširší škálu protiprávních činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropských společenství (Evropské unie).²²⁷ K tomu uvedené vymezení pojmu podvod přispělo, ale neznamená to, že podchytilo všechny typy protiprávních činů poškozujících nebo ohrožujících tyto jejich zájmy. Mimo rámec podvodů v pojetí dané úmluvy zůstala například daňová kriminalita poškozující finanční zájmy Evropských společenství (Evropské unie), specificky pak případy faktického narušení jejich finančních zájmů na sdíleném výnosu daně z přidané hodnoty a na výnosu z dovozních cel. Nedotčeny danou úmluvou zůstaly také případy padělání peněz měny euro, rovněž způsobilé poškodit nebo ohrozit jejich finanční zájmy.²²⁸

Členské státy Evropských společenství – a následně členské státy Evropské unie – byly povinny přezkoumat, zda uvedeným způsobem široce pojatý okruh protiprávních činů podřazených pod pojem podvodu proti finančním zájmům Evropských společenství (Evropské unie) je pokryt stávajícími skutkovými podstatami trestných činů zakotvených v jejich trestních zákonech, a pokud nikoli, zavést nové skutkové podstaty trestných činů, které by takové protiprávní činy kriminalizovaly.²²⁹ Pro Českou republiku se to stalo aktuálním po jejím vstupu do Evropské unie v roce 2003. Trvalo ale několik let – až do roku 2008 – než byly dané požadavky úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství promítnuty do právní úpravy v někdejší českém trestním zákonu. Stalo se tak jeho novelou provedenou zákonem č. 122/2008 Sb., kterou do něj – do jeho ustanovení § 129a – byla nově zakotvena skutková podstata trestného činu poškození finančních zájmů Evropských společenství. Nový trestní zákoník účinný od 1. ledna 2010 pak převzal právní úpravu obsaženou v § 129a někdejšího

²²⁷ Viz zprávu Komise o provádění úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství [KOM(2004)709, v konečném znění ze dne 25. října 2004]. Z této zprávy je zřejmé, že při koncipování článku 1 dané úmluvy byl podvod proti finančním zájmům Evropských společenství vymezen cíleně výrazně nad rámec toho jak jsou právní praxí a teorií pojímány podvody, stejně jako to, že se tak stalo právě z uvedeného důvodu.

²²⁸ Ochrana Evropské unie proti padělání peněz měny euro byla poprvé zakotvena nařízením Rady (ES) č. 1338/2001 ze dne 28. června 2001, kterým se stanoví opatření nutná k ochraně eura proti padělání (publikovaným v Úředním věstníku Evropské unie pod číslem L 181). Nejpodstatnějšími na něj navazujícími právními normami přijatými na úrovni Evropské unie jsou nařízení Rady (ES) č. 1339/2001 ze dne 28. června 2001, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 1338/2001, kterým se stanoví opatření nutná k ochraně eura proti padělání, na členské státy, které nepřijaly euro jako jednotnou měnu (publikované v Úředním věstníku Evropské unie pod číslem L 182), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/62/EU ze dne 15. května 2014 o trestněprávní ochraně eura a jiných měn proti padělání, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2000/383/SVV (publikovaná v Úředním věstníku Evropské unie pod číslem L 151) a rozhodnutí Komise Evropské unie ze dne 12. února 2016 o zřízení skupiny odborníků pro boj proti padělání eura (publikované v Úředním věstníku Evropské unie pod číslem C 58). Srov. PIKNA, Bohumil. Podvody s eurem a ochrana finančních zájmů Evropských společenství. *Kriminalistika*, ISSN 1210-9150, 2001 č. 2, s. 142-143.

²²⁹ Srov. FENYK, Jaroslav: Úroveň implementace Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství a protokolů k této Úmluvě v členských státech Evropské unie a stav prací v České republice. *Státní zastupitelství*, ISSN 1214-3758, 2005, č. 11, s. 12-16; ZEMAN, Štefan, ŠANTA, Ján. Ochrana finančních zájmů Európskej únie v trestných zákonoch členských štátov EÚ. *Justičná revue*. ISSN 1335-6461 Roč. 71, 2019, č. 6-7, s. 653 – 678; ŠÁMAL, Pavel. *K právní úpravě postihu poškození finančních zájmů v ES*. Karlovarské právnické dny XV. Praha: Linde, 2005, s. 312-319, ISBN 80-7201-548-6, s. 313-315.

trestního zákona s drobnými úpravami do svého ustanovení § 260 vymezujiícího skutkovou podstatu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie.

Implementace článků 1 a 2 úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství vyžadovala v českém právním prostředí zakotvení nové skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie proto, že podle dřívější právní úpravy bylo možné postihovat jednání podřaditelná pod podvody proti finančním zájmům Evropské unie ve smyslu této úmluvy pouze do určité míry, a to především jako trestný čin podvodu nebo úvěrového podvodu, resp. dotačního podvodu, což nebylo vyhovující. Nevyhovovalo to proto, že pojetí podvodu podle dané úmluvy šlo zásadně nad rámec toho, co charakterizovalo podvody podle české právní úpravy, tedy nad rámec klasických protiprávních činů podvodné povahy, ale i proto, že daná úmluva předpokládala konstrukci trestní odpovědnosti za ony podvody proti zájmům Evropské unie vyznačující se některými specifiky, s nimiž nepočítala česká právní úprava, takže dosavadní skutkové podstaty majetkových a hospodářských trestných činů nepokrývaly všechny případy podvodů poškozujících finanční zájmy Evropské unie. Šlo zvláště o tu skutečnost, že obligatorním znakem obecného trestného činu podvodu – ale i většiny dalších majetkových a hospodářských trestných činů – bylo způsobení následku ve formě určité škody, zatímco daná úmluva s takovým omezením nepočítala. Podle dřívější právní úpravy byl problematický též postih neoprávněného užití finančních prostředků Evropské unie pro jiné účely, než pro které byly poskytnuty, když jako úvěrový nebo dotační podvod byly takové činy trestné pouze, pokud tak byly nedovoleně použity finanční prostředky získané cestou účelově vázaných úvěrů, dotací nebo subvencí, avšak takové neoprávněné užití finančních prostředků získaných jinou cestou nebylo trestněprávně postižitelné. V dřívějším právním rámci nebylo možné vyvodit trestní odpovědnost ani za všechny případy neoprávněného zkrácení příjmů unijních rozpočtů neodvedením finančních prostředků do nich povinnými osobami v plné výši. Nadto, daná úmluva vyžadovala trestně postihovat též pouhé vyhotovení, použití nebo předložení nepravdivých nebo neúplných dokladů nebo údajů, pokud umožnilo nesprávné použití finančních prostředků z některého unijního rozpočtu, případně neoprávněné zadržetí takových finančních prostředků nebo snížení zdrojů některého unijního rozpočtu, a to bez ohledu na to, zda takový následek reálně nastal. K trestněprávně postižitelnému poškození nebo ohrožení finančních zájmů Evropské unie přitom podle dané úmluvy mohlo dojít jak na straně jejich příjmů, tak na straně jejich výdajů. V oblasti výdajů mělo být postihováno zejména nesprávné použití jejich finančních prostředků, jejich neoprávněné přisvojení si a jejich protiprávní zadržování, na straně příjmů pak zvláště nedovolené krácení jejich zdrojů a protiprávní snižování odvodů do unijních rozpočtů. Za této situace se nejevila vhodná

implementace dané úmluvy doplněním stávajících skutkových podstat o uvedená jednání, a to už s ohledem na jejich specifickosti a vzájemné odlišnosti.²³⁰ Šlo se tedy cestou zakotvení velice široce pojaté nové skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie, a to ve snaze pokrýt všechny protiprávní činy, jejichž kriminalizaci požadovala úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství. I když tato úmluva hovořila o podvodu proti zájmům Evropských společenství (Evropské unie), ve skutečnosti povahou popsaného jednání šlo spíše o porušení hospodářské kázně než o podvod v tradičním pojetí, neboť vyžadován nebyl podvodný úmysl, proto byl trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie – nejdříve podle § 129a někdejšího trestního zákona a následně podle § 260 nového trestního zákoníku – zařazen mezi hospodářské, nikoliv majetkové trestné činy.²³¹ Navíc, i přes velice široký záběr jeho skutkové podstaty, nepokryl všechny protiprávní činy proti finančním zájmům Evropské unie, stejně jako je nepokryla ani definice podvodu proti finančním zájmům Evropské unie obsažená v dané úmluvě. Mimo jeho dosahu zůstaly například protiprávní činy narušující finanční zájmy Evropské unie na sdíleném výnosu daně z přidané hodnoty, stejně jako padělání peněz v měně euro a některé formy korupčních jednání, pletich při zadávání veřejných zakázek, způsobení úpadku, porušení povinností při správě cizího majetku nebo zneužití pravomoci úřední osoby. To však neznamená, že takové protiprávní činy nebyly v českém právním prostředí trestněprávně postižitelné. Naopak, trestní odpovědnost za jejich spáchání bylo možné vyvodit, ale při jejich právní kvalifikaci jako jiných trestných činů než trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie [srov. např. § 220, § 221, § 224 odst. 1 písm. c), § 227, § 233, § 240, § 248 odst. 2 alinea 2, § 256, § 257, § 329, § 330, § 331, § 332 a § 333 trestního zákoníku].

Vzhledem k tomu, že k naplnění skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie – a obdobně podvodu proti finančním zájmům Evropské unie podle úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství – nebylo třeba podvodného úmyslu, nebylo nezbytné, aby existoval někdo jednající v omylu nebo s neznalostí určitých podstatných skutečností. Předpokladem trestní odpovědnosti za daný typ protiprávních činů naopak bylo – mimo jiné – aby hrozil nebo nastal následek v podobě nesprávného použití nebo neoprávněného zadržování rozpočtových finančních prostředků Evropské unie anebo zmenšení jejích rozpočtových zdrojů. Ohrožovací alternativa skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie představovala v podstatě předčasně dokonany delikt postihující ale fakticky také účastenství ve formě pomoci. Umožňovala trestní postih jednání svou povahou

²³⁰ Srov. RÚRY, František. Vliv evropského práva na trestní postih některých negativních jevů v podnikání. *Trestněprávní revue*, ISSN 1213-5313, 2005, č. 9, s. 223.

²³¹ Viz ŠÁMAL, Pavel a kolektiv. *Trestní zákoník*. Komentář. II. díl. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 3586 s. ISBN 978-80-7400-428-5, s. 2648.

přípravných ve vztahu k poruchovým alternativám skutkové podstaty daného trestného činu. Tím naplňovala požadavek úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství na zakotvení trestnosti přípravy protiprávních činů poškozujících daným způsobem jejich finanční zájmy, byť obecně nebyla příprava daného trestného činu trestná. Nadto, případy přípravných jednání ohrožujících finanční zájmy Evropské unie, nenaplňující znaky daného trestného činu, ale vykazující znaky trestně postižitelné přípravy trestného činu podvodu, úvěrového podvodu nebo dotačního podvodu, bylo možné posoudit jako přípravu těchto trestných činů. Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství nepočítala jako s okolností působící zánik trestní odpovědnosti za trestné činy proti jejich finančním zájmům s účinnou lítostí a česká právní úprava jí ve vztahu k fyzickým osobám, které se dopustily trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie, také tento účinek nepřiznala (srov. § 33 trestního zákoníku). S určitým časovým odstupem ho však zákonem č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim přiznala příslušným projevům účinné lítosti ve vztahu k právnickým osobám, jimž bylo možné přičíst spáchání trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie (srov. § 7 a § 11 tohoto zákona). Konečně, požadavek úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství na zavedení přísnějšího trestního postihu za trestné činy proti jejich finančním zájmům u osob, které mají zvlášť uloženou povinnost hájit jejich zájmy, tedy u osob, pro které tato povinnost vyplývá z jejich pracovního, funkčního nebo služebního postavení, byl naplněn zařazením této kvalifikační okolnosti mezi okolnosti podmiňující použití vyšší trestní sazby za spáchání trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie [srov. § 260 odst. 4 písm. b) trestního zákoníku]. Povinnost dané povahy mohla vyplývat z určitého vnitrostátního právního předpisu [například ze zákona č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje], ze smlouvy podle vnitrostátních právních předpisů [například z mandátní smlouvy a na ní vázané plné moci] anebo z nařízení Evropské unie [například z nařízení Rady (ES) č. 1083/2006²³² nebo z nařízení Rady (ES) č. 1260/1999²³³]. Celkově vzato byl trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie pojat v souladu s úmluvou o ochraně finančních zájmů Evropských společenství jako úmyslný trestný čin. Otevřená ale zůstala možnost postihu některých nedbalostních forem protiprávních činů proti finančním zájmům Evropské unie jako trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku.

²³² Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.

²³³ Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech.

B. Corpus Juris

Uzavřením úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství neustaly harmonizační snahy v dané oblasti na úrovni Evropských společenství a následně na úrovni Evropské unie. Na uzavření dané úmluvy navázaly další projekty a úvahy *de lege ferenda* týkající se ochrany finančních zájmů Evropské unie. V procesní oblasti se jednalo zejména o dlouhodobé snahy o zavedení evropského zatýkacího rozkazu a o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) a Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO), které byly posléze naplněny, v hmotněprávní oblasti pak o projekt *Corpus Juris*.

Projekt *Corpus Juris* byl výsledkem práce skupiny teoretiků a expertů trestního práva členských států Evropské unie vedené profesorkou práva na pařížské Sorbonně Mireille Delmas-Martyovou, kteří byli pověřeni zmapováním možností ochrany finančních zájmů Evropské unie prostředky trestního práva. Z práce této skupiny expertů na *Corpus Juris* vzešla řada podnětů k další harmonizaci trestního práva hmotného i procesního v dané oblasti. Samotný *Corpus Juris* – ani jeho přepracovaná pozdější verze *Corpus Juris 2000*²³⁴ – se sice nikdy nestal součástí platného práva Evropské unie, ale rozvedl a konkretizoval požadavky úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství a jako takový se stal vodítkem pro legislativu Evropské unie i jejích členských států při naplňování článku 280 smlouvy o Evropských společenstvích i článků 310 a 325 smlouvy o fungování Evropské unie. Výsledky práce na něm se tak čas od času objevily v legislativě orgánů Evropské unie i jejích členských států.

²³⁴ *Corpus Juris* byl zpracován z podnětu Komise Evropské unie a Evropského parlamentu v druhé polovině devadesátých let 20. století a obsahoval představu dílčí unifikace trestního práva hmotného ve sféře trestněprávní ochrany finančních zájmů Evropské unie a základních trestněprocesních pravidel v jejích členských státech. Počítal také se zřízením evropského veřejného žalobce. Byl projevem snahy o vytvoření celoevropského trestního práva, avšak narazil na odmítavé stanovisko většiny členských států Evropské unie ve vztahu k jeho procesním ustanovením, a proto byl částečně přepracován, doplněn a nově vyjednáán v roce 1999 ve Florencii (tzv. Florentská verze). Představen pak byl pod názvem *Corpus Juris 2000* na konferenci Evropské unie ve francouzském Nice (viz FENYK, Jaroslav, KLOUČKOVÁ, Světlana. *Corpus Juris 2000. Trestněprávní ustanovení za účelem ochrany financí Evropské unie*. Brno: Sypták, 2001, s. 45-49). Překlad *Corpus Juris 2000* pořízený Jaroslavem Fenykem a Světlanou Kloučkovou viz v publikaci DELMAS-MARTY, Mireille. *Corpus Juris 2000*. Brno: Sypták, 2001, 56 s., překlad původního dvojjazyčného textu s úvodem k českému vydání viz v publikaci FENYK, Jaroslav, JÍLEK, Dalibor. *Corpus Juris – základní trestněprávní ustanovení k zajištění ochrany finančních zájmů Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 48 s. Procesu vzniku *Corpus Juris* a *Corpus Juris 2000* a souboru trestněprávních ustanovení v nich obsažených je věnována rozsáhlá odborná literatura, viz zvláště FENYK, Jaroslav, KLOUČKOVÁ, Světlana. *Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2005. 1019 s., ISBN: 80-7201-527-3, s. 560-568; KRATOCHVÍL, Vladimír. *České trestní právo hmotné a procesní v evropském právním prostředí*. Brno: AUBI Iuridica No 355, Brno, Masarykova univerzita, 2009, 184 s., ISBN: 978-80-210-4982-6, s. 34-40 a 148-153; TOMÁŠEK, Michal: *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009. 459 s. ISBN 978-80-7201-737-9, s. 56-57 a 126-136; JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo Evropské unie a jeho vliv na právní řád ČR a SR*. Praha: Leges, 2015, 384 s. ISBN: 978-80-7502-080-2; JELÍNEK, Jiří, GRÍVNA, Tomáš, ROMŽA, Sergej, TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana, SYKOVÁ, Anna et. al. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 443 s. ISBN 978-80-7502-375-9, s. 35-39; ZEŽULOVÁ, Jana. *Corpus Iuris – soubor trestněprávních ustanovení vytvořených na ochranu finančních zájmů Evropských společenství*. *Časopis pro právní vědu a praxi*. ISSN: 1210-9126, 1999, č. 1, s. 21-25.

Co do své podstaty byl *Corpus Juris* založen jak na tradičních principech trestní legislativy, tak na nových principech vycházejících z evropské teritoriality. Nad rámec oněch tradičních principů trestní spravedlnosti – principu individuální trestní odpovědnosti založené na zavinění, principu presumpce nevin, principu zákonnosti (legality), principu proporcionality (přiměřenosti) trestních sankcí a principu práva na spravedlivý proces – přišel – mimo jiné – také s konceptem kontradiktornosti trestního řízení, jednotného evropského justičního prostoru, subsidiarity národního práva, vykonatelnosti rozhodnutí vynesných v trestních věcech v celé Evropské unii, evropského zatýkacího rozkazu a evropského veřejného žalobce, a značná část tohoto konceptu byla postupně uvedena do praxe.²³⁵

Corpus Juris šel nad rámec všech předchozích projektů v dané oblasti zejména tím, že počítal se zavedením evropské (trestní) teritoriality jakožto předpokladu vytvoření jednotného evropského justičního prostoru v trestních věcech a pro případ kolize trestního práva Evropské unie a trestního práva členského státu počítal s primátem práva Evropské unie, doplněným principem *ne bis in idem*. Ve své hmotněprávní části pak obsahoval jednak vymezení určitých podmínek trestní odpovědnosti a základních zásad trestání, jednak vymezení osmi skutkových podstat trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie, konkrétně podvodu proti finančním zájmům Evropské unie, podvodu ve sféře volné soutěže, praní špinavých peněz a podílnictví na výnosech a ziscích z trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie, zločinného spolčení za účelem poškození finančních zájmů Evropské unie, korupce evropských a vnitrostátních úředníků odpovědných za spravování finančních prostředků Evropské unie, zpronevěry evropských finančních prostředků, zneužití úřední pravomoci a vyzrazení služebního tajemství, stejně jako základní katalog trestních sankcí uplatnitelných v reakci na spáchání těchto trestných činů.²³⁶

²³⁵ Viz FENYK, Jaroslav, JÍLEK, Dalibor. „Evropská právní oblast“ a *Corpus Juris* jako možné nástroje ochrany finančních zájmů Evropských společností. *Trestní právo*, ISSN: 1211-2860, 1997, č. 11, s. 1-4.

²³⁶ Škála obecně uznávaných hodnot společných všem členským státům Evropské unie opodstatňovala předpoklad stejného chápání toho co by mělo být trestněprávně postižitelné i předpoklad shody na konstrukci skutkových podstat jednotlivých trestných činů, avšak ve skutečnosti existovaly podstatné rozdíly v přístupu k posuzování některých skutků a nalezení průniků trestního práva zakotveného na národní úrovni komplikovala existence dvou odlišných právních systémů v Evropě, a to systému kontinentálního a systému anglosaského (tzv. *comon law*, tedy zvykového práva). Nadto, členské státy Evropské unie odmítaly v *Corpus Juris* zvolenou úpravu trestání s poukazem na to, že trestání pachatelů trestných činů patřilo vždy mezi výlučná práva suveréních států a projev jejich svrchovanosti, a přičila se jim představa ukládání trestů národními soudy nikoliv v souladu s vnitrostátními předpisy, ale v souladu s nadnárodním právním předpisem. To také byl jeden z důvodů toho, že *Corpus Juris* nebyl přijat jako závazný právní předpis a nestal se součástí platného práva. Viz KRATOCHVÍL, Vladimír. *České trestní právo hmotné a procesní v evropském právním prostředí*. Brno: AUBI Iuridica No 355, Brno, Masarykova universita, 2009, 184 s., ISBN: 978-80-210-4982-6, s. 155-157; KLÁTIK, Jaroslav: *Corpus Juris* a principy integrácie trestného práva v priestore Európskej únie. *Justičná revue*, ISSN 1335-6461, roč. 58, 2006, č. 6-7, s. 1027-1038.

V rovině základů trestní odpovědnosti původně česká právní úprava na rozdíl od *Corpus Juris* nepočítala s právními instituty, které nabízely jeho články 12 a 13. V jeho článku 12 se jednalo o specifickým způsobem pojatou trestní odpovědnost vedoucích obchodních společností a osob nadaných pravomocí v takových společnostech rozhodovat nebo provádět kontrolu, v jeho článku 13 pak šlo o trestní odpovědnost právnických osob, resp. o přičitatelnost trestných činů právnickým osobám.

Koncept trestní odpovědnosti vedoucích pracovníků obchodních společností podle článku 12 *Corpus Juris* měl poměrně blízko k pojetí „jednání za jiného“ ve smyslu § 114 odst. 2 trestního zákoníku. Byl-li spáchán některý z trestných činů ve prospěch obchodní společnosti někým, kdo byl podřízen vedoucímu této společnosti nebo někomu, kdo byl v této společnosti pověřen kontrolou nebo rozhodováním, měli být tito nadřízení rovněž trestně odpovědní, pokud vědomě umožnili spáchání daného trestného činu (v pojetí *Corpus Juris* některého z uvedených trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie). Nadto, tito nadřízení pracovníci měli být trestně odpovědní také když opomenuli nezbytné kontrolní činnosti a toto jejich opomenutí usnadnilo spáchání daného trestného činu. Přenesení pravomoci na jinou osobu nemělo obecně vylučovat odpovědnost za kontrolu, dohled, personální výběr a organizaci práce ve společnosti, a tudíž ani trestní odpovědnost s tím spojenou. Beztrestnost s ním měla být spojena pouze, pokud bylo částečné, podrobně specifikované a nezbytné pro chod společnosti, a pokud osoba, na kterou byly přeneseny pravomoci, byla schopná je reálně vykonávat. Takto pojatá trestní odpovědnost vedoucích pracovníků měla v podstatě představovat jakýsi mezistupeň mezi trestní odpovědností fyzických a právnických osob. Nad rámec konceptu pokrytého českým pojetím „jednání za jiného“ šel *Corpus Juris* v tom co připomínalo institut „ručení za jiného“, který se v českém trestním právu nikdy neuplatnil.²³⁷ Ani podle českého trestního práva však nebylo – a doposud není – vyloučeno postižení vedoucího pracovníka podle zásad individuální trestní odpovědnosti – případně i v rámci jednání za jiného – podle okolností jako spolupachatele či účastníka na trestném činu jiné osoby, jestliže zanedbal své pravomoci a povinnosti a umožnil tak vlastní spáchání trestného činu ve prospěch obchodní společnosti někým jiným. Jako samostatný pachatel by mohl být – při splnění podmínek individuální trestní odpovědnosti – postižitelný za trestné činy nepřekažení trestného činu a porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 367 a § 220 trestního zákoníku. Při naplnění znaků skutkové podstaty trestného

²³⁷ Srov. ŠÁMAL, Pavel. *K právní úpravě postihu poškozování finančních zájmů v ES*. Karlovarské právníké dny XV. Praha: Linde, 2005, s. 312-319, ISBN 80-7201-548-6, s. 316-317; FENYK, Jaroslav. Mechanismus ochrany finančních zájmů Evropských společenství v České republice. In *Aktuální otázky europeizace trestního práva*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 2/2005. ISBN 80-246-1034-5. Praha: Karolinum, 2005, s. 117-118.

činu podle § 221 trestního zákoníku by mohl být postižen také za nedbalostní formu zaviněného porušení povinnosti při správě cizího majetku.

Dané pojetí trestní odpovědnosti vedoucích pracovníků bylo úzce spojeno s požadavkem *Corpus Juris* – ale i druhého dodatku k úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství – na zavedení trestní odpovědnosti právnických osob. K tomu došlo v České republice v roce 2011, kdy byl přijat zákon č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, který nabyl účinnost ke dni 1. ledna 2012. Tento zákon řešil uvedenou problematiku ve svém ustanovení § 8, podle něž bylo možné dané jednání výše uvedených osob přičíst právnické osobě. Přijetím této právní úpravy byla fakticky zavedena možnost trojkolejnosti trestního postihu, neboť po jejím přijetí bylo možné podle okolností postihnout za jeden trestný čin jednak jeho samotného individuálního pachatele, jednak jeho nadřízeného, a to jako účastníka na něm nebo jako jeho samostatného pachatele, jednak příslušnou právnickou osobu, a to za předpokladu, že se daného trestného činu mohla dopustit. Tím česká právní úprava plně vyhověla požadavkům úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství i *Corpus Juris* a v některých ohledech je i překročila.

Stejně tak česká právní úprava vyhovovala požadavkům *Corpus Juris* na trestání trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie a zakotvovala dostatečnou škálu trestních sankcí uplatnitelných v reakci na jejich spáchání. *Corpus Juris* rozlišoval tresty za ně na hlavní a vedlejší a na tresty určené pro fyzické osoby a tresty určené pro právnické osoby. Mezi hlavní tresty pro fyzické osoby řadil trest odnětí svobody, peněžitý trest, zabránění nástrojů určených ke spáchání trestného činu a toho co bylo trestným činem získáno a zveřejnění rozsudku. Mezi hlavní tresty pro právnické osoby pak zákaz činnosti, soudní dohled, peněžitý trest, zabránění věci a zveřejnění rozsudku. Vedlejšími tresty rozuměl vyloučení z budoucího získání podpor a u trestných činů veřejných činitelů zákaz výkonu veřejné funkce v Evropské unii i na úrovni členských států.²³⁸

Těžištěm *Corpus Juris* bylo vymezení osmi skutkových podstat trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie. Ty byly v *Corpus Juris* rozděleny na trestné činy, kterých se mohl dopustit kdokoli, a na trestné činy páchané veřejnými činiteli, v daném kontextu osobami, které z titulu své funkce nebo postavení odpovídaly za rozhodování o finančních prostředcích Evropské unie, za jejich alokaci či za jejich použití. Mezi trestné činy, kterých se mohl dopustit kdokoli, byly zařazeny podvody proti finančním zájmům Evropské unie, podvody ve sféře

²³⁸ K tomuto konceptu a k trestní odpovědnosti právnických osob viz GALO, Dušan: Zákaz činnosti, zákaz plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži, zákaz přijímání dotací a subvencí v systému trestní represe právnických osob. *Trestněprávní revue*, ISSN 1213-5313, 2015, č. 9, s. 204-209.

volné soutěže, praní špinavých peněz a zločinné spolčení, mezi trestné činy páchané veřejnými činiteli pak korupce, zneužití úřední pravomoci, zpronevěra finančních prostředků Evropské unie a vyzrazení služebního tajemství.

Skutková podstata prvního z uvedených trestných činů – podvodu proti finančním zájmům Evropské unie (*fraud*) – byla formulována velmi širokým a neobvyklým způsobem, ale co do jejího základu se *Corpus Juris* ve svém článku 1 v zásadě držel jejího vymezení v úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství. V některých směrech přitom byl konkrétnější než ona a výslovně pod tuto skutkovou podstatu zahrnul i formy jednání blízké českým trestným činům zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění podle § 254 trestního zákoníku a zpronevěry podle § 206 trestního zákoníku, aniž by ovšem požadoval vznik škody. Postačovala totiž podle něj existence rizika poškození finančních zájmů Evropské unie. Explicitně přitom zahrnul do rámce těchto jejích zájmů i zájem na řádném odvodu daní. Nad rámec vymezení skutkové podstaty daného trestného činu v úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství šel, když jeho první verze kriminalizovala také nedbalostní případy tohoto podvodu ve formě „neopatrného a hrubě nedbalého jednání“ (srov. jeho články 1 a 9 v jejich původním znění). Zároveň počítal se třemi okolnostmi vyvolávajícími zánik trestnosti činu účinnou lítostí. Dvě z nich – spočívající v opravě nepravdivých či doplnění neúplných tvrzení a ve zpětvzetí žádostí založených na padělaných, pozměněných nebo nepřesných dokumentech – se vztahovaly k sdělení nepřesných nebo neúplných údajů či údajů zakládajících se na padělaných, pozměněných nebo nepřesných dokumentech týkajících se finančních prostředků Evropské unie, zvláště pak grantů, podpor a dotací, jakož i k daňovým povinnostem vůči ní. Třetí z těchto okolností – informování příslušných úřadů o opomenutých skutečnostech – měla způsobit zánik trestnosti jednání spočívajících v nesplnění povinnosti poskytnout informace o takových skutečnostech příslušným úřadům. Tyto projevy účinné lítosti tedy měly být podle *Corpus Juris* způsobilé přivodit zánik trestnosti také v případech podvodů, včetně těch dotačních a úvěrových, a daňových deliktů, tedy v českém právním rámci v případech trestných činů podle § 209, § 211, § 212 a § 240 trestního zákoníku, ovšem pouze za předpokladu, že by k nim došlo před odhalením daných trestněprávně postižitelných jednání příslušnými orgány, ať už národními nebo evropskými (např. při prověrkách nebo kontrolách příjemců plnění ze zdrojů Evropské unie prováděných Evropským úřadem pro boj proti podvodům). Naproti tomu pro případy zpronevěr finančních prostředků Evropské unie získaných legálně cestou grantů, podpor, dotací či jinak nebylo počítáno s žádnou takovou okolností vyvolávající zánik jejich trestnosti, byť zvažováno bylo jako vhodné řešení přiznání tohoto účinku dobrovolným oznámením o

zneužití finančních prostředků pachateli ve spojení s vrácením poskytnutého plnění.²³⁹ V českém právním řádu dosud nebyl otevřen prostor pro zánik trestnosti žádného z uvedených případů trestné činnosti projevem účinné lítosti dané povahy. Taková účinná lítost nepředstavuje okolnost vyvolávající zánik trestnosti ani trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku, jenž doplnil škálu hospodářských a majetkových trestných činů při implementaci úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství a koresponduje podvodům proti finančním zájmům Evropské unie podle ní. To však nepředstavuje žádný problém, neboť *Corpus Juris* se nestal součástí právního řádu Evropské unie a v dané záležitosti šel nad rámec požadavků této úmluvy.

Podvod ve sféře volné soutěže (*market-rigging* podle článku 2 *Corpus Juris*) byl v *Corpus Juris* vymezen jako jednání způsobilé poškodit finanční zájmy Evropské unie spáchané při zadávání veřejné zakázky, spočívající v tajné dohodě mezi soutěžiteli nebo mezi některým z nich a osobou pověřenou rozhodováním o zadání veřejné zakázky, případně ve využití výhrůžek, slibů, zatajení nebo zkreslení určitých skutečností ve snaze narušit soutěž o danou veřejnou zakázku, přimět příslušný orgán k přijetí učiněné nabídky a získat finanční prostředky ze zdrojů Evropské unie určené na realizaci dané veřejné zakázky. V České republice mají k činům této povahy nejbližší skutkové podstaty trestných činů dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku a porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 trestního zákoníku. Skutková podstata posledně uvedeného trestného činu má ve srovnání s podvodem ve sféře volné soutěže podle *Corpus Juris* širší záběr svého rozsahu. Podřaditelné jsou pod ní – mimo jiné – případy jednání v rozporu s příslušnými právními předpisy naplňující některou z forem nekalé soutěže za současného způsobení škody ve větším rozsahu jiným soutěžitelům, jednání porušující určitým způsobem předpisy na ochranu hospodářské soutěže a zvláště jednání v rozporu s předpisy o veřejných zakázkách porušující závažným způsobem závazná pravidla zadávacího řízení. Uvedená česká ustanovení nevyžadují k trestnosti daných jednání porušení evropských právních norem, ale umožňují i postih daných jednání naplňujících znaky uvedených trestných činů, která je porušují. Česká právní úprava i *Corpus Juris* počítají s možností zániku trestnosti daných jednáním v důsledku určitého projevu účinné lítosti, ovšem zvláštní důvody účinné lítosti formulují odlišně (srov. § 248a českého trestního zákoníku a článek 2 odst. 2 *Corpus Juris*).

²³⁹ Viz PIKNA, Bohumil: *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva prizmatem Lisabonské smlouvy*. 3. vydání, Praha: Linde, 2012, 435 s. ISBN 978-80-7201-889-5, s. 324.

Praní špinavých peněz a podílnictví na výnosech a ziscích z trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie – *money laundering* a *receiving* podle článku 3 *Corpus Juris*²⁴⁰ – jsou co do své podstaty shodné s českou legalizací výnosů z trestné činnosti podle § 216 trestního zákoníku. *Corpus Juris* obsahuje detailnější právní úpravu než český trestní zákoník, ale ten je formulován univerzálněji a v ustanovení § 216 počítá i se všemi jednáními podřaditelnými pod praní špinavých peněz a podílnictví podle *Corpus Juris*. Ten naopak z nespécifikovaných důvodů omezil dosah trestnosti praní špinavých peněz jen na praní výnosů z podvodů proti finančním zájmům Evropské unie, z podvodů ve sféře volné soutěže, z činnosti zločinných společení a z vyzrazení služebního tajemství, oproti tomu stranou ponechal zisky z korupce, zpronevěry finančních prostředků Evropské unie a ze zneužití pravomoci. Český trestní zákoník nikdy takové omezení neměl a přísnější je v tom, že počítá také s trestností nedbalostní formy legalizace výnosů z trestné činnosti, a to ve svém ustanovení § 217. Nadto, součástí českého právního řádu je samostatná mimotrestní právní úprava v podobě zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Do tohoto zákona přitom byly zapracovány příslušné předpisy Evropských společenství a Evropské unie (např. směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2005/60/ES²⁴¹) a navazuje na přímo aplikovatelné předpisy Evropské unie (např. nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1889/2005/ES²⁴²). Zároveň zakotvuje některá opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a určitá práva a povinnosti fyzických a právnických osob při jejich uplatňování. Česká vnitrostátní právní úprava tedy celkově vzato poskytuje širší ochranu před legalizací výnosů z trestné činnosti než doporučující ustanovení *Corpus Juris*.

Zločinným společením – *conspiracy* podle článku 4 *Corpus Juris* – je míněno zločinné společení tří a více osob patřících k zločinecké organizaci páchající trestné činy proti zájmům Evropské unie. To koresponduje českému pojetí organizované zločinecké skupiny, ovšem česká právní úprava je mnohem propracovanější a komplexnější než ta obsažená v *Corpus Juris* (srov. § 129 a § 361 trestního zákoníku a článek 4 *Corpus Juris*).

K posílení ochrany finančních zájmů Evropské unie měl podle *Corpus Juris* přispět také trestní postih případů korupce (*corruption*). *Corpus Juris* obsahuje v článku 5 definici tzv.

²⁴⁰ Termín praní (špinavých) peněz (*money laundering*) má původ ve Spojených státech amerických v dvacátých letech 20. století, kdy tam byly finanční prostředky pocházející ze zločinu legalizovány přimícháváním k tržbám z veřejných prádelen, které ovládal organizovaný zločin (STESSENS, Guy. *Money Laundering. A New International Law Enforcement Model*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, 460 s. ISBN 978-051149-456-7, s. 82)..

²⁴¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES ze dne 26. října 2005 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu

²⁴² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1889/2005 ze dne 26. října 2005 o kontrolách peněžní hotovosti vstupující do Společenství nebo je opouštějící.

aktivní korupce (podplácení) a tzv. pasivní korupce (přijímání úplatku) a definici úředníka (míněno evropského i národního úředníka). Jako trestné činy aktivní a pasivní korupce mělo být podle *Corpus Juris* postihováno korupční jednání evropských i národních úředníků odpovědných za rozdělování finančních prostředků Evropské unie, zvláště pak těch soustředěných v jejich фондах, a za řízení a kontrolu procesu jejich rozdělování a užití.²⁴³ Ustanovení srovnatelná s těmi v *Corpus Juris* jsou v českém trestním zákoníku dílem v části obecné a dílem v části zvláštní. Patří mezi ně ustanovení definující pojem úřední osoby, tedy ustanovení § 127, a ustanovení vymezující skutkové podstaty trestných činů úplatkářství, tedy ustanovení § 331 až § 333 trestního zákoníku. „Národní úředník“ v pojetí *Corpus Juris* je v českém trestním zákoníku definován v § 127 a může jím být – mimo jiné – též úředník podílející se na zpracování žádostí o dotace či na rozhodování o poskytnutí dotace na příslušném orgánu státní správy (např. na ministerstvu nebo na regionální radě regionu soudržnosti). Kategorii „evropský úředník“ ve smyslu článku 5 odst. 1 písm. a), b) *Corpus Juris* pak v zásadě odpovídá kategorie úřední osoby podle § 334 odst. 2 písm. b), c) trestního zákoníku. Podle tohoto ustanovení je totiž úřední osobou též jakákoliv osoba zastávající funkci nebo zaměstnaná nebo pracující v mezinárodním soudním orgánu (např. v Evropském soudu pro lidská práva nebo v Evropském soudním dvoru), v mezinárodní organizaci (např. Radě Evropy) nebo v nadnárodní organizaci (např. v Evropském společenství nebo v Evropské unii) vytvořené státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva veřejného nebo v jejím orgánu nebo instituci anebo jednajícím jménem takové organizace. Trestnost obou základních forem úplatkářství, tedy aktivního a pasivního úplatkářství, je v českém trestním zákoníku pojata ve shodě s tím jak je pojata v *Corpus Juris*. Trestní zákoník rozšířil oproti někdejšímu trestnímu zákonu dosah úplatkářství tím, že vedle úplatkářství při obstarávání věcí obecného zájmu kriminalizoval také úplatkářství v souvislosti s podnikáním. Takto pojatá právní úprava přitom lépe dopadá na případy korupce při zneužívání finančních prostředků z nadnárodních zdrojů, včetně zdrojů Evropské unie. Na druhé straně zatímco někdejší trestní zákon počítal u dvou forem úplatkářství, a to u podplácení a u nepřímého úplatkářství, s institutem účinné lítosti, byť jen ve velmi omezené míře a za velmi omezených podmínek, v novém trestním zákoníku bylo takové ustanovení zcela vypuštěno. Stalo se tak s argumentem, že to požaduje Evropská unie, avšak takový požadavek ve skutečnosti výslovně není ani v *Corpus Juris* ani v závazných právních aktech přijatých na úrovni Evropské unie, např. v úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství. Evropské právní normy i

²⁴³ *Corpus Juris* přitom v zásadě vycházel z právní úpravy obsažené v prvním dodatkovém protokolu k úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství. Podrobněji k tomu viz GRIVNA, Tomáš. Trestní postih korupce v soukromé sféře. *Trestněprávní revue*, ISSN 1213-5313, 2005, č. 7, s. 170-171.

Corpus Juris u trestného činu korupce pouze nemají tuto možnost uvedenou. Explicitně vyjádřený zákaz však v nich není.

Skutkové podstatě zpronevěry evropských finančních prostředků, zvláště pak těch z fondů Evropské unie – tedy *misappropriation of funds* podle článku 6 *Corpus Juris* – koresponduje do určité míry česká skutková podstata zpronevěry podle § 206 trestního zákoníku, avšak aniž by pokrývala všechny jí kriminalizované formy jednání. Varianty nepokryté skutkovou podstatou trestného činu zpronevěry podle § 206 trestního zákoníku lze v České republice postihovat jako úplatkářské trestné činy a jako dotační podvody, případně jako trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku. Zpronevěra evropských finančních prostředků v pojetí *Corpus Juris* patří mezi trestné činy veřejných činitelů, v daném kontextu osob, které z titulu své funkce nebo postavení odpovídají za rozhodování o finančních prostředcích Evropské unie, za jejich alokaci či za jejich použití. Jejich zpronevěra jinými osobami byla *Corpus Juris* podřazena pod trestný čin podvodu proti finančním zájmům Evropské unie (srov. článek 1 *Corpus Juris*).²⁴⁴

Zneužití úřední pravomoci – *abuse of office* podle článku 7 *Corpus Juris* – je dalším deliktem veřejných činitelů. *Corpus Juris* předpokládá jeho samostatnou kriminalizaci jen podpůrně, pro případ, že jednání pod něj podřaditelné by nenaplněovalo skutkovou podstatu žádného z ostatních jím kriminalizovaných trestných činů. Tomu odpovídalo také velice obecné vymezení jednání pod něj podřaditelných, nevyhovující požadavkům právní jistoty. Ustanovení článku 7 *Corpus Juris* bylo tedy na místě chápat jako doporučení pro členské státy Evropské unie, aby kriminalizovaly jednotlivé projevy zneužití úřední pravomoci ve zvláštních skutkových podstatách. V českém trestním zákoníku k tomu došlo zakotvením zvýšené trestnosti úředních osob v případech úplatkářství a zvláště vymezením samostatné skutkové podstaty trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku. Vedle toho trestní zákoník kriminalizuje také nedbalostní maření úkolů úřední osoby, a to jako trestný čin podle § 330.

Určité případy vyzrazení služebního tajemství – *disclosure of secrets pertaining to one's office* ve smyslu článku 8 *Corpus Juris* – kriminalizuje český trestní zákoník ve dvou skutkových podstatách trestného činu ohrožení utajované informace, jedné úmyslné (srov. § 317 trestního zákoníku) a jedné nedbalostní (viz § 318 trestního zákoníku). Předmětem ochrany jsou v těchto případech informace utajované podle zvláštního zákona, jímž je zákon č. 412/2005 Sb. o utajovaných informacích, a trestněprávně postižitelné je vyzvídání takových informací s cílem

²⁴⁴ Srov. KLÁTIK, Jaroslav: Zodpovednosť za spreneveru prostriedkov z rozpočtu EÚ. *Právny obzor*, ISSN 0032-6984, roč. 90, 2007, č. 5, s. 424-433; PIKNA, Bohumil: Ochrana finančních zájmů Společenství. *Trestní právo*, ISSN 1211-2860, 2004, č. 11, s. 11-16.

vyzradit je nepovolané osobě, sbírání údajů obsahujících takové informace s tímto cílem a vyzrazení takových informací nepovolané osobě. Režim utajení takových informací stanoví prováděcí vládní nařízení k uvedenému zákonu.

Celkově vzato je z uvedeného zřejmé, že i když se *Corpus Juris* nestal součástí platného práva Evropské unie a jako celek nebyl uveden v život, některé z jím doporučených řešení se staly předmětem úvah *de lege ferenda*²⁴⁵ a česká právní úprava v podstatě plně vyhověla jeho požadavkům a doporučením.²⁴⁶ Byl tedy určitým vodítkem pro českou legislativu. To je o to důležitější, že z něj vyšla právně závazná směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie a na ní navazující právní normy přijaté na úrovni Evropské unie, zvláště pak nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

C. Směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie nabyla platnost dnem 20. listopadu 2017 a účinnost dnem 6. července 2019²⁴⁷ a nahradila úmluvu o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. července 1995. Ukázalo se totiž, že tato úmluva neposkytla potřebný právní rámec pro efektivní trestněprávní ochranu finančních zájmů Evropské unie a harmonizaci trestního práva jejích členských států v dané oblasti. Důvodem byla její velká obecnost a to, že umožnila

²⁴⁵ To se promítlo například do diskusního dokumentu zveřejněného Komisí Evropské unie pod názvem Zelená kniha o trestněprávní ochraně finančních zájmů Evropské unie a o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce [č. COM (2001) 715 final ze dne 11.12.2001]. Inspirovány jím byly též některé koncepční dokumenty Evropské unie, například akční plány Rady Evropské unie z Cardifu a z Vídně a tzv. Haagský program. Všechny tyto dokumenty se zaměřily na boj proti nejzávažnějším formám trestné činnosti, překračujícím hranice členských států, a k teritoriu Evropské unie přistupovaly jako k prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti, na němž je nezbytné účelně koordinovat boj proti daným formám trestné činnosti, včetně té páchané na úkor finančních zájmů Evropské unie.

²⁴⁶ Viz FENYK, Jaroslav. *Projekt modelového trestního práva Corpus Iurius a právo na spravedlivý proces*. In *Ochrana základních práv a svobod v procesu europeizace trestního práva*. Praha: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 1/2006, s. 22-46, ISSN 0323-0619, s. 36-37.

²⁴⁷ Tato směrnice byla publikována v Úředním věstníku Evropské unie pod číslem L 198/29. Její návrh připravila a dne 11. července 2012 zveřejnila Komise Evropské unie pod číslem COM(2012)363/2. Součástí tehdy souběžně připraveného a dne 17. července 2013 zveřejněného doprovodného legislativního balíčku k posílení institucionálních aspektů ochrany finančních zájmů Evropské unie byl především návrh nařízení Rady Evropské unie o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce [publikovaný pod číslem COM(2013)534 a přijatý v modifikované podobě následně v režimu posílené spolupráce částí členských států Evropské unie dne 12. října 2017 pod číslem 2017/1939] a návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) a o nahrazení a zrušení rozhodnutí Rady 2002/187/SVV [publikovaný pod číslem COM(2013)535 a přijatý následně dne 14. listopadu 2018 pod číslem 2018/1727].

členským státům Evropské unie poměrně velkou volnost při implementaci jejich ustanovení a že její opatření proti podvodům na úkor Evropské unie neměla dostatečně velký odstrašující účinek. Ze zpráv Komise Evropské unie o ochraně jejích finančních zájmů zpracovávaných v pravidelných časových intervalech podle článku 325 smlouvy o fungování Evropské unie tak vyplývalo, že i přes zavedený právní rámec se každoročně vyskytovaly případy podvodů proti jejím finančním zájmům se škodami v řádu stovek milionů eur a že se nepodařilo dosáhnout ochrany jejích finančních zájmů rovnocenné s ochranou finančních zájmů jejích členských států.²⁴⁸ Východisko z této situace přitom bylo hledáno v další harmonizaci trestního práva na úrovni celé Evropské unie a v novém institucionálním pojetí vyšetřování dané trestné činnosti ohrožující nebo přímo poškozující její finanční zájmy.²⁴⁹ Oporu to mělo v člancích 83 a 86 smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy. První z těchto ustanovení výslovně předpokládalo nadnárodní harmonizaci skutkových podstat trestných činů ohrožujících

²⁴⁸ Dané zprávy jsou Komisí Evropské unie vydávány každoročně. Vedle toho vydává Komise výroční zprávy k dané problematice. V nich jsou – mimo jiné – shrnuty výstupy analýz věnovaných rozsahu a formám trestné činnosti proti finančním zájmům Evropské unie, reakci na tuto trestnou činnost na úrovni Evropské unie i jejích členských států a právnímu rámci, v němž k této reakci dochází. Z těchto zpráv z doby předcházející zpracování návrhu směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie a přijetí této směrnice Radou Evropské unie a Evropským parlamentem vyplynulo, že třebaže se *acquis* Evropské unie v dané oblasti, zahrnující mimo jiné podvody, korupci a praní špinavých peněz proti finančním zájmům Evropské unie, postupně rozvinulo, přijaly členské státy Evropské unie předpisy, které se stát od státu lišily, a úroveň ochrany v rámci jejich vnitrostátních právních systémů byla tudíž často rozdílná, nedařilo se dosáhnout ochrany finančních zájmů Evropské unie rovnocenné s ochranou finančních zájmů jejích členských států a opatření proti trestné činnosti poškozující finanční zájmy Evropské unie neměla dostatečně velký odstrašující účinek. Stávající úsilí na úrovni jednotlivých členských států i celé Evropské unie tak podle učiněných zjištění nevedlo k účinnému řešení problému podvodů a jiných protiprávních činů proti finančním zájmům Evropské unie, trestná činnost proti finančním zájmům Evropské unie zůstala velice rozsáhlá a i přes zavedený právní rámec se každoročně objevovaly případy podezření na podvody týkající se příjmů a výdajů evropských rozpočtů, u kterých celkový objem škody dosahoval výše přibližně 600.000.000 eur. Viz výroční zprávy Komise Evropské unie o provádění úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropské unie číslo COM(2004)709 v konečném znění ze dne 25. října 2004, číslo COM(2008)77 v konečném znění ze dne 14. února 2008 a číslo COM(2012)408 v konečném znění ze dne 20. července 2012 a zprávu Komise Evropské unie o ochraně finančních zájmů Evropské unie za rok 2010 („Boj proti podvodům“) číslo COM(2011)595 v konečném znění ze dne 29. listopadu 2011. Uvedenými zprávami a výstupy daných analýz bylo argumentováno také v důvodové zprávě k návrhu směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie ze dne 11. července 2012 publikovaném pod číslem COM/(2012)363 final. Aktuální stav je pak shrnut v 30. výroční zprávě Komise Evropské unie Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie číslo COM(2020)432 v konečném znění ze dne 12. září 2020. Údaje o identifikovaných případech podvodů a dalších protiprávních činů proti finančním zájmům Evropské unie jsou též ve zprávách o finančním řízení prostředků Evropské unie v České republice (EU reportech) vydávaných Nejvyšším kontrolním úřadem České republiky každoročně od roku 2008. K sestavení této publikace využívá Nejvyšší kontrolní úřad České republiky výsledky svých vlastních kontrol a analýz, výstupy Evropského účetního dvora i Komise Evropské unie a data poskytnutá klíčovými ministerstvy v České republice. EU report 2019 byl publikován dne 1. října 2019 a EU report 2020 dne 20. října 2020.

²⁴⁹ Nárůst nejrůznějších forem trestné činnosti proti finančním zájmům Evropské unie (původně Evropských společenství) a vůbec příhraniční kriminality byl spojen s prohlubováním integrace v rámci schengenského prostoru bez vnitřních hraničních kontrol. Na úrovni Evropské unie bylo na tento problém reagováno postupným přijímáním určitých pravidel, která měla pomoci tuto trestnou činnost potírat na společném základě. Shrnutí kroků podniknutých v tomto směru před přijetím směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie viz ve Výroční zprávě úřadu OLAF za rok 2011.

finanční zájmy Evropské unie, stejně jako skutkových podstat několika dalších závažných trestných činů s přeshraničním rozměrem, zvláště pak těch spojených s terorismem, organizovaným zločinem, obchodováním s lidmi, obchodováním s drogami či zbraněmi, sexuálním vykořisťováním žen a dětí, praním špinavých peněz, korupcí, paděláním platebních prostředků a trestnou činností v oblasti výpočetní techniky, a to v kodifikaci přijaté Radou Evropské unie po vydání souhlasného stanoviska Evropským parlamentem.²⁵⁰ Druhé z těchto ustanovení zmocňovalo Radu Evropské unie k vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce z Evropské jednotky pro justiční spolupráci (Eurojustu), a to pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie.²⁵¹ Nedostatečná funkčnost dosavadního systému vedla po několika letech úvah Komise Evropské unie nejdříve k zpracování návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Evropské unie a po několika dalších letech diskusí a jednání o ní k jejímu přijetí. Tato směrnice představuje právně závazný nástroj pro harmonizaci trestních opatření v oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie.²⁵² Na rozdíl od úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995 je dostatečně konkrétní a jistý stupeň flexibility umožňuje členským státům jen při zavádění přísnějších opatření, jdoucích nad rámec těch, které sama zakotvuje.²⁵³

Daná směrnice není evropským trestním zákoníkem. Stanoví však minimální pravidla pro vymezení trestných činů a trestních sankcí ve sféře boje proti protiprávním jednáním poškozujícím finanční zájmy Evropské unie, a to s cílem – jak zdůrazňuje její článek 1 – posílit ochranu Evropské unie před trestnou činností, která tyto finanční zájmy poškozuje. Stanovení

²⁵⁰ Ustanovení článku 83 odst. 1 smlouvy o fungování Evropské unie zároveň umožňuje Radě Evropské unie uvedený výčet oblastí trestné činnosti vzhledem k vývoji situace rozšířit, a to jednomyslným rozhodnutím po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Viz KELLERBAUER, Manuel, KLAMERT, Marcus, TOMKIN, Jonathan, et. al. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2019. 2278 s. ISBN 978-0-19-879456-1, s. 886-887.

²⁵¹ Článek 86 smlouvy o fungování Evropské unie předpokládá příslušnost Úřadu evropského veřejného žalobce k vyšetřování a stíhání pachatelů trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie a k jejich předvádění před soud. Radě Evropské unie současně dává právo za určitých podmínek rozšířit pravomoci tohoto úřadu tak, aby zahrnovaly boj proti veškeré závažné trestné činnosti s příhraničním rozměrem. Vytvoření tohoto úřadu z Eurojustu nic nemění na souběžně stanovené povinnosti členských států Evropské unie bojovat proti podvodům a jiným protiprávním činům ohrožujícím nebo poškozujícím finanční zájmy Evropské unie opatřeními přijímanými podle článku 325 smlouvy o fungování Evropské unie a povinnosti za tím účelem vzájemně koordinovat svou činnost, a to s pomocí Eurojustu (jeho úkolem je podle článku 85 smlouvy o fungování Evropské unie podporovat a posilovat koordinaci a spolupráci mezi vnitrostátními orgány pověřenými vyšetřováním a stíháním závažné trestné činnosti, která se dotýká dvou nebo více členských států nebo která vyžaduje stíhání na společném základě).

²⁵² Viz JELÍNEK, Jiří, GRÍVNA, Tomáš, ROMŽA, Sergej, TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana, SYKOVÁ, Anna, et. al. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 443 s. ISBN 978-80-7502-375-9, s. 185; ŠANTA, Ján. *Ochrana a poškodzovanie finančných záujmov Európskej únie*. Akadémia Policajného zboru v Bratislavě, Bratislava 2018, 268 s. ISBN 978-80-8054-784-4, str. 72.

²⁵³ Srov. články 1 a 7 dané směrnice. Její nenaplnění členským státem Evropské unie je žalovatelné u Soudního dvora Evropské unie.

toho, co je trestným činem v dané oblasti a jaké jsou trestní sankce za jeho spáchání, zůstává za této situace v pravomoci jednotlivých členských států Evropské unie, ale ty jsou vázány minimálními požadavky nastavenými danou směrnicí.²⁵⁴

Daná směrnice jde zásadně nad rámec úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995 tím, že podstatně širěji pojímá trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie, a to jak při vymezení činů spadajících do rámce podvodů poškozujících její finanční zájmy tak při vymezení trestných činů s nimi souvisejících.²⁵⁵ Navazuje přitom na celou škálu dalších právních norem přijatých na úrovni Evropské unie, zvláště pak těch vztahujících se k zadávání veřejných zakázek²⁵⁶, k společnému systému daně z přidané hodnoty, dovozních cel a poplatků²⁵⁷, k potírání organizovaného zločinu²⁵⁸, k boji proti korupci²⁵⁹ a k legalizaci výnosů z trestné činnosti²⁶⁰. Zároveň představuje formu naplnění několika klíčových strategií Evropské

²⁵⁴ Z úrovně Evropské unie bylo jako velké negativum předchozího procesu harmonizace trestního práva v dané oblasti v režimu úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995 vnímáno to, že nevedla k překlenutí mnohdy zásadních rozdílů právních úprav trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie a sankcí za jejich spáchání v jednotlivých členských státech, což negativně ovlivňovalo účinnost politik Evropské unie. Vycházelo se přitom z toho, že pokud budou mít ve všech členských státech trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie jednotnou skutkovou podstatu, sníží se riziko uplatňování rozdílné praxe, neboť se zajistí jednotný výklad a jednotné splnění všech nutných požadavků trestního stíhání daných trestných činů, posílí se odstrašující účinek příslušných ustanovení a pro potenciální pachatele bude také méně atraktivní přesouvat se v rámci Evropské unie do států s mírnějšími předpisy. To také vedlo k tomu, že směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie nezahrnula pod skutkovou podstatu trestného činu podvodu proti finančním zájmům Evropské unie pouze podvody v úzkém slova smyslu, ale i jiné protiprávní činy podvodné povahy poškozující finanční zájmy Evropské unie, daňové úniky a porušení pravidel zadávání veřejných zakázek, a nadto stanovila povinnost sankcionovat korupci, praní peněz a zneužití majetkových hodnot Evropské unie. Rozhodujícím argumentem byla skutečnost, že danými trestnými činy dochází k obohacování na úkor rozpočtu Evropské unie, a tedy na úkor všech daňových poplatníků působících v jejím rámci. Srov. k tomu bod 2.1. důvodové zprávy k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie publikované dne 11. července 2012 pod číslem COM(2012)363 final a průvodní dokumenty útvarů Komise Evropské unie k tomuto návrhu číslo SWD/2012/195 final a číslo SWD/2012/196 final.

²⁵⁵ Viz JELÍNEK, Jiří, GRÍVNA, Tomáš, ROMŽA, Sergej, TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana, SYKOVÁ, Anna, et. al. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 443 s. ISBN 978-80-7502-375-9, s. 185-187.

²⁵⁶ Srov. zvláště směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. 2. 2014 o zadávání veřejných zakázek.

²⁵⁷ Viz směrnici Rady 2006/112/ES ze dne 28. 11. 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty, směrnicí Rady 2013/42/EU ze dne 22. 7. 2013, kterou se mění směrnice 2006/112/EU o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o mechanismus rychlé reakce proti podvodům v oblasti daně z přidané hodnoty, a směrnicí Rady 2013/43/EU ze dne 22. 7. 2013, kterou se mění směrnice 2006/112/EU o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o volitelné a dočasné používání mechanismu přenesení daňové povinnosti ve vztahu k dodání některého zboží a poskytnutí některých služeb s vysokým rizikem podvodů.

²⁵⁸ Viz zejména rámcové rozhodnutí Rady 2008/841/SVV ze dne 24. 10. 2008 o boji proti organizované trestné činnosti.

²⁵⁹ Viz úmluvu o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo úředníků členských států Evropské unie vypracovanou na základě článku K.3 smlouvy o Evropské unii ze dne 25. června 1997 (Úřední věstník Evropské unie č. C 195).

²⁶⁰ Srov. rámcové rozhodnutí Rady 2001/500/JVV ze dne 26. 6. 2001 o praní špinavých peněz, identifikaci, vysledování, zmrazení, zadržení a zabavení prostředků a výnosů z trestné činnosti, rámcové rozhodnutí Rady 2005/212/SVV ze dne 24. 2. 2005 o konfiskaci výnosů a majetku z trestné činnosti a nástrojů trestné činnosti

unie, zejména její strategie boje proti podvodům, její koncepce finančního řízení, jejího programu boje proti daňovým unikům a její antikorupční politiky.²⁶¹

Těžištěm dané směrnice je její hlava druhá stanovící základní obrysy skutkových podstat podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie a skutkových podstat trestných činů s ním souvisejících a její hlava třetí upravující základní požadavky na stanovení specifické trestní odpovědnosti právnických osob za dané trestné činy, na tresty uplatnitelné v reakci na jejich spáchání vůči fyzickým i právnickým osobám a na soudní příslušnost k jejich projednání.

a) Podvod poškozující finanční zájmy Evropské unie

Vymezení podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie v článku 3 citované směrnice vychází z jeho vymezení v úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, ale v určitých směrech ho zásadně prohlubuje a rozšiřuje širí záběru skutkových podstat pod něj spadajících, a to už tím, že jednání pod něj podřaditelná vztahuje vedle finančních prostředků Evropské unie procházejících jejími rozpočty též k jejím dalším aktivům, ať už těm finančním nebo reálným, resp. k jejím dalším majetkovým hodnotám, a k výnosům z daně z přidané hodnoty. Za podvod poškozující finanční zájmy Evropské unie (*fraud affecting the Union's financial interests / fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union*) se podle ní považuje

- a) ve vztahu k výdajům nesouvisejícím se zadáváním veřejných zakázek jakýkoli čin nebo opomenutí v souvislosti s
- použitím nebo předložením nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů nebo podkladů, které má za následek zpronevěru nebo neoprávněné zadržování finančních

(32005F0212), směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. 5. 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES, a směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/843 ze dne 30. 5. 2018, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/138/ES a 2013/36/EU.

²⁶¹ Viz program Hercule III (2014-2020) Evropské unie proti podvodům [nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 250/2014 ze dne 26. února 2014, kterým se zavádí program na podporu činností v oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie (program Hercule III) a zrušuje rozhodnutí č. 804/2004/ES], akční plán Komise Evropské unie o posílení boje proti daňovým podvodům publikovaný pod číslem COM(2012)722 dne 6. 12. 2012, sdělení Komise Evropské unie číslo COM(2012)351 k specifickým krokům k posílení boje proti daňovým podvodům, program Fiscalis 2013 ke zlepšení fungování systémů zdanění na vnitřním trhu Evropských společenství (rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1482/2007/ES ze dne 11. 12. 2007, kterým se zavádí program Společenství ke zlepšení fungování systémů zdanění na vnitřním trhu), zprávu Komise Evropské unie o boji proti korupci v Evropské unii číslo COM(2014)38 v konečném znění ze dne 3. 2. 2014, sdělení Komise Evropské unie o akčním plánu v oblasti daně z přidané hodnoty číslo COM(2016)148 v konečném znění ze dne 7. 4. 2016, interinstitucionální dohodu ze dne 2. 12. 2013 mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení a zprávu Komise Evropské unie o antikorupční politice v Evropské unii číslo COM(2011)308 v konečném znění ze dne 6. 7. 2011.

- prostředků nebo aktiv z rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem,
- neposkytnutím informace v rozporu se zvláštní povinností, které má stejný důsledek, nebo
 - nesprávným použitím takových prostředků či aktiv za jiným účelem, než pro který byly původně přiděleny;
- b) ve vztahu k výdajům souvisejícím se zadáváním veřejných zakázek jakýkoli čin nebo opomenutí, alespoň jsou-li spáchány s cílem získat poškozením finančních zájmů Evropské unie pachateli nebo jiné osobě neoprávněný prospěch, a to v souvislosti s
- použitím nebo předložením nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů nebo podkladů, které má za následek zpronevěru nebo neoprávněné zadržování prostředků nebo aktiv z rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem
 - neposkytnutím informace v rozporu se zvláštní povinností, které má stejný důsledek, nebo
 - nesprávným použitím takových prostředků či aktiv za jiným účelem, než pro který byly původně přiděleny, čímž dochází k poškození finančních zájmů Evropské unie;
- c) ve vztahu k příjmům jiným než plynoucím z vlastních zdrojů založených na dani z přidané hodnoty, jakýkoli čin nebo opomenutí v souvislosti s
- použitím nebo předložením nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů nebo podkladů, které má za následek protiprávní snížení zdrojů rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem,
 - neposkytnutím informace v rozporu se zvláštní povinností, které má stejný důsledek, nebo
 - nesprávným použitím zákonně získaného prospěchu, které má stejný důsledek;
- d) ve vztahu k příjmům plynoucím z vlastních zdrojů založených na dani z přidané hodnoty jakýkoli čin nebo opomenutí spáchané v přeshraničních podvodných systémech v souvislosti s
- použitím nebo předložením nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů nebo podkladů v souvislosti s daní z přidané hodnoty, které má za následek snížení zdrojů rozpočtu Evropské unie,
 - neposkytnutím informací v souvislosti s daní z přidané hodnoty v rozporu se zvláštní povinností, které má stejný důsledek, nebo
 - předložením správných údajů týkajících se daně z přidané hodnoty s cílem podvodně zastříit neodvedení daně nebo neoprávněně vytvořit nárok na vrácení daně z přidané hodnoty.

Míněny přitom jsou protiprávní činy vykazující uvedené znaky spáchané úmyslně (srov. článek 3 odst. 1 dané směrnice).

V případě takto pojatého podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie se jedná o vymezení s velice širokým záběrem zásadně překračující rámec toho co je tradičně teorií i praxí chápáno pod podvodem. Ten obecně charakterizuje uvedení určité osoby v omyl či využití jejího omylu anebo zatajení před ní určitých významných skutečností a ve vazbě na to provedení určité majetkové dispozice v omylu nebo s neznalostí určitých zásadních skutečností. K naplnění znaků podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie podle dané směrnice však může dojít, aniž by cokoli z toho nastalo. Pojící charakteristikou velice široké škály protiprávních činů naplňujících znaky tohoto podvodu je poškození nebo ohrožení finančních zájmů Evropské unie, nikoliv podvodný úmysl, jak je tomu v tradičním pojetí podvodu. K trestněprávně postižitelnému poškození nebo ohrožení finančních zájmů Evropské unie přitom podle dané směrnice může dojít jak na straně jejich příjmů tak na straně jejich výdajů, resp. při nakládání s jejími aktivy. Ve vztahu k nakládání s jejími aktivy – tedy jejími finančními prostředky a dalšími jejími majetkovými hodnotami – kriminalizuje zejména nesprávné použití jejich finančních prostředků a dalších aktiv, jejich neoprávněné přisvojení si a jejich protiprávní zadržování, na straně příjmů pak zvláště nedovolené krácení jejich zdrojů a protiprávní snižování odvodů do jejího rozpočtu, do rozpočtů jí spravovaných a do rozpočtů spravovaných jejím jménem. To současně představuje danou směrnicí předpokládaný následek dalšího jednání podřaditelného pod podvod poškozující finanční zájmy Evropské unie, spočívajícího v použití a předložení nepravdivých, nesprávných a neúplných dokladů a údajů a v jejich zatajení. K trestnosti podvodu v pojetí dané směrnice však není třeba, aby nastal škodlivý následek v podobě způsobení škody na úkor Evropské unie. K poškození finančních zájmů Evropské unie způsobením škody tedy nemusí dojít. Plně postačuje existence rizika takového poškození finančních zájmů Evropské unie. Explicitně je přitom danou směrnicí zahrnut do rámce těchto jejích zájmů i zájem na řádném odvodu daní a na řádném zadávání veřejných zakázek financovaných nebo spolufinancovaných ze zdrojů Evropské unie.

Trestní odpovědnost za podvod poškozující finanční zájmy Evropské unie podle dané směrnice není podmíněna ani vyvoláním omylu ani využitím něčího omylu – tedy tím, co obecně vzato charakterizuje jednání podvodné povahy – avšak to neznamená, že použití nepravdivých, nesprávných nebo neúplných dokladů, zatajení určitých dokladů, uvedení nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů nebo zatajení určitých údajů nemůže vést k jednání v omylu nebo s neznalostí určitých podstatných skutečností při nakládání s majetkem Evropské unie, při uvolňování finančních prostředků z jejích zdrojů nebo při práci s jejími příjmy. Ta skutečnost, že jednáním v takovém omylu nebo s takovou neznalostí určitých skutečností není podmíněna trestní odpovědností za podvod poškozující finanční zájmy Evropské unie podle dané směrnice,

má nicméně svůj význam pro stanovení okruhu možných pachatelů takového podvodu. Jeho pachateli totiž mohou být i osoby jednající jménem Evropské unie nebo v jejím zájmu s plným vědomím uvedených skutečností. Tak je tomu proto, že vyvození trestní odpovědnosti za něj nebrání to, že o manipulaci s uvedenými doklady nebo údaji ví ti, kdo jednají jménem Evropské unie nebo v jejím zájmu, případně to, že tito se na uvedených manipulacích přímo podílí, takže v jejich osobách nemůže být Evropská unie uváděna v omyl.

Skutkové podstaty podvodu proti finančním zájmům Evropské unie jsou směrnicí o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie formulovány velmi širokým a neobvyklým způsobem, ale co do jejich základu se tato směrnice v zásadě drží jejich vymezení v úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství. Ve shodě s ní je vymezuje zvlášť ve vztahu k výdajům Evropské unie a zvlášť – byť obdobně a téměř zrcadlově – ve vztahu k příjmům Evropské unie. Na výdajové straně chrání finanční prostředky vynakládané z rozpočtu Evropské unie, z jí spravovaných rozpočtů a z rozpočtů spravovaných jejím jménem a další aktiva (majetkové hodnoty) pořízené z těchto rozpočtů, na příjmové straně pak zdroje těchto rozpočtů, tedy jejich příjmy v podobě finančních prostředků do nich odváděných a plynoucích.

Směrnicí o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie jsou tak trestněprávně chráněny především majetkové hodnoty procházející samotným rozpočtem Evropské unie nebo do něj směřující. Součástí tohoto rozpočtu jsou také rozpočty některých fondů. Nejvýznamnějšími z těchto fondů jsou fondy, s jejichž využitím je naplňována společná zemědělská politika (zvláště pak evropský zemědělský podpůrný a záruční fond) a společná politika hospodářské a sociální soudržnosti (zvláště evropský sociální fond, evropský fond regionálního rozvoje a fond soudržnosti).²⁶² Vedle souhrnného rozpočtu Evropské unie – a mimo jeho rámec – existují další veřejné rozpočty spravované Evropskou unií, resp. jejími orgány nebo institucemi. Takovou povahu má například rozpočet evropského rozvojového fondu, v němž jsou soustředěny zdroje určené na podporu rozvojových aktivit v zemích mimo Evropu. Tento fond je plněn finančními prostředky poskytovanými přímo jednotlivými členskými státy na základě stanoveného klíče a je plně

²⁶² Rozpočet Evropské unie jako celku je sestavován způsobem zakotveným v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie a kterým se mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení Rady (EU, Euratom) č. 966/2012. Srov. též interinstitucionální dohodu ze dne 2. prosince 2013 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí Evropské unie o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení.

spravován Komisí Evropské unie.²⁶³ Mezi instituce Evropské unie s vlastním rozpočtem patří například Evropská investiční banka. Její rozpočet není součástí souhrnného rozpočtu Evropské unie a sama si ho administruje.²⁶⁴ Specifickou povahu mají rozpočty některých agentur Evropské unie nemajících institucionální charakter. Příkladem těch z nich, které jsou spravovány jménem Evropské unie, je rozpočet Evropské agentury pro životní prostředí.²⁶⁵ Ve svých důsledcích může jakékoliv ohrožení nebo poškození výdajové či příjmové stránky daných veřejných rozpočtů vést k snížení efektivity a účinnosti unijních politik, které jsou realizovány s využitím zdrojů procházejících těmito rozpočty.²⁶⁶

Danou směrnicí – směrnicí o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie – jsou vedle majetkových hodnot procházejících unijními rozpočty trestněprávně chráněna také další aktiva Evropské unie a jejích institucí se samostatnou právní subjektivitou, specificky pak ta pořízená z oněch unijních rozpočtů. Těmito aktivy jsou jak aktiva reálná (zvláště pak jejich movité a nemovité věci) tak aktiva finanční (zejména jimi vlastněné dluhopisy). Zcela dominantní část jejich aktiv – a vůbec jejich majetku – však tvoří finanční prostředky.²⁶⁷

Jednání trestněprávně postižitelná jako podvod proti finančním zájmům Evropské unie podle dané směrnice vztažená k finančním prostředkům vynakládaným z rozpočtu Evropské unie, z jí spravovaných rozpočtů a z rozpočtů spravovaných jejím jménem a k dalším jejím aktivům pořízeným z těchto rozpočtů zahrnují jednak nesprávné použití jejich finančních prostředků a dalších aktiv, jejich neoprávněné přisvojení si a jejich protiprávní zadržování, jednak použití a předložení nepravdivých, nesprávných a neúplných dokladů a údajů, zatažení určitých dokladů a údajů a neposkytnutí určitých informací vedoucí k nesprávnému použití

²⁶³ Viz nařízení Rady (EU) 2015/323 ze dne 2. března 2015 o finančním nařízení pro Evropský rozvojový fond.

²⁶⁴ Zároveň spravuje zdroje evropského investičního fondu. Srov. články 308 a 309 smlouvy o fungování Evropské unie, protokol (č. 5) o statutu Evropské investiční banky a protokol (č. 28) o hospodářské, sociální a územní soudržnosti, které jsou připojeny ke smlouvě o Evropské unii a smlouvě o fungování Evropské unie.

²⁶⁵ Srov. nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 401/2009 ze dne 23. dubna 2009 o Evropské agentuře pro životní prostředí a Evropské informační a pozorovací síti pro životní prostředí.

²⁶⁶ Nejvýznamnější výdajové položky daných rozpočtů jsou spojeny s podporou hospodářské a sociální soudržnosti v Evropské unii. V praxi je touto cestou v jednotlivých regionech v souladu s jejich potřebami podporován ekonomický růst a zaměstnanost. Děje se tak například prostřednictvím podpory vzdělávání, vědy, výzkumu a technologických inovací a různými formami vytváření nových pracovních míst, zvláště pak těch v určitých progresivních oblastech jako je ochrana životního prostředí a péče o veřejné zdraví. Další velice významnou položku daných rozpočtů představují transfery v rámci společné zemědělské a rybářské politiky. Primárním cílem této politiky je koordinovaná regulace zemědělské a rybářské produkce. Svůj význam ovšem mají i další finančně relativně méně náročné politiky, do jejichž rámce patří – mimo jiné – společné nástroje v oblasti zajištění bezpečnosti občanů Evropské unie, boj proti terorismu, ochrana spotřebitelů a také rozvojová a humanitární spolupráce s nečlenskými státy Evropské unie. Blíže k tomu – a vůbec k unijním rozpočtům – viz výše kapitolu 1.2. této práce.

²⁶⁷ Blíže k majetku Evropské unie a jejích institucí a k jejich aktivům viz výše kapitolu 1.1. této práce.

finančních prostředků nebo dalších aktiv Evropské unie, jejich neoprávněnému přisvojení si nebo jejich protiprávnímu zadržování.

Daná směrnice nijak blíže nespécifikuje co všechno lze zahrnout pod tyto typy jednání trestněprávně postižitelných jako podvod proti finančním zájmům Evropské unie podle ní. Usuzovat na to však lze z toho, jak je nakládáno – resp. vůbec lze nakládat – s uvedenými majetkovými hodnotami, tedy danými finančními prostředky a dalšími aktivy Evropské unie a jejích institucí.

Pod neoprávněným zadržováním finančních prostředků a dalších aktiv Evropské unie je tak v dané souvislosti na místě rozumět porušení povinnosti tyto majetkové hodnoty vrátit Evropské unii, a to v důsledku určitého protiprávního kroku (například v důsledku zatajení informace o skutečnosti zakládající povinnost vrátit finanční prostředky čerpané z rozpočtu Evropské unie). K nesprávnému použití finančních prostředků a dalších aktiv Evropské unie může dojít jak při jejich získávání třetími osobami v rozporu s nastavenými pravidly a postupy, tak při následujícím nakládání s nimi těmito osobami. Směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie v tomto kontextu výslovně zmiňuje nesprávné použití takových prostředků či aktiv za jiným účelem, než pro který byly původně přiděleny, tedy případ, kdy k jejich získání dojde v souladu se stanovenými pravidly, avšak následně jsou použity neoprávněně způsobem, kterým nesmí být použity (například z dotace na pokrytí nákladů výstavby určitého veřejně prospěšného objektu jsou jejím příjemcem vyrovnány jeho vlastní dluhy z minulé doby). Současně daná směrnice počítá s trestněprávním postihem nesprávného použití finančních prostředků a dalších aktiv Evropské unie při jejich samotném získávání třetími osobami, a to za předpokladu, že je přitom úmyslně postupováno v rozporu s nastavenými pravidly a platnými právními předpisy (například dotace určená pro malé podnikatelské subjekty je poskytnuta velkému podnikatelskému subjektu nesplňujícímu požadavky na její poskytnutí). V textu dané směrnice to není jednoznačně vyjádřeno, avšak taková jednání je na místě podřadit pod to, co je v české mutaci dané směrnice označeno za zpronevěru finančních prostředků a dalších aktiv Evropské unie. Jejich zpronevěře v českém pojetí by odpovídalo jejich přisvojení si tím, komu byly svěřeny. To je však pojetí užší než to, z něž vychází daná směrnice. Na to lze usuzovat z důvodové zprávy k jejímu návrhu a z jí uvozujícího textu²⁶⁸, ale i z významu, který má daný výraz v její francouzské a anglické

²⁶⁸ Srov. bod 3.4. důvodové zprávy k návrhu směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie [návrhu Komise Evropské unie číslo COM(2012)363/2 ze dne 11. července 2012] a recitál 9 uvozujícího textu dané směrnice [směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017].

oficiální verzi.²⁶⁹ V nich použité výrazy – francouzský *détournement* a anglický *misappropriation* – jsou použity ve významu blízkém českému výrazu zneužití s tím, že pod něj lze zahrnout jak neoprávněné přisvojení si uvedených hodnot tak jiné formy jejich neoprávněného použití. Ve stejném smyslu je tento výraz použit také v článku 4 odst. 3 dané směrnice, jenž zakotvuje trestněprávní postižitelnost „zpronevěry“ (*misappropriation/détournement*) uvedených hodnot – tedy finančních prostředků a dalších aktiv Evropské unie – úředními osobami. V článku 3 – v případě podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie – tedy jde o „zpronevěru“ uvedených hodnot jinými osobami než úředními.²⁷⁰

Směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie současně kriminalizuje použití a předložení nepravdivých, nesprávných a neúplných dokladů a údajů, zatajení určitých dokladů a údajů a neposkytnutí určitých informací, a to za předpokladu, že následkem těchto jednání je nesprávné použití finančních prostředků nebo dalších aktiv Evropské unie, jejich neoprávněné přisvojení nebo jejich protiprávní zadržování. Předložení dokladů a údajů uvedené povahy představuje jednu z forem jejich použití. To může být velice různorodé – stejně jako může být velice variabilní to, v čem může spočívat jejich nesprávnost, v jakém rozsahu a čím se mohou odchylovat od skutečností a být nepravdivé a v jakém ohledu mohou být neúplné – vždy v závislosti na konkrétních okolnostech toho kterého případu, způsobu nakládání s majetkovými hodnotami Evropské unie v jeho průběhu a právním rámci, v němž k němu dochází. Dané doklady přitom musí mít dokumentární povahu, ale existovat mohou jak v listinné tak elektronické podobě, a jen v těchto podobách mohou být použity. Oproti tomu dané údaje mohou být použity nejen v určitých dokumentech ale i ústně a musí být buď nepravdivé nebo nesprávné anebo neúplné. U zatajených dokladů a údajů a neposkytnutých informací to naopak nehraje roli. Podstatné je totiž, že jsou zamlčeny – ať už ve svém celku nebo v dílčích částech – a že v důsledku toho dojde k nesprávnému použití finančních prostředků nebo dalších aktiv Evropské unie, jejich neoprávněnému přisvojení nebo jejich protiprávnímu zadržování. Z povahy věci tedy

²⁶⁹ Ve francouzské verzi článku 3 odst. 2 písm. a) a b) směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie je v dané souvislosti použit výraz *détournement* a v jeho anglické verzi výraz *misappropriation*. Oba tyto výrazy lze – obecně vzato – použít ve významu zpronevěra i zneužití, ale v daném případě je na místě jejich význam chápat v souvislosti s tím jak je chápán v dalších ustanoveních dané směrnice (srov. zvláště její článek 4 odst. 3) a co je k němu uvedeno v jí uvozujícím textu (v jejím recitálu 9). Srov. JUSZCAK, Adam, SASON, Elisa. The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive) Laying down the Foundation for a Better Protection of the Union's Financial interests? *European Criminal Law Associations' forum*, 2007, s. 80.

²⁷⁰ To, kdo jsou ony úřední osoby, je vymezeno v článku 4 odst. 4 směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie.

musí být způsobilé přivodit některý z těchto následků. Nerozhodné naproti tomu je, zda to je či není doprovázeno vznikem škody na straně Evropské unie.²⁷¹

Do určité míry specifickým způsobem vymezuje směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie trestní odpovědnost za nesrovnalosti v procesu zadávání veřejných zakázek financovaných nebo spolufinancovaných ze zdrojů Evropské unie.²⁷² Ono specifikum ve smyslu jejího článku 3 odst. 2 písm. b) nespočívá ani v typech postižitelných jednání ani v jejich následcích, ale v tom, že daná směrnice otevírá prostor pro omezení kriminalizace protiprávních činů uvedené povahy na ty z těchto činů spáchané s cílem získat poškozením finančních zájmů Evropské unie pachateli nebo jiné osobě neoprávněný prospěch. Ten však může, ale nemusí být reálně získán. Plně postačí, když je pachatel při svém jednání veden zájmem ho získat, ať už pro sebe nebo pro někoho jiného. Poškození finančních zájmů Evropské unie přitom lze spatřovat v samotném nesprávném použití finančních prostředků či jiných aktiv Evropské unie v procesu zadávání veřejných zakázek i při následném nakládání s nimi v rozporu s určeným účelem jejich poskytnutí a v jejich neoprávněném zadržování, aniž by musela v souvislosti s tím vzniknout jakákoliv škoda na úkor Evropské unie. Dané protiprávní jednání vztažené k zadávání veřejných zakázek tedy musí být způsobilé získat někomu – ať už pachateli nebo jiné osobě – neoprávněný prospěch a páčáno musí být s cílem ho získat, tedy v přímém úmyslu takto se obohatit na úkor Evropské unie, ale daná směrnice předpokládá jeho trestnost bez ohledu na to, zda dojde k naplnění tohoto cíle.²⁷³

Trestněprávně postižitelná podvodná jednání vztažená k příjmům rozpočtu Evropské unie, příjmům jí spravovaných rozpočtů a příjmům rozpočtů spravovaných jejím jménem jsou směrnici o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie vymezena recipročně k podvodným jednáním vztaženým k výdajům uvedených rozpočtů, s tím ovšem, že musí vést ke škodlivému následku v podobě

²⁷¹ Následek v podobě škody na majetku Evropské unie nemusí být nutně spojen například s nesprávným použitím jejího určitého aktiva.

²⁷² Na úrovni Evropské unie je základní právní rámec pro zadávání veřejných zakázek financovaných nebo spolufinancovaných ze zdrojů Evropské unie upraven směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice číslo 2004/18/ES. Právní úpravy v jednotlivých členských státech Evropské unie musí být v souladu s touto směrnici. V České republice je daná právní úprava aktuálně obsažena v zákonu č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek, který nahradil zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách.

²⁷³ Co do své povahy jde o vymezení blízké podvodu ve sféře volné soutěže podle *Corpus Juris*. Srov. výše pojednání o *Corpus Juris*. K zadávání veřejných zakázek financovaných a spolufinancovaných ze zdrojů Evropské unie a k právnímu rámci pro jejich zadávání viz blíže JURČÍK, Radek: *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2007. 571 s. ISBN 978-80-7179-575-9, s. 158-225; MAREK, Karel. K evropské judikatuře zadávání veřejných zakázek. *Justičná revue*. ISSN 1335-6461, roč. 60, 2008, č. 2, s. 300-313; BUREŠOVÁ, Kateřina: Principy veřejného zadávání v EU. *Obchodní právo*. ISSN 1210-8278. Roč. 26, 2017, č. 4, s. 132-133.

protiprávního snížení zdrojů těchto rozpočtů, tedy ke zkrácení jejich příjmů. Trestněprávní odpovědnost je tedy podle dané směrnice na místě vyvodit za použití a předložení nepravdivých, nesprávných a neúplných dokladů a údajů, neposkytnutí určitých informací a nesprávné použití zákonně získaného prospěchu vedoucí k protiprávnímu snížení zdrojů uvedených unijních rozpočtů. Ke škodlivému následku tak v těchto případech dochází nenaplněním příjmové stránky daných rozpočtů. Směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie takto chrání v zásadě všechny příjmy uvedených rozpočtů, přičemž určitý zvláštní režim ochrany stanoví pro příjmy z daně z přidané hodnoty. Tím se liší od úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, kterou nahradila a která do chráněných příjmů výslovně nezahrnula příjmy z daně z přidané hodnoty. Nadto nechránila ani hlavní zdroj příjmů Evropské unie v podobě podílu na hrubém národním důchodu jejích jednotlivých členských států, a to s argumentem, že podíl na něm je určen v rámci rozpočtového procesu a je odváděn do souhrnného rozpočtu Evropské unie přímo z národních rozpočtů a že efektivní trestněprávní ochrana národních rozpočtů je přijata již na úrovni jednotlivých členských států. Text směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie ani důvodové zprávy k jejímu návrhu oproti tomu neskýtá oporu pro vyčlenění podílu na hrubém národním důchodu členských států z okruhu chráněných příjmů rozpočtu Evropské unie. Stejně tak do okruhu jí chráněných příjmů daných rozpočtů nepochybně patří všechny tzv. tradiční zdroje, konkrétně podíl na clech z obchodu s nečlenskými státy vybraných podle společného celního tarifu, poplatky uvalené na obchodování s třetími zeměmi v rámci společné zemědělské politiky a podíl na cukerních dávkách, jakož i příspěvky a další poplatky vybírané v rámci společné organizace trhu s cukrem.²⁷⁴

Podle důvodové zprávy Komise Evropské unie k návrhu úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství neměly být touto úmluvou chráněny příjmy uvedených unijních rozpočtů v podobě podílu na výběru daně z přidané hodnoty s poukazem na to, že tato daň není vybírána přímo jako příjem souhrnného rozpočtu Evropské unie, ale primárně jako příjem rozpočtů jejích členských států, z nichž je stanovený podíl převáděn do jejího rozpočtu. Tento

²⁷⁴ K příjmům unijních rozpočtů viz blíže rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie a kapitolu 1.2. této práce. Srov. též rozhodnutí Rady č. 2014/335/EU, Euratom ze dne 26. května 2014 o systému vlastních zdrojů Evropské unie, nařízení Rady (EU, Euratom) č. 608/2014 ze dne 26. května 2014, kterým se stanoví prováděcí opatření pro systém vlastních zdrojů Evropské unie, a nařízení Rady (EU, Euratom) č. 609/2014 ze dne 26. května 2014 o metodách a postupu pro poskytování tradičních vlastních zdrojů a vlastních zdrojů z daně z přidané hodnoty a hrubého národního důchodu a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků a nařízení Rady (EU) 2020/2094 ze dne 14. prosince 2020, kterým se zřizuje nástroj Evropské unie na podporu oživení Next Generation EU, jehož účelem je podpořit oživení po krizi Covid-19.

výklad však následně překonala judikatura Soudního dvora Evropské unie. Klíčový význam z jeho rozhodnutí měl rozsudek vynesený dne 8. září 2015 v případě Ivo Terrico a spol. (C-105/14). V dané věci bylo vedeno řízení před Soudním dvorem Evropské unie pro několik předběžných otázek podaných jedním z italských soudů, mezi nimiž byla také otázka týkající se souladu vnitrostátní italské úpravy relativně krátké promlčecí doby u daňových trestných činů s unijním právem, zvláště pak se směrnicí Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty, s úmluvou o ochraně finančních zájmů Evropských společenství a se smlouvou o fungování Evropské unie. Soudní dvůr Evropské unie přitom v daném rozsudku poukázal na svou předchozí judikaturu, podle níž existuje přímá spojitost mezi výběrem příjmů z daně z přidané hodnoty podle platné právní úpravy a odvedením odpovídající části vybrané daně z přidané hodnoty do unijního rozpočtu, protože jakákoliv mezera ve výběru daně z přidané hodnoty je potenciálně příčinou snížení zdrojů rozpočtu Evropské unie.²⁷⁵ Celkově vzato pak shledal, že krátká vnitrostátní promlčecí doba u závažných podvodů vůči dani z přidané hodnoty může ohrozit finanční zájmy Evropské unie ve smyslu článku 325 smlouvy o fungování Evropské unie a s přihlédnutím k zásadě přednosti práva Evropské unie²⁷⁶ by rozpor vnitrostátního práva s primárním unijním právem byl důvodem jeho neaplikovatelnosti. Soudní dvůr Evropské unie v návaznosti na to dovedl, že také podvody na dani z přidané hodnoty patří do širšího vymezení podvodů ohrožujících finanční zájmy Evropské unie.²⁷⁷ Směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie pak v návaznosti na právní úpravu obsaženou v starších právních normách přijatých na úrovni Evropské unie – zvláště pak v návaznosti na směrnici Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006²⁷⁸, směrnici Rady 2013/42/EU ze dne 22. července 2013²⁷⁹ a směrnici Rady 2013/43/EU ze dne 22. července 2013²⁸⁰ – již podvody na dani z přidané hodnoty výslovně zahrnuje mezi podvody poškozující finanční zájmy Evropské unie. Pro jejich postih v mezích jí stanovených však ve svém článku 3 odst. 2 písm. d) vymezuje určitá specifika oproti podvodům vztaženým k příjmům rozpočtu Evropské unie z jiných zdrojů.

²⁷⁵ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie č. C 617/10 ze dne 26. února 2013 ve věci Ekerberg Fransson.

²⁷⁶ Srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie č. C 606/10 ze dne 14. června 2012 ve věci ANAFE.

²⁷⁷ V rozhodnutí ze dne 15. listopadu 2011 ve věci Komise (EU) proti Německu (C-439/09) šel Soudní dvůr Evropské unie ještě dále a zahrnul mezi vlastní zdroje Evropské unie veškeré nepřímé daně. Viz DI FRANCESCO MAESA, Constanza. Directive (EU) 2017/1371 on the Fight Against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law: A Missed Goal? *Journal on Law and Integration*. ISSN 2499-8249. European Papers, 2018, Vol. 3, N° 3, s. 1461.

²⁷⁸ Směrnicí Rady 2006/112/ES ze dne 28. 11. 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty.

²⁷⁹ Směrnicí Rady 2013/42/EU ze dne 22. 7. 2013, kterou se mění směrnice 2006/112/EU o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o mechanismus rychlé reakce proti podvodům v oblasti daně z přidané hodnoty.

²⁸⁰ Směrnicí Rady 2013/43/EU ze dne 22. 7. 2013, kterou se mění směrnice 2006/112/EU o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o volitelné a dočasné používání mechanismu přenesení daňové povinnosti ve vztahu k dodání některého zboží a poskytnutí některých služeb s vysokým rizikem podvodů.

Tak především, jejímu režimu je podřízena pouze určitá výše protiprávních činů vztažených k dani z přidané hodnoty, a to případy závažných trestných činů proti společnému systému daně z přidané hodnoty. Jimi se pro účely dané směrnice ve smyslu jejího článku 2 odst. 2 rozumí takové protiprávní činy, které se týkají území dvou nebo více členských států Evropské unie, jejichž následkem bylo způsobení škody nejméně ve výši 10.000.000 eur. Jde tedy jen o nejzávažnější případy takových protiprávních činů spáchaných v přeshraničních podvodných systémech, a to především s použitím nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů nebo dokladů, které mají za následek snížení zdrojů rozpočtu Evropské unie minimálně v uvedené výši. Dopustit se jich však lze i ve spojitosti s neposkytnutím určitých informací a se sdělením určitých údajů týkajících se daně z přidané hodnoty s cílem podvodně zastřít neodvedení této daně nebo neoprávněně vytvořit nárok na její vrácení. I v těchto případech přitom musí nastat uvedený škodlivý následek v podobě škody na úkor Evropské unie ve výši minimálně 10.000.000 eur.²⁸¹ Do jejich rámce tedy v praxi patří zejména tzv. karuselové podvody na dani z přidané hodnoty a podvody s daní z přidané hodnoty páchané zločinnými spolčeními s přeshraničním dosahem, které představují vážnou hrozbu pro společný systém daně z přidané hodnoty, a tudíž i pro rozpočet Evropské unie.²⁸² Jedná se o kompromisní právní úpravu neodpovídající zcela judikatuře Soudního dvora Evropské unie, ale představující maximum, na němž bylo možné dosáhnout konsenzu.²⁸³

Podvod poškozující finanční zájmy Evropské unie podle směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie je koncipován jako výlučně úmyslný trestný čin. Daná směrnice počítá s možností jeho spáchání jak komisivní formou (tedy aktivním jednáním, resp. konáním), tak omisivní formou (tedy pasivním jednáním, resp. opomenutím), a to jakoukoliv trestně odpovědnou osobou, ať už

²⁸¹ Škodou se přitom rozumí celková odhadovaná škoda, kterou způsobil celý podvodný systém finančním zájmům dotčených členských států i Evropské unii, s výjimkou úroků a penále [srov. důvodovou zprávu k návrhu dané směrnice publikovanou dne 11. července 2012 pod číslem COM(2012)363 final].

²⁸² Blíže k tomu viz důvodovou zprávu k návrhu dané směrnice publikovanou dne 11. července 2012 pod číslem COM(2012)363 final a doprovodné doklady k ní zveřejněné pod čísly SWD(2012)195 final a SWD(2012)196 final. Srov. ŠEFČÍK, Michael. *Karuselové podvody*. Leges, Praha, 2018, 96 s. ISBN 978-80-7502-252-3, s. 35-58.

²⁸³ Viz DI FRANCESCO MAESA, Constanza. Directive (EU) 2017/1371 on the Fight Against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law: A Missed Goal? *Journal on Law and Integration*. ISSN 2499-8249. European Papers, 2018, Vol. 3, N° 3, s. 1462; JUSZCAK, Adam, SASON, Elisa. The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive) Laying down the Foundation for a Better Protection of the Union's Financial interests? *European Criminal Law Associations' forum*, 2007, s. 83. Daná právní úprava představuje minimální standard s dopady na vymezení působnosti Úřadu evropského veřejného žalobce. Pokud však vnitrostátní právní úprava nestanoví pro případy daňových podvodů na úkor Evropské unie požadavek minimální škody, pak se při posuzování jejich trestnosti neuplatní. Tak je tomu i v České republice v případech trestných činů poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku.

fyzickou nebo právnickou (viz článek 3 odst. 1 dané směrnice).²⁸⁴ Uvedenou směrnicí je pojat velice široce, avšak i přesto nezahrnuje veškeré protiprávní činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie. Některé z dalších trestných činů takové povahy jsou danou směrnicí zařazeny mezi trestné činy s ním související. Příkladem toho jsou úplatkářské trestné činy (viz článek 4 odst. 2 dané směrnice).²⁸⁵ Další však zůstaly mimo rámec okruhu trestné činnosti, na níž dopadá daná směrnice. Mezi ně patří – mimo jiné – případy padělání peněz v měně euro (v České republice postihované podle § 233 trestního zákoníku)²⁸⁶ a způsobení úpadku [srov. zvláště jeho formu sankcionovanou ustanovením § 224 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku].

Znaky podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie v pojetí dané směrnice mohou v České republice vykazovat protiprávní činy podřaditelné pod skutkové podstaty několika trestných činů. Jde především o skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku, ale nejen o ně. Vedle nich se jedná zejména o skutkové podstaty trestných činů dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku, úvěrového podvodu podle § 211 trestního zákoníku, podvodu podle § 209 trestního zákoníku, zpronevěry podle § 206 trestního zákoníku, porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku, porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku podle § 227 trestního zákoníku, zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku, zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku, padělání a pozměnění předmětu k označení zboží pro daňové účely a předmětů dokládajících splnění poplatkové povinnosti podle § 245 trestního zákoníku, porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 trestního zákoníku, zjednání výhody při zadávání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256 trestního zákoníku, pletich při zadávání veřejné zakázky a při veřejné soutěži podle § 257 trestního zákoníku, zneužití informace v obchodním styku podle § 255 trestního zákoníku, zneužití postavení v obchodním styku podle § 255a trestního zákoníku,

²⁸⁴ Srov. § 22, § 25 a § 26 českého trestního zákoníku a § 7 českého zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

²⁸⁵ Srov. § 331, § 332 a § 333 českého trestního zákoníku.

²⁸⁶ Na evropské úrovni srov. rámcové rozhodnutí Rady 2000/383/SVV ze dne 29. 5. 2000 o zvýšené ochraně trestními a jinými sankcemi proti padělání ve spojitosti se zaváděním eura, rámcové rozhodnutí Rady 2001/413/JVV ze dne 28. 5. 2001 o potírání podvodů a padělání bezhotovostních platebních prostředků, nařízení Rady (ES) č. 1338/2001 ze dne 28. 6. 2001, kterým se stanoví opatření nutná k ochraně eura proti padělání, nařízení Rady (ES) č. 1339/2001 ze dne 28. 6. 2001, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 1338/2001, kterým se stanoví opatření nutná k ochraně eura proti padělání, na členské státy, které nepřijaly euro jako jednotnou měnu, rozhodnutí Rady 2001/887/SVV ze dne 6. 12. 2001 o ochraně eura proti padělání, rámcové rozhodnutí Rady 2001/888/SVV ze dne 6. 12. 2001, kterým se mění rámcové rozhodnutí Rady 2000/383/SVV o zvýšené ochraně trestními a jinými sankcemi proti padělání ve spojitosti se zaváděním eura a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/62/EU ze dne 15. 5. 2014 o trestněprávní ochraně eura a jiných měn proti padělání, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2000/383/SVV.

zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění podle § 254 trestního zákoníku, vystavení nepravdivého potvrzení a zprávy podle § 259 trestního zákoníku a padělání a pozměnění veřejné listiny podle § 348 trestního zákoníku.

Nejblíže k pojetí podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie podle dané směrnice mají skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku. Skutkové podstaty tohoto trestného činu – inkorporované do českého trestního zákonodárství původně s cílem vyhovět požadavkům úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995 – jsou totiž koncipovány obdobně jako skutkové podstaty podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie podle dané směrnice, mají v zásadě stejně široký dosah a v souladu s logikou článku 3 dané směrnice postihují dva základní typy jednání: první spočívá v úmyslné manipulaci s určitými doklady a údaji se vztahem k aktivům v majetku Evropské unie a zdrojům tohoto majetku, resp. zdrojům rozpočtu Evropské unie, rozpočtů jí spravovaných a rozpočtů spravovaných jejím jménem, druhý pak v úmyslném neoprávněném nakládání s danými aktivy a v snižování zdrojů daných unijních rozpočtů. Do jejich rámce spadají jak protiprávní činy dané povahy se škodlivým následkem na úkor Evropské unie, tedy poruchové delikty, tak protiprávní činy, s nimiž je spojena hrozba vzniku škody na straně Evropské unie, ovšem bez toho aby musela skutečně nastat, tedy ohrožovací delikty. Trestní odpovědnost za trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie lze totiž vyvodit i za samotné vyhotovení, použití nebo předložení nepravdivých, nesprávných a neúplných dokladů, zatajení určitých dokladů, uvedení nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů a zatajení určitých podstatných údajů, aniž by muselo dojít k důsledkům z toho hrozícím, tedy k neoprávněnému použití nebo zadržování finančních prostředků z některého unijního rozpočtu nebo snížení příjmů některého takového rozpočtu anebo k neoprávněnému použití nebo zadržování majetku pořízeného z takového rozpočtu. Trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie v jeho základní skutkové podstatě vymezené v § 260 odst. 1 trestního zákoníku je tedy dokonán už ve chvíli, kdy pachatel popsáním jednáním vytvoří podmínky pro vznik uvedeného poruchového následku. Co do podstaty je v tomto případě kriminalizováno účastenství ve formě pomoci jako dokonáný trestný čin [srov. § 24 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku], a současně jde svou povahou o jednání blízké přípravnému jednání [srov. § 20 odst. 1 trestního zákoníku].²⁸⁷ Uvedené jednání – tedy nakládání s určitými doklady a údaji, případně jejich zatajení – musí být způsobilé poškodit Evropskou unii, avšak dokonáný trestný čin je

²⁸⁷ Srov. DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník. Komentář. Díl II. 1. vydání.* Wolters Kluwer, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 1982; ŠÁMAL, Pavel a kolektiv. *Trestní zákoník. Komentář. II. díl. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2012, 3586 s. ISBN 978-80-7400-428-5, s. 2650.

v něm ve smyslu § 260 odst. 1 trestního zákoníku spatřován bez ohledu na to, jestli k takovému škodlivému následku dojde. Poruchovou alternativou k ohrožovací alternativě vymezené v § 260 odst. 1 trestního zákoníku je druhá základní skutková podstata daného trestného činu – trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie – zakotvená v § 260 odst. 2 trestního zákoníku. Tou jsou totiž postihovány případy neoprávněného použití finančních prostředků pocházejících z rozpočtu Evropské unie a rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem, neoprávněného použití majetku pořízeného z těchto rozpočtů a zmenšení zdrojů některého takového rozpočtu. K dokonání daného trestného činu přitom dochází až ve chvíli, kdy nastane porucha ve formě neoprávněného použití finančních prostředků z uvedených evropských rozpočtů, zmenšení zdrojů některého z těchto rozpočtů nebo neoprávněného použití majetku pořízeného z něj. Následek této povahy představuje to klíčové, co charakterizuje tuto skutkovou podstatu. Přesto však způsobení škody v určité minimální výši není jejím znakem.²⁸⁸ V závislosti na její výši jsou naopak v kvalifikovaných skutkových podstatách daného trestného činu zakotvených v § 260 odst. 3, 4 a 5 trestního zákoníku zásadně navyšovány trestní sazby trestu odnětí svobody, a to až na úroveň pěti až deseti let odnětí svobody (při způsobení škody velkého rozsahu)²⁸⁹. V praxi je přitom mnohdy daný škodlivý následek na úkor Evropské unie doprovázen poškozením dalších subjektů, v českých poměrech pak zvláště českého státu. Tak tomu bývá zejména při neoprávněném čerpání dotačních finančních prostředků na realizaci různých veřejných zakázek, ale dochází k tomu i v řadě dalších případů, a to jak při jednáních vztažených k výdajům ze zdrojů Evropské unie a k nakládáním s jejími aktivy tak při jednáních vztažených k příjmům jejích rozpočtů. V zájmu plného postižení podstaty a širě záběru této delikvence proto mnohdy nelze vystačit s jejím podřazením pod skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku. Naplnění jejich znaků se může sbíhat s naplněním znaků skutkových podstat dalších trestných činů, ať už těch výše uvedených nebo některých jiných, a s ohledem na to může být – ve vazbě na konkrétní skutkové okolnosti toho kterého případu – na místě vyjádřit to v užitých právních kvalifikacích protiprávních činů dané povahy spáchaných na úkor Evropské unie, vykazujících rovněž znaky

²⁸⁸ Srov. DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník. Komentář. Díl II. 1. vydání.* Wolters Kluwer, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 1986-1987, 1989 a 1991.; ŠÁMAL, Pavel a kolektiv. *Trestní zákoník. Komentář. II. díl. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2012, 3586 s. ISBN 978-80-7400-428-5, s. 2652-2653; FENYK, Jaroslav: *Podvod poškozující společné zájmy ES a členských států; vývoj, vymezení, prevence a postih tohoto druhu kriminality.* In *Europeizace skutkových podstat některých trestných činů.* Praha: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 1/2007, s. 43-64, ISSN 0323-0619, s. 56-57; RŮRY, František. *Vliv evropského práva na trestní postih některých negativních jevů v podnikání.* *Trestněprávní revue*, ISSN 1213-5313, 2005, č. 9, s. 221-224.

²⁸⁹ Přísněji – konkrétně trestem odnětí svobody v trvání dvou až osmi let – jsou postihováni také pachatelé daného trestného činu, kteří se ho dopustili jako členové organizované skupiny nebo jako osoby se zvlášť uloženou povinností hájit zájmy Evropské unie.

podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie podle směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Také oněmi dalšími trestnými činy totiž mohou být poškozeny nebo ohroženy finanční zájmy Evropské unie, a to ve směrech a ohledech, které dostatečně nereflektují skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku.²⁹⁰

Z oněch dalších trestných činů má co do podstaty blízko ke konstrukci podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie podle dané směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie především trestný čin úvěrového podvodu podle § 211 trestního zákoníku a trestný čin dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku. Dvě základní skutkové podstaty trestného činu úvěrového podvodu dopadají na případy pachatelů, kteří při sjednávání úvěrové smlouvy nebo při čerpání úvěru uvedou nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí, a na případy pachatelů, kteří bez souhlasu věřitele použijí prostředky získané účelovým úvěrem na jiný než určený účel. Způsobení škody – větší, značné a velkého rozsahu – opodstatňuje zpřísnění trestního postihu takových protiprávních činů. Evropskou dimenzi mohou mít například pokud v nich jde o úvěrové operace spolufinancované z rozpočtu Evropské unie, z rozpočtů jí spravovaných nebo z rozpočtů spravovaných jejím jménem. Mezi instituce Evropské unie, které poskytují úvěry, a to z vlastních rozpočtovaných finančních prostředků, patří zejména Evropská investiční banka.²⁹¹ V praxi jsou však častěji než úvěry od Evropské unie a jejích institucí využívány k financování a spolufinancování různých projektů a staveb dotace, subvence, granty a další formy finanční výpomoci ze zdrojů Evropské unie a jejích institucí. Protiprávní činy spojené s jejich čerpáním a používáním mohou být podřaditelné pod znaky skutkových podstat trestného činu dotačního podvodu. Toho se dopustí ten, kdo v žádosti o poskytnutí dotace, subvence a návratné finanční výpomoci nebo příspěvku uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje anebo zamlčí určité podstatné údaje, a ten, kdo použije prostředky získané účelovou dotací, subvencí nebo návratnou finanční výpomocí anebo příspěvkem na jiný než určený účel. Trestný čin dotačního podvodu tedy lze spáchat jednáními typově blízkými těm, která naplňují znaky trestného činu úvěrového podvodu a současně vykazují shodné rysy s částí jednání směřujících proti aktivům Evropské unie podřaditelných pod znaky podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie podle dané směrnice. Podmínkou vyvození trestní

²⁹⁰ Srov. usnesení Vrchního soudu v Praze sp. zn. 4 To 3/2016 ze dne 24. března 2016 (publikované v časopisu *Trestněprávní revue*, 2016, č. 9, s. 213-218). Viz též DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník. Komentář. Díl II. 1. vydání.* Wolters Kluwer, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 1986-1987, 1994-1998.

²⁹¹ Tato banka zároveň spravuje zdroje evropského investičního fondu a také z něj poskytuje úvěry.

odpovědnosti za tento trestný čin – stejně jako za trestný čin úvěrového podvodu – není způsobení škody a finanční prostředky, které jsou za uvedených okolností neoprávněně získávány nebo které jsou používány v rozporu s určeným účelem, mohou ale nemusí být ze zdrojů Evropské unie. Zákonné znaky daných trestných činů – tedy trestného činu dotačního podvodu a trestného činu úvěrového podvodu – nemusí být pokryty podvodným úmyslem, který je charakteristický pro tzv. obecný podvod, tedy pro trestný čin podvodu podle § 209 trestního zákoníku. Dopustit se jich tedy mohou i osoby jednající za poskytovatele dotací, subvencí, finančních výpomocí a úvěrů, aniž by jednaly v omylu nebo s neznalostí určitých podstatných skutečností. Oproti tomu v případech tzv. obecných podvodů musí existovat subjekt, jenž jedná v omylu nebo s neznalostí nějakých podstatných skutečností, a pachatel musí jednat v úmyslu sebe nebo někoho jiného obohatit jeho uvedením v omyl, využitím jeho omylu nebo zamlčením před ním určitých podstatných skutečností a současně v úmyslu tím způsobit na cizím majetku škodu nikoliv nepatrnou. Vzhledem k tomu, že skutková podstata trestného činu podvodu podle § 209 trestního zákoníku je subsidiární ve vztahu ke skutkovým podstatám trestných činů dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku a úvěrového podvodu podle § 211 trestního zákoníku, přichází v úvahu posouzení určitého jednání podvodné povahy poškozujícího finanční zájmy Evropské unie jako trestného činu podvodu podle § 209 trestního zákoníku jen pokud dojde za okolností předpokládaných tímto ustanovením v podvodném úmyslu k vylákání určitých majetkových hodnot jinou cestou než prostřednictvím dotací, subvencí, finančních výpomocí a úvěrů.²⁹²

V případech financování či spolufinancování určitých úplatných plnění v rámci veřejných zakázek ze zdrojů Evropské unie může připadat v úvahu postih příjemců finančních prostředků z jejich zdrojů, resp. členů jejich statutárních orgánů nebo odpovědných zaměstnanců, také za trestné činy porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 trestního zákoníku, zjednání výhody při zadávání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256 trestního zákoníku a pletich při zadávání veřejné zakázky a při veřejné soutěži podle § 257

²⁹² Viz usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 666/2012 ze dne 31. 10. 2012 (publikované pod č. 16/2011 Sb. rozh. tr.), stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Tpjn 301/2003 ze dne 27. 11. 2003 (publikované pod č. 6/2004 Sb. rozh. tr.), usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tdo 1129/2009 ze dne 26. 11. 2009 (publikované pod č. TR NS 62/2010 Souboru trestních rozhodnutí NS) a usnesení Městského soudu v Praze sp. zn. 40 T 3/2006 ze dne 9. ledna 2009 (publikované v časopisu *Trestněprávní revue*, č. 7-8/2013, s. 190-191). Srov. též ŠÁMAL, Pavel, PŮRY, František, SOTOLÁŘ, Alexander, ŠTENGLOVÁ, Ivana. *Podnikání a ekonomická kriminalita v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2001, 776 s. ISBN 80-7179-493-7, s. 463-470 a 477; ŠÁMAL, Pavel a kolektiv. *Trestní zákoník*. Komentář. II. díl. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 3586 s. ISBN 978-80-7400-428-5, s. 2050-2080 a 2102-2118; DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník*. Komentář. Díl II. 1. vydání. Wolters Kluwer, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 1986-1987, 1989 a 1991; ŠÁMAL, Pavel. K trestnému činu podvodu podle § 250 trestního zákona a některým souvisejícím rozhodnutím, zejména v oblasti finanční kriminality. *Bulletin advokacie*, ISSN 1210-6348, 2002, č. 8, s. 51-54.

trestního zákoníku. Ona úplatná plnění mohou mít formu dodávek zboží nebo služeb anebo formu provedení určitých děl nebo prací, zvláště pak těch stavebních, a jejich financování či spolufinancování ze zdrojů Evropské unie se může dít cestou dotací, subvencí nebo návratných finančních výpomocí, ale i jinými cestami. Podle § 248 odst. 2 alinea druhá trestního zákoníku přitom lze postihnout za trestný čin porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže toho, kdo v rozporu s příslušným právním předpisem o veřejných zakázkách poruší závažným způsobem závazná pravidla zadávacího řízení a způsobí tím ve větším rozsahu újmu jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům, zadavateli nebo jinému dodavateli anebo tím opatří sobě nebo někomu jinému ve větším rozsahu neoprávněné výhody.²⁹³ Zjednání výhody při zadávání veřejné zakázky a při veřejné soutěži se pak dopustí ten, kdo – mimo jiné – v souvislosti se zadáním veřejné zakázky nebo v souvislosti s veřejnou soutěží v úmyslu způsobit jinému škodu nebo opatřit sobě nebo jinému prospěch zjedná některému dodavateli nebo soutěžiteli přednost nebo výhodnější podmínky na úkor jiných dodavatelů nebo soutěžitelů (§ 256 odst. 1 trestního zákoníku), stejně jako ten, kdo přitom žádá, přijme nebo si dá slíbit majetkový nebo jiný prospěch (§ 256 odst. 2 trestního zákoníku). Konečně, pletichy při zadávání veřejné zakázky a při veřejné soutěži ve smyslu § 257 trestního zákoníku je na místě spatřovat v jednání pachatele, jímž (a) lstí nebo pohružkou násilí nebo jiné těžké újmy přiměje někoho jiného, aby se zdržel účasti v zadávacím řízení nebo ve veřejné soutěži, (b) jinému poskytne, nabídne nebo slíbí majetkový nebo jiný prospěch za to, že se zdrží účasti v zadávacím řízení nebo ve veřejné soutěži, (c) žádá nebo přijme majetkový nebo jiný prospěch za to, že se zdrží účasti v zadávacím řízení nebo ve veřejné soutěži, a (d) na základě dohody s jiným zájemcem nebo uchazečem vyvíjí činnost směřující k zadání veřejné zakázky za nepřiměřeně vysokou nebo jinak nevýhodnou cenu. V ustanoveních § 256 odst. 2 trestního zákoníku a § 257 odst. 1 písm. b) a c) trestního zákoníku je tak sankcionováno také úplatkářství v rámci veřejných soutěží, resp. v rámci zadávacích řízení k veřejným zakázkám.²⁹⁴ Podmínkou trestní odpovědnosti za uvedené

²⁹³ Oním právním předpisem o veřejných zakázkách je zákon č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek. Viz PODEŠVA, Vilém, SOMER, Lukáš, VOTRUBEC, Jiří, FLAŠKÁŘ, Martin, HARNACH, Jiří, MĚKOTA, Jan, JANOUŠEK, Martin. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 1108 s. ISBN 978-80-7552-102-6, s. 18-24, a DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník*. Komentář. Díl II. 1. vydání. Wolters Kluwert, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 1796-1798.

²⁹⁴ Jednotlivé formy úplatkářství jsou obecně sankcionovány jako samostatné trestné činy podle § 331, § 332 a § 333 trestního zákoníku. Úplatkářství – ať už aktivní nebo pasivní – spojené se zadávacím řízením na veřejné zakázky ve formě sankcionované § 257 odst. 1 písm. b) a c) trestního zákoníku má blízko k úplatkářství podle § 331 a § 332 trestního zákoníku, avšak nenaplnuje znaky úplatkářských trestných činů podle těchto ustanovení, protože účast v zadávacím řízení nelze považovat za obstarání věci obecného zájmu ani činnost související s podnikáním. Účastí v zadávacím řízení a odstoupením z něj její účastník totiž jen vykonává své osobní právo. V daných případech je tedy použitelná jen aplikace § 257 odst. písm. b) a c) trestního zákoníku (srov. přiměřeně usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 4 Tz 37/92 ze dne 13. října 1992, publikované pod č. 14/1993 Sb. rozh. tr.). To samozřejmě nevylučuje

trestné činy – stejně jako za trestné činy dotačního a úvěrového podvodu – není způsobení škody, avšak v praxi často dochází jednáními naplňujícími jejich znaky k jejímu způsobení.²⁹⁵ Negativní dopad do majetkových poměrů Evropské unie v daných případech může mít zejména navýšení jejich rozpočtových výdajů v důsledku toho, že netransparentní nebo jinak nezákonné zadávací řízení vyústí do přijetí vyšší nabídkové ceny vítězného uchazeče o financovanou veřejnou zakázku, než byla dosažitelná při standardním postupu v souladu s nastavenými závaznými pravidly.²⁹⁶ Dojde-li přitom ze strany uchazeče o financovanou veřejnou zakázku k zneužití jeho postavení nebo dosud veřejně nepřístupných informací za okolností předpokládaných ustanoveními § 255 nebo § 255a trestního zákoníku, může se dopustit také trestného činu zneužití informace v obchodním styku nebo trestného činu zneužití postavení v obchodním styku, v případě porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku pak trestného činu podle § 227 trestního zákoníku.

S ohledem na to, že předpokladem poskytnutí dotace, subvence, zvýhodněného úvěru nebo jiné formy finanční výpomoci zpravidla bývá přiměřená míra finančního zdraví příjemce, vyskytují se v praxi případy protiprávních manipulací s finančními údaji a ty mohou být trestně postižitelné též jako trestný čin zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění podle § 254 trestního zákoníku. Vystavení nepravdivého potvrzení o finanční situaci nebo o majetkových poměrech je pak za situace předpokládané ustanovením § 259 trestního zákoníku postižitelné jako trestný čin vystavení nepravdivého potvrzení a zprávy. V úvahu přichází také postih za trestný čin padělání a pozměnění veřejné listiny podle § 348 trestního zákoníku, a to zvláště tehdy, když jsou jako povinná součást žádostí o poskytnutí určitých finančních plnění ze zdrojů Evropské unie, popřípadě žádostí o proplacení konkrétní platby, požadovány určité listiny vydávané orgány veřejné moci (například stavební povolení vydaná příslušnými stavebními úřady nebo výpisy z obchodního rejstříku²⁹⁷).

K protiprávnímu jednání, způsobitelnému v daných případech ohrozit či poškodit finanční zájmy Evropské unie, přitom nemusí dojít jen na straně příjemců dotací, subvencí,

naplnění znaků úplatkářských trestných činů podle § 331, § 332 a § 333 trestního zákoníku v souvislosti se získáváním zdrojů Evropské unie, ovšem za jiných okolností než předpokládaných ustanovením § 257 odst. písm. b) a c) trestního zákoníku.

²⁹⁵ Srov. ŠÁMAL, Pavel a kolektiv. *Trestní zákoník. Komentář. II. díl. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2012, 3586 s. ISBN 978-80-7400-428-5, s. 2620-2625 a 2629-2632; DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník. Komentář. Díl II. 1. vydání.* Wolters Kluwer, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 1949-1954 a 1961-1965.

²⁹⁶ K významu takové skutečnosti a k některým podmínkám trestní odpovědnosti za zjednání výhody při zadání veřejné zakázky viz usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 5 Tdo 1106/2016 ze dne 29. března 2017 (publikované v časopisu *Trestněprávní revue*, 2018, č. 1, s. 15-22).

²⁹⁷ Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 11 To 222/93 ze dne 26. dubna 1994 (publikovaný pod č. 60/1994-I. Sb. rozh. tr.). Viz též § 131 trestního zákoníku.

zvýhodněných úvěrů a jiných finančních plnění ze zdrojů Evropské unie, ale i na straně poskytovatelů daných finančních plnění a na straně administrátorů realizovaných veřejných soutěží a zadávacích řízení k veřejným zakázkám. Trestné činy porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže, zjednání výhody při zadávání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě a pletich při zadávání veřejné zakázky a při veřejné soutěži tak mohou spáchat – mimo jiné – také osoby odpovědné za volbu typu zadávacího řízení a osoby podílející se na výběru a hodnocení konkrétních projektů a cenových nabídek v rámci vypsání dotačních nebo grantových programů. Skutečnost, že pachatel jedná v postavení úřední osoby nebo jako člen hodnotící komise anebo vyhlášovatel a pořadatel veřejné soutěže, přitom patří mezi okolnosti podmiňující použití přísnější trestní sankce [srov. § 256 odst. 2 písm. a) trestního zákoníku a § 257 odst. 2 písm. b), odst. 3 písm. b) trestního zákoníku]. Vzhledem k tomu, že trestněprávně postižitelné jsou vedle toho rovněž různé formy přisvojení si svěřených majetkových hodnot z majetku Evropské unie, mohou se za určitých skutkových okolností osoby jednající za poskytovatele finančních prostředků dopustit v souvislosti s realizací projektů financovaných nebo spolufinancovaných ze zdrojů Evropské unie rovněž trestného činu zpronevěry podle § 206 trestního zákoníku. Neoprávněné nakládání s aktivy Evropské unie – ať už těmi ve formě finančních prostředků nebo jiné povahy – může být současně doprovázeno zneužitím pravomoci úřední osoby a spácháním trestného činu podle § 329 trestního zákoníku.²⁹⁸ Při porušení zákonem uložené nebo smluvně převzaté povinnosti opatrovat nebo spravovat cizí majetek – a specificky pak majetek Evropské unie – může nadto dojít ze strany osob jednajících za poskytovatele finančních prostředků ze zdrojů Evropské unie k naplnění znaků skutkových podstat trestných činů porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku a porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku.

Trestněprávní ochrana příjmové stránky rozpočtu Evropské unie, rozpočtů jí spravovaných a rozpočtů spravovaných jejím jménem je v mezích skutkové podstaty podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie podle směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie zajištěna

²⁹⁸ Předpokladem toho je – mimo jiné – že úřední osoba jedná v úmyslu způsobit škodu na určitém majetku nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit někomu neoprávněný prospěch. Takto se přitom může zachovat – a naplnit znaky trestného činu podle § 329 trestního zákoníku – nejen úřední osoba přímo nakládající s aktivy Evropské unie nebo činící určité úkony bezprostředně související s nakládáním s nimi, ale například i úřední osoba vydávající určité doklady významné pro rozhodnutí o naložení s nimi. Možný je přitom i jednočinný souběh trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby s trestným činem přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku (srov. usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 11 Tz 19/86 ze dne 6. dubna 1986, publikované pod č. 43/1987-III Sb. rozh. tr.). V České republice je trestněprávně postižitelné i maření úkolu úřední osoby z nedbalosti, a to jako trestný čin podle § 330 trestního zákoníku.

především možností trestního postihu krácení daní, cel, poplatků a jiných podobných povinných plateb, které jsou zdrojem příjmů daných rozpočtů, a trestního postihu vylákání výhod na některých z daných povinných plateb. Mezi tyto platby patří daně z přidané hodnoty odváděné v rámci společného systému daně z přidané hodnoty, cla z obchodů s třetími zeměmi vybraná podle společného celního tarifu, poplatky uvalené na obchodování s třetími zeměmi v rámci společné zemědělské politiky a dávky, příspěvky a další poplatky stanovené v rámci společné organizace trhu s cukrem.²⁹⁹ Jejich krácením a vylákáním výhod na nich na úkor Evropské unie dochází jak k naplnění znaků trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku tak k naplnění znaků trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku. V souvislosti s takovým protiprávním jednáním může vedle toho dojít k naplnění znaků skutkových podstat několika dalších trestných činů, například trestných činů porušení předpisů o nálepkách a jiných předmětech k označení zboží podle § 244 trestního zákoníku, padělání a pozměnění předmětu k označení zboží pro daňové účely a předmětů dokládajících splnění poplatkové povinnosti podle § 245 trestního zákoníku a zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění podle § 254 trestního zákoníku. Trestní odpovědnost za trestný čin zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku lze vyvodit pouze při zkrácení daných povinných plateb nebo při vylákání výhod na nich ve větším rozsahu (srov. přiměřeně § 138 trestního zákoníku). Oproti tomu ustanovení § 260 trestního zákoníku, v němž je vymezena skutková podstata trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie, žádné takové omezení co do rozsahu a škodlivého účinku daného protiprávního jednání nemá a dopadá i na případy krácení příjmů unijních rozpočtů z jiných zdrojů než z uvedených povinných plateb (například na krácení příjmů v podobě členskými státy odváděného podílu na hrubém národním důchodu).³⁰⁰ S žádným takovým omezením zároveň nepočítá ani směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím

²⁹⁹ Z „cukerních dávek“ – a obdobně z vybraných cel – si podle článku 2 odst. 3 rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie ponechávají 20% k úhradě nákladů spojených s jejich výběrem členské státy, takže příjmem rozpočtu Evropské unie zůstává zbylých 80% z nich. Příjem z daně z přidané hodnoty se stanoví jako násobek jednotné sazby 0,30 % na harmonizovaný vyměřovací základ daně z přidané hodnoty každého členského státu. Vyměřovací základ pro tyto účely je limitován 50 % hrubého národního důchodu každého státu [článek 2 odst. 1 písm. b), odst. 4 rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie]. K unijním rozpočtům a jejich příjmům viz blíže též kapitolu 1.2. této práce

³⁰⁰ Příjem rozpočtu Evropské unie v podobě členskými státy odváděného podílu na hrubém národním důchodu slouží jako zdroj k vyrovnávání tohoto rozpočtu. Stanoví se jako určité procento (určené v rámci schvalování rozpočtu tak, aby došlo k vyrovnání příjmů s výdaji) z hrubého národního důchodu každého členského státu. Tvoří největší příjmovou položku pokrývající cca 70-74 % příjmů. Další příjmy unijních rozpočtů – odlišné od příjmů z povinných plateb – mohou pocházet např. z daně z mezd zaměstnanců Evropské unie, z příspěvků třetích států na programy Evropské unie a z pokut podnikatelských subjektů za porušení soutěžního práva Evropské unie.

finanční zájmy Evropské unie, avšak z protiprávních činů vztažených k dani z přidané hodnoty výslovně podřazuje pod jí nastavený režim trestního postihu pouze případy závažných trestných činů proti společnému systému daně z přidané hodnoty, mezi něž řadí takové trestné činy se škodou ve výši nejméně 10.000.000 eur [srov. její článek 2 odst. 2 a článek 3 odst. 2 písm. d)].

Na členských státech Evropské unie je, aby ve svých trestních kodexech kriminalizovaly veškeré činy podřaditelné pod podvod poškozující finanční zájmy Evropské unie vymezený směrnicí o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie výše uvedeným způsobem. Nemusí tedy zakotvit speciální skutkovou podstatu tohoto trestného činu vymezenou stejně jako v dané směrnici, ale skutkové podstaty trestných činů zakotvené v jejich trestních kodexech musí pokrývat všechna protiprávní jednání, která spadají do rámce podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie vymezeného uvedeným způsobem. Česká právní úprava přitom plně vyhovuje uvedeným požadavkům dané směrnice.

b) Trestné činy související s podvody poškozujícími finanční zájmy Evropské unie

Do skupiny souvisejících trestných činů – tedy souvisejících s podvody poškozujícími finanční zájmy Evropské unie – jsou článkem 4 citované směrnice zařazeny praní (špinavých) peněz, korupce (úplatkářství) ve své aktivní i pasivní formě a zneužití finančních prostředků a dalších aktiv Evropské unie (jejich „zpronevěra“). Jedná se o užší okruh trestných činů dané povahy než byl ten, s nímž počítal *Corpus Juris*.³⁰¹

Praním (špinavých) peněz (*money laundering / blanchiment de capitaux*) se rozumí legalizace výnosů z trestné činnosti podle definice obsažené ve směrnici Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu³⁰², ovšem pouze týká-li se majetku pocházejícího z trestných činů, na něž se vztahuje

³⁰¹ Ten mezi trestné činy poškozující finanční zájmy Evropské unie související s podvody proti finančním zájmům Evropské unie řadil podvody ve sféře volné soutěže, praní špinavých peněz a podílíctví na výnosech a ziscích z trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie, zločinné spolčení za účelem poškození finančních zájmů Evropské unie, korupci evropských a vnitrostátních úředníků odpovědných za spravování finančních prostředků Evropské unie, zpronevěry evropských finančních prostředků, zneužití úřední pravomoci a vyzrazení služebního tajemství.

³⁰² Viz článek 1 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES. Podle něj se za praní peněz považuje následující jednání, pokud je spácháno úmyslně

- a) přeměna nebo převod majetku s vědomím, že tento majetek pochází z trestné činnosti nebo z účasti na takové činnosti, za účelem zatajení nebo zastření nezákonného původu majetku nebo za účelem pomoci jakékoliv osobě, která se účastní páchaní takové činnosti, aby se vyhnula právním následkům svého jednání;
- b) zatajení nebo zastření skutečné povahy, zdroje, umístění, nakládání, pohybu, práv k majetku nebo jeho vlastnictví s vědomím toho, že tento majetek pochází z trestné činnosti nebo z účasti na takové činnosti;
- c) nabývání, držení nebo užívání majetku s vědomím, v době jeho obdržení, toho, že tento majetek pochází z trestné činnosti nebo z účasti na takové činnosti;

směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, tedy trestných činů naplňujících znaky jí vymezených skutkových podstat podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie, aktivní a pasivní korupce poškozující finanční zájmy Evropské unie a zneužití (zpronevěry) finančních prostředků a dalších aktiv Evropské unie. Co do svého základu je „praní peněz“ uvedenými směrnicemi Evropského parlamentu a Rady Evropské unie – směrnicí o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie ve spojení se směrnicí o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu – vymezeno shodně s českou právní úpravou legalizace výnosů z trestné činnosti obsaženou v § 216 trestního zákoníku. Směrnice o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu obsahuje v určitých směrech detailnější právní úpravu než český trestní zákoník, ale ten je formulován univerzálněji a v ustanovení § 216 počítá i se všemi jednáními podřaditelnými pod praní (špinavých) peněz podle směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, tedy s ukrytím, převodem, přechováváním a užíváním věci, která představuje výnos z trestné činnosti, s přeměněním takové věci v úmyslu umožnit jiné osobě, aby unikla trestnímu postihu, se zastíráním původu takové věci, zvláště pak se zakrýváním a utajením vlastnického nebo jiného práva k ní, její skutečné povahy, jejího umístění, jejího pohybu a nakládání s ní, a se spolčením se k spáchání takového činu. Česká právní úprava je přitom přísnější v tom, že počítá také s trestností nedbalostní formy legalizace výnosů z trestné činnosti, a to v ustanovení § 217 trestního zákoníku. Trestné jsou také všechny formy účastenství na daném trestném činu, stejně jako pokus o něj (srov. § 21 odst. 1 a § 24 odst. 1 trestního zákoníku). Navíc, v českém právním prostředí existuje samostatná mimotrestní právní úprava v podobě zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. V tomto právním předpisu jsou inkorporovány všechny příslušné předpisy Evropské unie (zvláště pak směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2005/60/ES³⁰³) a současně navazuje na příslušné přímo aplikovatelné předpisy Evropské unie (zejména na nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1889/2005/ES³⁰⁴). Podstatné je, že v návaznosti na danou trestněprávní úpravu zakotvuje určitá specifická opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a s jejich uplatňováním spojená práva a povinnosti fyzických a

d) účast na spáchání, spolčení ke spáchání, pokus o spáchání, pomoc, usnadňování a návod ke spáchání jakéhokoliv jednání uvedeného v písmenech a), b) a c).

³⁰³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES ze dne 26. října 2005 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu

³⁰⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1889/2005 ze dne 26. října 2005 o kontrolách peněžní hotovosti vstupující do Společenství nebo je opouštějící

právnických osob. Celkově vzato česká vnitrostátní právní úprava poskytuje širší ochranu před legalizací výnosů z trestné činnosti než směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie.

Také aktivní či pasivní korupce (*corruption*) ve smyslu této směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie se musí týkat finančních zájmů Evropské unie (srov. článek 4 odst. 2 citované směrnice).³⁰⁵ Pasivní korupcí (*passive corruption / corruption passive*) se přitom rozumí jednání úřední osoby, která přímo nebo za pomoci prostředníka pro sebe nebo třetí stranu požaduje nebo získá prospěch jakéhokoli druhu nebo přijme příslib tohoto prospěchu za to, že bude jednat nebo se zdrží jednání v souladu se svými povinnostmi nebo při výkonu svých úkolů způsobem, který poškodí nebo pravděpodobně poškodí finanční zájmy Evropské unie. Oproti tomu aktivní korupcí (*active corruption / corruption active*) se rozumí jednání každé osoby, která slíbí, nabídne nebo poskytne přímo nebo za pomoci prostředníka úřední osobě prospěch jakéhokoli druhu určený pro tuto úřední osobu nebo pro třetí stranu za to, že tato úřední osoba bude jednat nebo se zdrží jednání v souladu se svými povinnostmi nebo při výkonu svých úkolů způsobem, který poškodí finanční zájmy Evropské unie nebo je pravděpodobně poškodí, tedy je způsobilý je poškodit. Směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie vymezuje korupci – jak tu aktivní tak tu pasivní – zcela shodně jako *Corpus Juris*, ale poněkud širěji než on definuje které osoby patří mezi úřední osoby.³⁰⁶ Ustanovení srovnatelná s těmi v směrnici o boji vedeném

³⁰⁵ Podrobnou analýzu korupce v členských státech Evropské unie a popis kroků podnikaných na úrovni Evropské unie k jejímu předcházení a boji proti ní obsahuje (první) zpráva Komise Evropské unie Radě Evropské unie a Evropskému parlamentu č. COM(2014)38 ze dne 3. února 2014 o boji proti korupci v Evropské unii. Z této zprávy vyplynulo, že korupce se týká každého z členských států Evropské unie a stojí ekonomiku Evropské unie ročně zhruba 120 miliard EUR. V reakci na tuto zprávu – a judikaturu Soudního dvora Evropské unie a Evropského účetního dvora – zařadil Evropský parlament korupci mezi podvodná jednání ve smyslu článku 325 odst. 5 smlouvy o fungování Evropské unie a uložil Komisi Evropské unii, aby jí jako takovou zahrnula do výročních zpráv o ochraně finančních zájmů Evropské unie a o boji proti podvodům. Trestní stíhání korupce požaduje řada právních norem Evropské unie a několika mezinárodních organizací, včetně Světové banky, OECD, Mezinárodního peněžního fondu, Světové obchodní organizace a Organizace spojených národů. Výsledkem mezinárodního úsilí v boji proti korupci je řada mezinárodních smluv, zabývajících se touto problematikou, mezi nimi úmluva OSN proti korupci z roku 2003 (United Nations Convention against Corruption), úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích sjednaná v rámci činnosti OECD v roce 1997 (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transaction), úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie z roku 1997 (Convention on the Fight against Corruption Involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union), občanskoprávní úmluva o korupci (Civil Law Convention on Corruption) z roku 2000 a zvláště pak trestněprávní úmluva o korupci (Criminal Law Convention on Corruption) ze dne 27. ledna 1999 přijatá na půdě Rady Evropy (tato úmluva vstoupila v účinnost dne 1. července 2002, Českou republikou byla ratifikována dne 8. září 2000 a její úplné znění bylo vyhlášeno pod č. 70/2002 Sb. m. s. a znovu pod č. 43/2009 Sb. m. s.). Nejkomplexnějším právním aktem věnovaným korupci přijatým na úrovni Evropské unie je rámcové rozhodnutí Rady Evropské unie 2003/568/SVV ze dne 22. července 2003 o boji proti korupci v soukromém sektoru.

³⁰⁶ Okruhy osob patřících mezi úřední osoby jsou vymezeny v článku 4 odst. 4 směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Blíže k nim viz výklad níže v tomto oddílu.

trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie jsou v českém trestním zákoníku dílem v části obecné a dílem v části zvláštní. Patří mezi ně především ustanovení vymezující skutkové podstaty trestných činů úplatkářství, tedy ustanovení § 331 až § 333 trestního zákoníku, a vedle toho ustanovení definující pojem úřední osoby, tedy ustanovení § 127 odst. 1 a 3 a § 334 odst. 2 trestního zákoníku. „Státní úředník“ v pojetí dané směrnice je v českém trestním zákoníku definován v § 127 odst. 1. Podle tohoto ustanovení jím je – mimo jiné – též odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy a jiného orgánu veřejné moci. Současně pod tento pojem spadají všechny další osoby zastávající výkonnou, správní, legislativní nebo soudní funkci na celostátní, regionální nebo místní úrovni. Některé z nich se přitom podílí na nakládání s majetkovými hodnotami patřícími Evropské unii nebo na administraci finančních plnění ze strany Evropské unie. Kategorii „úředník Evropské unie“ ve smyslu článku 4 odst. 4 dané směrnice pak v zásadě odpovídá kategorie úřední osoby podle § 127 odst. 3 a § 334 odst. 2 písm. b) a c) trestního zákoníku. Podle těchto ustanovení patří totiž mezi úřední osoby též veškeré osoby zastávající funkci nebo zaměstnané nebo pracující v mezinárodním soudním orgánu (např. v Evropském soudu pro lidská práva nebo v Soudním dvoru Evropské unie), v mezinárodní organizaci (např. Radě Evropy) nebo v nadnárodní organizaci (např. v Evropské unii nebo v Evropském společenství) vytvořené státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva veřejného nebo v jejím orgánu nebo instituci (např. v Radě nebo Komisi Evropské unie) anebo jednající jménem takové organizace (např. Evropské unie). Vedle toho patří mezi úřední osoby podle dané směrnice také další osoby, pověřené v členských státech Evropské unie nebo ve třetích zemích úkoly veřejné služby zahrnujícími správu finančních zájmů Evropské unie nebo přijímáním rozhodnutí týkajících se jejich finančních zájmů [srov. článek 4 odst. 4 písm. b) dané směrnice a § 334 odst. 2 písm. c) trestního zákoníku]. Trestnost dvou základních forem úplatkářství, tedy aktivního a pasivního úplatkářství, je v českém právu pojata ve shodě s tím, jak je pojata v dané směrnici Evropského parlamentu a Rady Evropské unie. Trestného činu přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku – tedy pasivního úplatkářství – se dopustí ten, kdo sám nebo prostřednictvím někoho jiného v souvislosti s obstaráním věcí obecného zájmu nebo v souvislosti s podnikáním svým nebo někoho jiného pro sebe nebo pro někoho jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, stejně jako ten, kdo za takových okolností úplatek žádá. Jako trestný čin podplácení podle § 332 trestního zákoníku – tedy jako aktivní úplatkářství – je pak trestněprávně postižitelné jednání toho, kdo sám nebo prostřednictvím někoho jiného někomu jinému nebo pro někoho jiného v souvislosti s obstaráním věcí obecného zájmu nebo v souvislosti s podnikáním svým nebo někoho jiného poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek. Mezi okolnosti podmiňující použití přísnější trestní sazby

patří u obou těchto trestných činů jejich spáchání úřední osobou a vůči úřední osobě. Nadto je jako trestný čin nepřímého úplatkářství podle § 333 trestního zákoníku postižitelné jednání toho, kdo sám nebo prostřednictvím někoho jiného žádá, dá si slíbit nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby, nebo za to, že tak již učinil, stejně jako jednání toho, kdo z takového důvodu sám nebo prostřednictvím někoho jiného někomu jinému nabídne nebo slíbí úplatek.³⁰⁷ Takto pojatá právní úprava pamatuje na všechny typy úplatkářství, jejichž trestní postih vyžaduje směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie.

„Zpronevěrou“ (*misappropriation/détournement*) podle článku 4 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie je míněno úmyslné jednání úřední osoby přímo nebo nepřímo pověřené správou finančních prostředků Evropské unie nebo jejích aktiv, která přidělí nebo vyplatí finanční prostředky nebo si přisvojí nebo použije aktiva v rozporu s účelem, k němuž jsou určena, a způsobem, který poškozuje finanční zájmy Evropské unie. Jedná se o definici „zpronevěry“ finančních prostředků a dalších aktiv Evropské unie blízkou té, kterou použil *Corpus Juris*, a to v pojetí, pro něž by bylo přiléhavější použít český výraz „zneužití“ finančních prostředků a dalších aktiv Evropské unie, odpovídající také více francouzskému výrazu „*détournement*“ a anglickému výrazu „*misappropriation*“ použitým v oficiální francouzské a anglické verzi směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Do rámce daných forem trestněprávně postižitelných protiprávních jednání spadajících pod onu „zpronevěru“ totiž patří podle uvedené definice obsažené v článku 4 odst. 3 dané směrnice jak neoprávněné přisvojení si uvedených majetkových hodnot tak jiné formy jejich neoprávněného použití. „Zpronevěra“ evropských finančních prostředků a dalších aktiv podle článku 4 odst. 3 dané směrnice patří mezi trestné činy úředních osob, v dané souvislosti osob, které z titulu své funkce nebo postavení odpovídají za správu finančních prostředků a dalších aktiv Evropské unie, za rozhodování o nich, za jejich alokaci či za jejich použití. Jejich zneužití („zpronevěra“) jinými osobami je danou směrnicí podřazena pod skutkovou podstatu podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie (srov. článek 3 odst. 2 dané směrnice). Skutkové podstatě „zpronevěry“ evropských finančních prostředků a dalších aktiv podle dané směrnice koresponduje do určité

³⁰⁷ Viz DAVID, Vladislav, NETT, Alexandr. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha: C. H. Beck, 2007, 354 s., ISBN 978-80-7179-562-9, s. 59-86. Srov. též DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. Díl II. 1. vydání. Wolters Kluwer, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 19952614-2618, 2624-2626 a 2628-2630

míry česká skutková podstata trestného činu zpronevěry podle § 206 trestního zákoníku, avšak aniž by pokrývala všechny jí kriminalizované formy jednání. Varianty nepokryté skutkovou podstatou trestného činu zpronevěry podle § 206 trestního zákoníku – tedy jiné formy neoprávněného použití evropských finančních prostředků a dalších aktiv – lze v České republice postihovat jako dotační podvody podle § 212 trestního zákoníku nebo úvěrové podvody podle § 211 trestního zákoníku, případně jako trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku nebo jako porušení povinností při správě cizího majetku podle § 220 a § 221 trestního zákoníku, případně jako úplatkářské trestné činy, vždy s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem toho kterého případu. V úvahu může přicházet též právní posouzení takových jednání jako zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku.

Původní návrh dané směrnice z pera Komise Evropské unie pracoval jako se samostatnou skutkovou podstatou s nepoctivým jednáním uchazečů o veřejnou zakázku. Pod něj zahrnul jakékoliv poskytnutí či neposkytnutí informací subjektům nebo orgánům zadávajícím veřejnou zakázku či grant ve veřejném zadávacím či grantovém řízení, na němž měla finanční zájem Evropská unie, pokud bylo úmyslné a mělo za cíl obejít či pozměnit ve svůj prospěch použití kritéria způsobilosti, vyloučení, výběru nebo udělení veřejné zakázky či grantu.³⁰⁸ Jednalo se o vymezení blízké podvodu ve sféře volné soutěže podle *Corpus Juris*, ale poněkud užší. Ukázalo se však, že samostatné vymezení této skutkové podstaty není nutné. Jednání, která by měla být podle ní kriminalizována, lze totiž podřadit pod velice široce pojatou skutkovou podstatu podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie, a proto jí daná směrnice v přijatém znění neobsahuje.

c) Pachatelé trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie a sankce v reakci na jejich spáchání.

Části protiprávních činů, jejichž trestnost požaduje směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, se mohou dopustit v zásadě jakékoliv trestně odpovědné osoby, ale části z nich výlučně úřední osoby. Mezi ty, jichž se může dopustit v zásadě kdokoliv trestně odpovědný, patří podvod poškozující finanční zájmy Evropské unie podle článku 3 odst. 2 dané směrnice, „praní peněz“ podle článku 4 odst. 1 dané směrnice a „aktivní korupce“ podle článku 4 odst. 2 písm. b) dané směrnice, oproti tomu mezi ty, jichž se mohou dopustit pouze úřední osoby, pak „pasivní korupce“ podle článku 4 odst. 2 písm. a) dané

³⁰⁸ Srov. článek 4 odst. 1 návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie ze dne 10. července 2012 publikovaného pod číslem COM(2012)363 final.

směrnice a „zpronevěra“ podle článku 4 odst. 3 dané směrnice. Tou jsou také nově definovány úřední osoby, a to jako osoby, které působí v legislativních, soudních a správních úřadech Evropské unie, členských států nebo třetích zemí a vykonávají zde pro Evropskou unii úkoly veřejné služby, ale i osoby, které nepůsobí v těchto úřadech a účastní se správy finančních zájmů Evropské unie či se účastní přijímání rozhodnutí týkajících se finančních zájmů Evropské unie.³⁰⁹

Směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie požaduje také trestnost účastenství na uvedených trestných činech ve formě pomoci, návodu a organizátorství a trestnost pokusu uvedených trestných činů (srov. článek 5 citované směrnice). Česká právní úprava s ní v plném rozsahu počítá (srov. § 21 odst. 1 a § 24 odst. 1 trestního zákoníku).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie staví na roveň trestní odpovědnosti fyzických osob za všechny výše zmíněné trestné činy trestní odpovědnost právnických osob za ně, a to v zásadě ve shodě s českou právní úpravou obsaženou v zákonu č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Podle jejího článku 6 jsou členské státy Evropské unie povinny přijmout nezbytná opatření k zajištění odpovědnosti právnických osob za uvedené trestné činy, které v jejich prospěch spáchá jakákoli

³⁰⁹ Tato definice je v článku 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie a zní:

Úřední osobou se rozumí

a) úředník Evropské unie nebo státní úředník, včetně státního úředníka jiného členského státu a státního úředníka třetí země, přičemž

- „úředníkem Evropské unie“ se rozumí osoba

- která je úředníkem nebo jiným smluvním zaměstnancem Evropské unie ve smyslu služebního řádu úředníků nebo pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropské unie, stanovených nařízením Rady (EHS, Euratom, ESUO) č. 259/68, nebo

- která byla vyslána k Evropské unii členskými státy nebo jakýmkoli veřejným nebo soukromým subjektem a která plní úkoly rovnocenné úkolům prováděným úředníky nebo ostatními zaměstnanci Evropské unie,

- aniž jsou dotčena ustanovení o výsadách a imunitách obsažená v Protokolech č. 3 a č. 7, jsou členové orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie zřízených v souladu se smlouvami a zaměstnanci takových subjektů považováni za rovnocenné úředníkům Evropské unie v rozsahu, v němž se na ně nevztahuje služební řád,

- pojem „státní úředník“ je třeba chápat na základě definice „úředníka“ nebo „úřední osoby“ ve vnitrostátním právu členského státu nebo třetí země, ve které dotčená osoba svou funkci vykonává, přičemž

- v řízení, které se týká státního úředníka členského státu nebo státního úředníka třetí země, ale bylo zahájeno jiným členským státem, je však členský stát, který trestní řízení zahájil, povinen použít definici „státního úředníka“ pouze v rozsahu, v jakém je slučitelná s jeho vnitrostátním právem,

- pojem „státní úředník“ zahrnuje všechny osoby zastávající výkonnou, správní nebo soudní funkci na celostátní, regionální nebo místní úrovni. Za rovnocenné státním úředníkům jsou považovány všechny osoby, které na celostátní, regionální nebo místní úrovni zastávají legislativní funkci

b) úřední osobou je též jakákoli jiná osoba, která je v členských státech nebo ve třetích zemích pověřena úkoly veřejné služby zahrnujícími správu finančních zájmů Evropské unie nebo přijímáním rozhodnutí týkajících se finančních zájmů Evropské unie a která takové úkoly vykonává.

osoba jednající samostatně nebo jako člen orgánu dotčené právnické osoby, jež v této právnické osobě působí ve vedoucím postavení na základě oprávnění zastupovat tuto právnickou osobu, pravomoci přijímat jménem této právnické osoby rozhodnutí nebo pravomoci vykonávat kontrolu v rámci této právnické osoby [srov. § 8 odst. 1 písm. a) a b) českého zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim]. Stejně tak jsou členské státy povinny přijmout nezbytná opatření k zajištění trestní odpovědnosti právnických osob v případech, kdy nedostatek dohledu nebo kontroly ze strany osoby ve vedoucím postavení umožnil spáchání některého z uvedených trestných činů ve prospěch dané právnické osoby osobou jí podřízenou [srov. § 8 odst. 1 písm. d) zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim]. Taková trestní odpovědnost právnických osob přitom nesmí vyloučit možnost trestního stíhání fyzických osob, které jsou pachateli uvedených trestných činů nebo které jsou trestně odpovědné za účastenství na nich nebo za pokus o jejich spáchání [srov. § 9 odst. 3 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim]. To vše je v českých právních poměrech zajištěno.³¹⁰ Současně daná směrnice požaduje, aby členské státy přijaly nezbytná opatření k zajištění toho, aby trestně odpovědné právnické osoby podléhaly účinným, přiměřeným a odrazujícím sankcím, zahrnujícím peněžité tresty, případně též jiné sankce, například zbavení oprávnění pobírat veřejné výhody nebo podpory, dočasné nebo trvalé vyloučení z veřejných nabídkových řízení, dočasný nebo trvalý zákaz provozování obchodní činnosti, uložení soudního dohledu, zrušení rozhodnutím soudu a dočasné nebo trvalé uzavření provozoven použitých ke spáchání trestného činu (srov. článek 9 dané směrnice). Česká právní úprava počítá ve vztahu k trestní odpovědnosti právnických osob se všemi těmito druhy sankcí s výjimkou soudního dohledu. Ten přitom patří toliko mezi fakultativní sankce podle dané směrnice, takže česká právní úprava také v této oblasti splňuje její požadavky (srov. § 15 a násl. zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim).

Ve vztahu k fyzickým osobám daná směrnice věnuje z trestů pozornost pouze trestu odnětí svobody, který označuje za hlavní trest. Zavádí přitom určité minimální hranice sazeb trestů odnětí svobody. Ty se odvíjí od prahových hodnot stanovených u jednotlivých trestných činů, přičemž minimální dolní hranice trestní sazby má činit šest měsíců a minimum horní hranice trestní sazby alespoň pět let³¹¹. To česká právní úprava splňuje.³¹² Spáchání trestného

³¹⁰ Český právní řád umožňuje postihovat vedoucí pracovníky právnických osob a osoby s rozhodovacími a kontrolními pravomocemi v nich jako pachatele (§ 22 trestního zákoníku) či spolupachatele (§ 23 trestního zákoníku) nebo jako účastníky na trestném činu jiné osoby, tedy jako organizátory, návodce a pomocníky (§ 24 trestního zákoníku). Jedná se o dostatečně širokou odpovědnost, plně vyhovující požadavkům dané směrnice.

³¹¹ Vztaheno je to ovšem pouze k trestným činům, jimiž byla způsobena značná škoda nebo jimiž byl získán značný prospěch. Podle směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie je přitom takovou škodou a takovým

činu v rámci zločinného spolčení ve smyslu rámcového rozhodnutí 2008/841/SVV³¹³ má být považováno za zvláštní přitěžující okolnost. V České republice tomu tak sice není, avšak fakticky stejný účel plní velice vysoko nastavené trestní sazby odnětí svobody za samotné zapojení do zločinného spolčení.³¹⁴ Od zavedení minimálních trestních sankcí – ale i od sjednocení právních úprav skutkových podstat vybraných trestných činů – je očekáváno snížení rizika uplatňování rozdílné praxe na teritoriu Evropské unie a posílení odstrašujícího účinku dané právní úpravy. Ten má posílit zejména trestání účinnými, přiměřenými a odrazujícími tresty (srov. článek 7 odst. 1 dané směrnice).³¹⁵

Členské státy Evropské unie jsou danou směrnicí zároveň zavázány k povinnosti zajistit zmrazení a konfiskaci výnosů z trestné činnosti a nástrojů výše uvedených trestných činů podle směrnice za tím účelem vydané.³¹⁶ V České republice se tak děje v právním rámci vymezeném

prospěchem míněna škoda nebo prospěch ve výši alespoň 100.000 eur, tedy ve výši podstatně převyšující hranici značné škody a značného prospěchu podle české právní úpravy obsažené v § 138 trestního zákoníku. Byla-li způsobena škoda nižší než 10.000 eur či získán prospěch nižší než 10.000 eur, pak mohou členské státy Evropské unie podle citované směrnice stanovit jiné než trestní sankce, zvláště pak ty správní.

³¹² Trestní sazby odnětí svobody jsou v České republice u všech trestných činů, naplňujících znaky trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie ve smyslu dané směrnice, jimiž byla způsobena značná škoda nebo jimiž byl získán značný majetkový prospěch, vyšší než je rozpětí požadované danou směrnicí. V důvodové zprávě k návrhu směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie je v souvislosti se zhodnocením stavu v České republice uvedena zcela zavádějící informace, podle níž hrozí v České republice za podvodná jednání proti finančním zájmům Evropské unie trest odnětí svobody v maximální výši dvou let, přičemž je odkazováno výhradně na základní skutkové podstaty trestných činů podle § 209 až § 212 českého trestního zákoníku.

³¹³ Rámcové rozhodnutí Rady Evropské unie 2008/841/SVV ze dne 24. října 2008 o boji proti organizované trestné činnosti. Srov. též rozhodnutí Rady 2004/579/ES ze dne 29. dubna 2004 o uzavření Úmluvy Organizace spojených národů o boji proti mezinárodnímu organizovanému zločinu jménem Evropského společenství.

³¹⁴ U majetkových a hospodářských trestných činů, jejichž znaky lze naplnit jednáním proti finančním zájmům Evropské unie, je v České republice vesměs zařazeno mezi zvlášť přitěžující okolnosti spáchání takových činů někým jako členem organizované skupiny, což je méně pevné seskupení než je zločinné spolčení. Nadto, velice přísně – trestem odnětí svobody v sazbě od dvou do deseti let – je zároveň sankcionována samotná účast na organizované zločinecké skupině.

³¹⁵ Požadavek na účinnost, přiměřenost a odrazující účinek trestních sankcí představuje obecný princip evropského práva. Podrobně interpretován je Soudním dvorem Evropské unie (srov. např. rozsudek Soudního dvora Evropské unie C-255/14 ve věci Chmielewski proti Maďarsku a rozsudek Soudního dvora Evropské unie C-68/88 ve věci Komise proti Řecku).

³¹⁶ Tou je aktuálně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/42/EU ze dne 3. dubna 2014 o zajišťování a konfiskaci nástrojů a výnosů z trestné činnosti v Evropské unii. Tato směrnice se zároveň vztahuje na trestné činy uvedené v Úmluvě o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie, vypracované na základě článku K.3 odst. 2 písm. c) smlouvy o Evropské unii, v rámcovém rozhodnutí Rady 2000/383/SVV ze dne 29. května 2000 o zvýšené ochraně trestními a jinými sankcemi proti padělání ve spojitosti se zaváděním eura, v rámcovém rozhodnutí Rady 2001/413/SVV ze dne 28. května 2001 o potírání podvodů a padělání bezhotovostních platebních prostředků, v rámcovém rozhodnutí Rady 2001/500/SVV ze dne 26. června 2001 o praní peněz, identifikaci, vysledování, zmrazení, zajištění a propadnutí nástrojů trestné činnosti a výnosů z ní, v rámcovém rozhodnutí Rady 2002/475/SVV ze dne 13. června 2002 o boji proti terorismu, v rámcovém rozhodnutí Rady 2003/568/SVV ze dne 22. července 2003 o boji proti korupci v soukromém sektoru, v rámcovém rozhodnutí Rady 2004/757/SVV ze dne 25. října 2004, kterým se stanoví minimální ustanovení týkající se znaků skutkových podstat trestných činů a sankcí v oblasti nedovoleného obchodu s drogami, v rámcovém rozhodnutí Rady 2008/841/SVV ze dne 24. října 2008 o boji proti organizované trestné činnosti, v směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/SVV, v směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/93/EU ze

pro propadnutí a zabrání věci podle § 70 a § 101 trestního zákoníku. Směrnicí o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie ani jejím ustanovením o promlčení trestní odpovědnosti není dotčena povinnost členských států Evropské unie zajistit zpětné získání prostředků, které byly nesprávně vyplaceny v důsledku trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie. To se děje v mezích vymezených příslušnými správněprávními předpisy, ať už těmi přijatými na úrovni Evropské unie nebo na úrovni jednotlivých členských států.³¹⁷

d) Příslušnost k projednání trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie.

Při stanovení soudní příslušnosti pro projednání skutků vykazujících znaky trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie – tedy podvodů poškozujících finanční zájmy Evropské unie a s nimi souvisejících trestných činů – a trestných činů s nimi neoddělitelně spjatých vychází daná směrnice ze zásady teritoriality a zásady personality. Rozhodující je tedy místo spáchání trestného činu nebo státní příslušnost pachatele, byť jsou z toho připuštěny určité výjimky. Soudní příslušnost členského státu tak může založit též to, že pachatel má na jeho území obvyklé bydliště, že trestný čin byl spáchán ve prospěch právnické osoby usazené na jeho území a že pachatel je jedním z jeho úředníků jednajících při výkonu svých služebních povinností. V ostatních případech jsou členské státy Evropské unie povinny sdílet důkazy o trestných činech proti finančním zájmům Evropské unie spáchaných mimo jejich území cizími státními příslušníky. Při stíhání těchto činů se vždy uplatní zásada legality a zásada oficiality.

Vyšetřování těchto činů je v členských státech Evropské unie, které se dohodly na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, svěřeno tomuto úřadu, resp. veřejným žalobcům v něm působícím, v jejichž pravomoci je též podávání obžalob na osoby pro ně stíhané a hájení podaných obžalob před soudy v pozici žalující procesní strany. Právní rámec pro jejich působení v daných trestních věcech je vymezen nařízením Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

dne 13. prosince 2011 o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2004/68/SVV, a v směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/40/EU ze dne 12. srpna 2013 o útocích na informační systémy a nahrazení rámcového rozhodnutí Rady 2005/222/SVV.

³¹⁷ Na úrovni Evropské unie je takovým předpisem nařízením Evropského Parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie a kterým se mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014, (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 a interinstitucionální dohoda ze dne 2. prosince 2013 mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a o řádném finančním řízení. V České republice je v dané souvislosti přímo aplikován tento předpis.

e) *Implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 do českého právního řádu.*

S ohledem na to, že směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie do značné míry vychází ze znění úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. července 1995 a z doporučení *Corpus Juris*, resp. *Corpus Juris 2000*, která byla v průběhu doby reflektována v českém trestním zákoníku, naplňoval tento také většinu požadavků dané směrnice už v době jednání o ní na úrovni Evropské unie a po jejím přijetí nebyl důvod k zásadním legislativním změnám v něm. Z toho existovala pouze jedna výjimka, a tu představovala potřeba novelizace jeho ustanovení § 260, vymezujícího skutkovou podstatu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie, vzhledem k novému vymezení podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie v článku 3 citované směrnice. Tato novelizace byla provedená zákonem č. 315/2019 Sb. s účinností od 1. prosince 2019³¹⁸.

Činy vykazující znaky podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie podle článku 3 citované směrnice mohou být nově vztaženy také k aktivům, která jsou pokryta z rozpočtu Evropské unie nebo jejich orgánů, institucí a jiných subjektů zřízených podle smluv o Evropské unii a o fungování Evropské unie, nebo z rozpočtů, které jsou jimi přímo nebo nepřímo spravovány a kontrolovány, anebo z těchto rozpočtů pocházejí nebo do nich mají být odvedeny (srov. článek 2 citované směrnice). Zatímco úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství kriminalizovala pouze určité činy vztažené k finančním prostředkům procházejícím uvedenými rozpočty a chránila pouze tyto majetkové hodnoty Evropské unie, směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie podřadila pod skutkovou podstatu podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie též činy dané povahy vztažené k aktivům financovaným z uvedených rozpočtů a rozšířila na ně svou ochranu. Česká právní úprava obsažená v § 260 trestního zákoníku původně poskytovala v souladu s úmluvou o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ochranu pouze finančním prostředkům Evropské unie procházejícím jejími rozpočty, tedy jejím celkovým rozpočtem, jí spravovanými rozpočty a rozpočty spravovanými jejím jménem. V zájmu dosažení

³¹⁸ Zákon č. 315/2019 Sb. ze dne 30. října 2019, 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, byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 28. listopadu 2019 a účinností nabyl podle svého článku XIII dnem 1. prosince 2019. Svou výjimečně krátkou legisvakancí pouhých dvou dnů překonal devítidenní legisvakanci zákona č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, přesto však Česká republika nesplnila požadavek implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie do vnitrostátních předpisů nejpozději do 6. července 2019.

plné kompatibility českého právního řádu se směrnicí o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie byla uvedenou novelizací trestního zákoníku rozšířena ochrana poskytovaná ustanovením § 260 trestního zákoníku na další skupinu statků v podobě jejich aktiv, a to finančních i reálných, tedy na všechno to, co tvoří její majetek. Tím byl poměrně zásadně rozšířen objekt trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie a dosažena harmonizace dané části hmotněprávní úpravy s příslušnou unijní legislativou. Nově, s účinností od 1. prosince 2019, je tak v České republice trestněprávně postižitelné jako trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku – vedle toho co bylo takto trestněprávně postižitelné již v minulosti – také neoprávněné použití majetku pořízeného z uvedených rozpočtů a umožnění neoprávněného použití nebo zadržování majetku pořízeného z uvedených rozpočtů vyhotovením, použitím nebo předložením nepravdivých, nesprávných nebo hrubě zkreslených dokladů nebo uvedením nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů anebo zatajením určitých dokladů nebo podstatných údajů. Nadále je tak ustanovením § 260 trestního zákoníku trestněprávně postihováno poškozování a ohrožování finančních zájmů Evropské unie v již uvedeném smyslu, ovšem aktuálně nikoli jen těch vztažených k finančním prostředkům procházejícím danými unijními rozpočty, ale i těch vztažených k dalším majetkovým hodnotám Evropské unie, byť pořád ne všem. Stejně tak ani v současné době nejsou jako trestný čin podle § 260 trestního zákoníku kriminalizovány všechny činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie.

Další legislativní změny ustanovení § 260 trestního zákoníku provedené uvedenou novelou byly motivovány pouze snahou o sjednocení terminologie obsažené v jeho prvním a druhém odstavci, snahou dát do souladu gramatický a teleologický výklad daného ustanovení a snahou sjednotit jeho znění s dikcí použitou při vymezení skutkových podstat jiných trestných činů (tak například slovní obrat „zkreslující údaje“ byl nahrazen slovním obratem „zkreslené údaje“ a slovo „nesprávné“ bylo nahrazeno termínem „neoprávněné“), nikoliv potřebou implementace dané směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Tyto změny nikterak nezměnily smysl daného ustanovení ani rozsah trestněprávního postihu.

Oproti stávajícímu znění § 260 trestního zákoníku se ovšem zvažovalo též upuštění od kriminalizace prostého vyhotovení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných dokladů za okolností ohrožujících finanční zájmy Evropské unie. Toto jednání mělo – a dosud má – ve vztahu k použití nebo předložení daných dokladů povahu pouhého přípravného jednání, požadavek na jeho kriminalizaci vyplýval z článku 1 odst. 3 úmluvy o ochraně finančních zájmů

Evropských společenství, avšak směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie ho již neobsahuje. Pro vypuštění daného jednání ze skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku bylo argumentováno také faktem, že u tohoto trestného činu není stanovena ani trestnost přípravy, a v případech, v nichž by si pachatel nechal například doklady vyhotovit jinou osobou, by bylo možné jednání této osoby kvalifikovat jako účastenství podle § 24 trestního zákoníku na jeho trestném činu.³¹⁹ Přesto však daná změna nebyla provedena, takže v České republice je nadále trestné jako pachatelství samotné vyhotovení daných dokladů. V tom jde česká právní úprava nad rámec směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Nad rámec požadavků této směrnice jde též v tom, že umožňuje trestněprávní postih některých nedbalostních forem jednání podřaditelných pod skutkové podstaty podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie a praní (špinavých) peněz podle této směrnice, a to jako trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku a trestný čin legalizace výnosů z trestné činnosti z nedbalosti podle § 217 trestního zákoníku.

Drobnou novelizaci trestního zákoníku – v podobě zakotvení nového ustanovení § 127a – oproti tomu vyvolalo začlenění veřejných žalobců působících v Úřadu evropského veřejného žalobce – evropského nejvyššího žalobce, evropských žalobců a evropských pověřených žalobců – mezi orgány činné v českém trestním řízení. Zahrnuti byli také mezi úřední osoby podle § 127 odst. 1 trestního zákoníku. Není přitom věcný důvod rozlišovat mezi nimi a státními zástupci ani v dalších případech předvídaných trestním zákoníkem [viz § 20 odst. 3 písm. b), § 21 odst. 3 písm. b), § 24 odst. 3 písm. b), § 33 písm. b), § 312b, § 362, § 367 odst. 3 a § 368 odst. 1 trestního zákoníku], na něž nebylo pamatováno novelou trestního zákoníku provedenou zákonem č. 315/2019 Sb.

Se zřízením Úřadu evropského veřejného žalobce jsou však spojeny zásadní legislativní změny v trestním řádu a v zákonu č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů. Také tyto změny byly provedeny zákonem č. 315/2019 Sb. s účinností od 1. prosince 2019 a v České republice jimi byla završena implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie a k ní se vážících právních předpisů přijatých na

³¹⁹ Viz důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 315/2019 Sb. ze dne 30. října 2019, 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

úrovni Evropské unie. Daná směrnice sama o sobě vytváří hmotněprávní základ pro působnost Úřadu evropského veřejného žalobce na úrovni Evropské unie.³²⁰

f) Úvahy de lege ferenda

Směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie byla přijata ve snaze pozdvihnout úroveň trestněprávní ochrany finančních zájmů Evropské unie na vyšší úroveň, a to s představou toho, že k tomu efektivně přispěje především prosazením jednotné skutkové podstaty podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie a souvisejících trestných činů ve všech jejích členských státech.³²¹ Skutková podstata podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie je v ní přitom pojata tak široce, že další rozšíření jejího záběru fakticky nepřichází v úvahu a ani věcně není účelné.³²²

Určité nejasnosti a výkladové problémy může v praxi vyvolávat poněkud specifický „unijní“ právní jazyk – značně odlišný od právního jazyka české normotvorby – použitý při vymezení skutkových podstat trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie v dané směrnici. Do budoucna však lze očekávat dosažení konsenzu ohledně vzniklých výkladových nejasností cestou sjednocující výkladové praxe Soudního dvora Evropské unie.³²³

³²⁰ DI FRANCESCO MAESA, Constanza. Directive (EU) 2017/1371 on the Fight Against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law: A Missed Goal? *Journal on Law and Integration*. ISSN 2499-8249. European Papers, 2018, Vol. 3, N° 3, s. 1466.

³²¹ Tato skutečnost je zřejmá z důvodové zprávy k návrhu dané směrnice publikovaného Komisí Evropské unie pod číslem COM(2012)363/2. Úmluvou o ochraně finančních zájmů Evropských společenství toho nebylo dosaženo, a to byl jeden z hlavních důvodů jejího nahrazení danou směrnicí. Ta je pro členské státy závazná, nikoli však v nich přímo aplikovatelná. Cíle jí sledované jsou tedy dosažitelné, ale jen při podniknutí adekvátních kroků členskými státy, specificky pak při její náležité implementaci v jejich právních předpisech. Z průběhu jednání o dané směrnici je přitom zřejmé, že ty jsi jsou vědomé toho, že účinné ochrany finančních zájmů Evropské unie není možné docílit bez náležitého nastavení a dosažení jednotného základního standardu trestněprávního postihu daného protiprávního jednání ve všech z nich.

³²² V dohledné době nelze očekávat věcné legislativní změny v ní též proto, že vyjadřuje maximum toho, na čem byl dosažitelný konsenzus.

³²³ K rozšíření jurisdikce Soudního dvora Evropské unie došlo Lisabonskou smlouvou současně se zrušením pilířové soustavy Evropské unie. Předtím měl Soudní dvůr Evropské unie pravomoc omezenou jen na rozhodování o předběžných otázkách podle článku 35 smlouvy o Evropské unii, nyní je jeho pravomoc podle článku 19 smlouvy o Evropské unii plná. Nadto bylo řízení o předběžné otázce podle článku 267 smlouvy o fungování Evropské unie doplněno tzv. naléhavým řízením o otázkách vyvstalých při jednáních před soudy vyžadující rychlé řešení (srov. PEERS, Steve. *EU Justice and Home Affairs Law*. 3. vydání. Oxford: Oxford EU Library, 2011, 588 s. ISBN 978-0199237036, s. 45-46, a JELÍNEK, Jiří, GRÍVNA, Tomáš, ROMŽA, Sergej, TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana, SYKOVÁ, Anna, et. al. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 443 s. ISBN 978-80-7502-375-9, s. 58-59). Soudní dvůr Evropské unie nebyl v minulosti – za účinnosti úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství – nijak zvlášť aktivní a jeho judikatura se v podstatě omezila na rozhodnutí vyjadřující se k tomu, co patří do rámce finančních zájmů Evropské unie (původně Evropských společenství) a k daňovým podvodům na úkor Evropské unie (Evropských společenství). K aplikaci směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie se zatím nevztahuje žádné rozhodnutí, a to už s ohledem na krátkou dobu její účinnosti. Do budoucna by se však situace měla změnit ve vazbě na rozvíjející se praxi vyšetřování a trestního stíhání trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie Úřadem evropského veřejného žalobce. Totéž obdobně platí o odborné literatuře k hmotněprávní úpravě obsažené v dané směrnici a k jejímu výkladu. Její dosavadní absence je v protikladu k tomu,

V českém právním prostředí je idea jednotné skutkové podstaty podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie podle směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie naplněna ve vymezení znaků trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku. Skutkové podstaty tohoto trestného činu jsou vymezeny tak, že pod ně jsou podřaditelné všechny činy naplňující znaky podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie podle dané směrnice a do určité míry i činy naplňující znaky některých trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie s ním souvisejících, zvláště pak „zpronevěry“ evropských finančních prostředků a dalších aktiv. Na druhé straně nebyl důvod – a ani do budoucna není důvod – k legislativní úpravě jejich znaků tak, aby pokrývaly i znaky dalších trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie souvisejících s podvody poškozujícími její finanční zájmy, specificky pak úplatkářství a legalizace výnosů z trestné činnosti proti jejím finančním zájmům. Neodpovídalo by to totiž systematické a celkovému pojetí českého trestního zákoníku a konec konců též danou směrnicí Evropského parlamentu a Rady Evropské unie jsou jejich znaky vymezeny samostatně.

Název trestného činu podle § 260 trestního zákoníku (poškození finančních zájmů Evropské unie) neodpovídá názvu korespondujícího trestného činu podle článku 3 dané směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie (podvod poškozující finanční zájmy Evropské unie), ale co do podstaty je výstižnější.³²⁴ V případě tohoto trestného činu totiž nejde svou povahou toliko o podvod.³²⁵ Z tohoto hlediska není důvod k změně jeho názvu v českém trestním zákoníku.³²⁶

Stejně tak není věcný důvod k změně jeho názvu na trestný čin poškození majetkových zájmů Evropské unie, byť je ustanovením § 260 českého trestního zákoníku – a obdobně ustanovením článku 3 dané směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie – trestněprávně chráněna určitá výše zájmů vztažených k části majetkových hodnot Evropské unie. Chráněny jsou jím totiž její finanční zájmy, a ty nelze ztotožňovat s jejími majetkovými

jak bohatá odborná literatura je k dispozici k procesněprávním institutům trestního práva Evropské unie a k – rovněž novému – projektu Úřadu evropského veřejného žalobce.

³²⁴ Poněkud zavádějící v daném názvu je jen to, že reflektuje toliko poruchovou alternativu tohoto trestného činu, ačkoli ten postihuje i ohrožovací jednání dané povahy.

³²⁵ Rozhodně nejde o podvod v jeho tradičním pojetí, byť je v určitých ohledech blízký některým specifickým podvodům, zvláště pak úvěrovému a dotačnímu podvodu.

³²⁶ S ohledem na jeho podstatu a šíři záběru – výrazně překračující to co je tradičně spojováno s podvody – by jistě nebylo vhodnější zúžení jeho označení na trestný čin podvodu proti finančním zájmům Evropské unie. Názorným příkladem toho, jak matoucí to ovšem může být pro unijní orgány je to, že v souvislosti s přípravou směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie považovala její Komise za trestné činy naplňující znaky podvodu poškozujícího její finanční zájmy toliko podvody podle § 209 až § 212 českého trestního zákoníku [viz. návrh dané směrnice publikovaný pod číslem COM(2012)363/2 v části věnované trestům uplatnitelným v reakci na spáchání činů naplňujících znaky podvodů poškozujících finanční zájmy Evropské unie podle úmluvy o ochraně jejich finančních zájmů].

zájmy.³²⁷ Její finanční zájmy jsou vyjádřením finančního rozměru jejich zájmů různé povahy, včetně těch majetkových, ale nejen jich.³²⁸

Směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie – a stejně tak český trestní zákoník – poskytuje aktuálně trestněprávní ochranu širšímu okruhu finančních zájmů Evropské unie, než jí poskytovala úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství. Do okruhu jejich takto chráněných finančních zájmů patří vedle těch vztažených k finančním prostředkům procházejícím jejími rozpočty (tvořících její příjmy a výdaje) také ty vztažené k části jejich dalších majetkových hodnot (k aktivům pořízeným z jejich rozpočtových prostředků). Nadále tedy do rámce těchto jejich trestněprávně chráněných finančních zájmů nespádají takové její zájmy vztažené ke všem jejím majetkovým hodnotám. Toto omezení přitom nemá žádný racionální důvod. Do budoucna je tedy na místě zvážit rozšíření trestněprávní ochrany poskytované ustanovením § 260 českého trestního zákoníku i na finanční zájmy Evropské unie vztažené k aktivům, s nimiž zatím nepočítá právní úprava obsažená v daném ustanovení. Tím by se dostala právní úprava v něm obsažená nad základní standard nastavený na úrovni Evropské unie, ale z věcně obhajitelných důvodů. Ani pokud by byla taková legislativní změna přijata, neposkytovalo by přitom ustanovení § 260 trestního zákoníku právní ochranu všem finančním zájmům Evropské unie proti jejich poškození a ohrožení. Ostatní finanční zájmy Evropské unie, u nichž je důvod k jejich trestněprávní ochraně, jsou opodstatněně trestněprávně chráněny v jiném režimu a jinými právními normami, a to jak na úrovni České republiky, tak na úrovni Evropské unie. Tak je tomu například v případech finančních zájmů poškozovaných nebo ohrožovaných paděláním peněz evropské měny euro a úpadkovými trestnými činy, a není důvod na tom cokoli měnit.

Obdobně chybou by bylo reagovat na existující výkladové problémy vyskytující se při aplikaci ustanovení § 260 trestního zákoníku a při vymezení vztahu skutkových podstat trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie ke skutkovým podstatám několika dalších trestných činů podle zvláštní části trestního zákoníku legislativními úpravami textace skutkových podstat trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie. Tím by totiž mohlo dojít k přerušení dosavadního interpretačního vývoje, případně i k odchýlení se od standardů

³²⁷ Obdobně je není možné ztotožňovat s ekonomickými zájmy Evropské unie. Její finanční zájmy se odvíjí i od jejich ekonomických zájmů a priorit, ale nejen od nich. Významnou roli v nich hrají též její sociální, politické a další zájmy a priority. Těmto jejím prioritám je podřízeno zvláště nakládání s finančními prostředky procházejícími jejími rozpočty. Blíže k tomu viz výše kapitolu 1.1 této práce.

³²⁸ Obecně je v majetkovém zájmu Evropské unie rozšiřovat a zhodnocovat její majetek. V konkrétech se pak mohou do jejích majetkových zájmů promítat různé priority a ty podléhat různým změnám. Nad jejími prioritami majetkové povahy přitom mohou převažovat priority jiné povahy, např. ekonomické nebo sociální, a primárně od nich se mohou odvíjet její finanční zájmy. V jejím majetkovém a finančním zájmu tedy vždy nemusí být nutně totéž.

nastavených unijní legislativou. Stávající vymezení znaků skutkových podstat trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie přitom lze považovat za v zásadě vyhovující. Za opětovné zvážení stojí pouze vhodnost aktuálně zakotvené formy kriminalizace prostého vyhotovení nepravdivých, nesprávných a neúplných dokladů za okolností ohrožujících finanční zájmy Evropské unie. Proti této formě jeho kriminalizace svědčí vedle již výše zmíněné – v minulosti v legislativním procesu uplatněné – argumentace též to, že v dané části je platná právní úprava nesystémová a nevyvážená. Z velké variability přípravných jednání vytrhává jedno a kriminalizuje ho. *De lege ferenda* je přitom na místě zvolit mezi dvěma možnostmi: buď nekriminalizovat přípravu ohrožování a poškozování finančních zájmů Evropské unie v žádné její formě nebo jí v plném rozsahu kriminalizovat. Upřednostnění druhé z těchto možností by přiblížilo právní úpravu trestnosti poškozování a ohrožování finančních zájmů Evropské unie v § 260 trestního zákoníku právnímu zakotvení trestnosti podvodů podle § 209 až § 212 trestního zákoníku a více by odpovídalo principu asimilace zakotvenému v primárním unijním právu. Podle něj totiž má být finančním zájmům Evropské unie v jejich členských státech poskytována stejná (trestněprávní) ochrana jaká je v nich poskytována jejich vlastním finančním zájmům (článek 325 smlouvy o fungování Evropské unie).

Svým způsobem z obdobných důvodů lze v budoucnu zvážit kriminalizaci nedbalostní formy trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie. Unijní legislativa její kriminalizaci nepožaduje, ale kriminalizována je například v trestním právu nám historicky nejbližším, tedy ve slovenském trestním právu. Ve slovenském trestním zákonu je zakotvena úmyslná i nedbalostní varianta daného trestného činu, a to v jeho ustanoveních § 262 a § 263.³²⁹ Oproti tomu v České republice jsou z nedbalostních jednání poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie trestněprávně postižitelná pouze ta, která naplňují znaky trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku, případně trestného činu legalizace výnosů z trestné činnosti z nedbalosti podle § 217 trestního zákoníku a trestného činu maření úkolu úřední osoby z nedbalosti podle § 330 trestního zákoníku. Jde o právní úpravu z tohoto hlediska nevyváženou, navíc vyvolávající pochybnosti o šíři pravomoci nově zřízeného Úřadu evropského veřejného žalobce, specificky pak o tom, zda do ní patří též vyšetřování a trestní stíhání daných nedbalostních trestných činů spáchaných na úkor finančních zájmů Evropské unie.

³²⁹ V § 263 slovenského trestního zákona je sankcionován ten, kdo z nedbalosti poškodí nebo ohrozí finanční zájmy Evropské unie jednáním popsaným v úmyslné variantě daného trestného činu. Srov. ŠANTA, Ján, ZEMAN, Štefan: Ochrana finančních zájmů Európskej únie v Trestnom zákone Slovenskej republiky a porovnanie so zákonmi niektorých iných štátov EÚ. *Justičná revue*, ISSN 1335-6461, 2018, roč. 70, č. 10, s. 1086-1098.

1.4.2. Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO) a jeho pravomoci

Letité snahy o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO, z anglického *European Public Prosecutor's Office*, resp. PE, z francouzského *Parquet européen*) našly své naplnění přijetím nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Toto nařízení vstoupilo v platnost dne 20. listopadu 2017 a zahájení činnosti Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) časově zařadilo na přelom let 2020 a 2021.³³⁰

Prostor pro zrod Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) otevřela Lisabonská smlouva podepsaná dne 13. prosince 2007 a jí modifikovaná smlouva o fungování Evropské unie. Ta počítala se zřízením tohoto úřadu v hlavě týkající se evropského prostoru svobody, bezpečnosti a práva. V ní současně stanovila, že věcná příslušnost tohoto úřadu má být omezena na trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie, s možností rozšíření této jeho příslušnosti jednomyslným rozhodnutím Rady Evropské unie.³³¹

Přijetím nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, vyvrcholila dlouhodobá snaha o vytvoření společné unijní instituce tohoto typu. Zrod tohoto úřadu byl výsledkem zdlouhavých diskusí a jednání, mnohdy politicky velice citlivých. Těm dominovaly obavy z přílišného omezení národních suverenity členských států Evropské unie. Zásadní hrozba spojená se zřízením Úřadu evropského veřejného žalobce jako svébytného nadnárodního orgánu činného v trestním řízení byla spatřována v možné příliš rozsáhlé ingerenci z jeho strany do vnitrostátních záležitostí členských států Evropské unie v oblasti, kterou vnímaly jako svou doménu, tedy v oblasti trestání. Obavy z toho vedly po dobu několika let k revizím připravených textů a k jejich kritice. Pojetí daného úřadu, které vykryštovalo z proběhlých jednání, nebylo posléze akceptováno všemi členskými státy Evropské unie. Plný konsensus totiž nebyl dosažen ani v otázce účelnosti jeho zřízení ani v otázce jeho podoby a pravomocí. Úřad evropského veřejného žalobce tedy vznikl jako orgán Evropské unie, ale jeho působnost je omezena na členské státy, které se dohodly na jeho zřízení, a na ty, které k nim dodatečně přistoupily.³³²

³³⁰ Úřad evropského veřejného žalobce byl zřízen nařízením Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem jeho zřízení, a to jako instituce Evropské unie (viz článek 3 citovaného nařízení). Stanovení přesného data zahájení činnosti Úřadu evropského veřejného žalobce bylo svěřeno rozhodnutí Komise Evropské unie vydanému na návrh evropského nejvyššího žalobce. Podle článku 120 odst. 2 daného nařízení Rady Evropské unie nesmí den určený Komisí Evropské unie nastat dříve než tři roky po dni jeho vstupu v platnost (tedy po dni 20. listopadu 2017).

³³¹ Viz článek 86 smlouvy o fungování Evropské unie a KELLERBAUER, Manuel, KLAMERT, Marcus, TOMKIN, Jonathan, et. al. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2019. 2278 s. ISBN 978-0-19-879456-1, s. 897-898.

³³² Úřad evropského veřejného žalobce vznikl v režimu tzv. posílené spolupráce skupiny členských států Evropské unie, které podpořily návrh Komise Evropské unie na jeho zřízení. Evropský parlament s tím vyslovil souhlas dne

Dlouhodobost snah o zrod instituce dané povahy je možné demonstrovat na krocích, které vedly k jejímu zřízení. S myšlenkou zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce přišli v roce 1994 experti tehdejšího Generálního ředitelství pro finanční kontrolu při Evropské komisi, kteří vyhodnotili dosavadní ochranu finančních zájmů Evropského společenství jako nedostatečnou. V návaznosti na jejich zjištění a doporučení iniciovala Evropská komise s podporou Evropského parlamentu zadání speciální studie věnované trestněprávní ochraně finančních zájmů Evropských společenství. Zpracování této studie bylo financováno Koordinačním orgánem boje proti podvodům při Evropské komisi (UCLAF), který se krátce na to transformoval do Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF). Výsledkem více než dvouleté intenzivní práce nezávislé skupiny expertů vedené prof. Mireille Delmas-Marty z pařížské Sorbonny byl trestněprávní opus nazvaný *Corpus Juris* obsahující návrh na harmonizaci trestního práva hmotného v oblasti ochrany finančních zájmů tehdejších Evropských společenství a na kodifikaci základních procesních pravidel pro řízení o trestných činech poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropských společenství. *Corpus Juris* – a po jeho přepracování také *Corpus Juris 2000* – vyšel z nových principů evropské trestní teritoriality a v souladu s nimi navrhl, aby v trestních věcech, v nichž jde o finanční zájmy Evropských společenství, převzal roli prokuratur a státních zastupitelství jednotlivých členských států nově vytvořený Úřad evropského veřejného žalobce.³³³ Tento úřad koncipoval *Corpus Juris* i *Corpus Juris 2000* jako nezávislý orgán Evropského společenství, nadaný pravomocí vyšetřovat trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropských společenství, trestně stíhat osoby podezřelé z jejich spáchání, tyto osoby stavět před soudy, v soudních řízeních plnit roli veřejné žaloby a zajišťovat výkon odsuzujících rozsudků vynesenech v trestních věcech dané povahy.³³⁴ V souladu s tím – a ve

5. října 2017. Podrobně viz KOŘÍNEK, Štěpán. (Ne)výhody posílené spolupráce jako formy pro zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. *Právník*, ISSN 0231-6625, 2020, č. 4, s. 358-369.

³³³ Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce s působností v rámci prostoru celé Evropské unie vnímal *Corpus Juris* i *Corpus Juris 2000* jako účinné opatření odstraňující procesní překážky vlastní mezinárodní justiční spolupráci v trestních věcech. Ke *Corpus Juris* a *Corpus Juris 2000* viz výše bod 1.4.1.B. této práce.

³³⁴ Srov. FENYK, Jaroslav. Projekt Evropského veřejného žalobce (Nová podoba mezinárodní justiční spolupráce v rámci členských států Evropské unie?) In: *Europeizace trestního práva* (ed. Tomášek, Michal), Acta Universitatis Carolinae Iuridica 2/2008, Praha, Karolinum, 2008, ISSN 0323-0619, s. 35-51. K samotnému procesu vzniku *Corpus Juris* a *Corpus Juris 2000*, jakož i k projektu Úřadu evropského veřejného žalobce, je k dispozici rozsáhlá odborná literatura. Viz zvláště JELÍNEK, Jiří, GRIVNA, Tomáš, ROMŽA, Sergej, TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana, SYKOVÁ, Anna, et. al. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 443 s. ISBN 978-80-7502-375-9, s. 389-404; FENYK, Jaroslav. Ochrana finančních zájmů Evropské unie. In *Právo v evropské perspektive* (ed. Blaho, Peter, Švecová, Adriana) I. díl. Trnava:: Trnavská univerzita v Trnavě, 2011, ISBN 9788080824600, s. 288-297; TOMÁŠEK, Michal. *Europeizace trestního práva*. Praha. Linde, 2009. 459 s. ISBN 978-80-7201-737-9, s. 234-245; KOŘÍNEK Štěpán. *Evropský veřejný žalobce*. Praha: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 4/2019, Praha: Karolinum, 2019, ISSN 0323-0619, s. 9-25; PAVLÍK, Jiří. *Adaptace českého právního řádu na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce*. Praha: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 4/2019, Praha, Karolinum, 2019, ISSN 0323-0619, s. 27-43; ZEZULOVÁ, Jana. *Corpus Iuris – soubor trestněprávních ustanovení vytvořených na ochranu finančních zájmů Evropských společenství*. *Časopis pro právní vědu a praxi*, ISSN 1210-9126, 1999, č. 1, s. 23-24; JELÍNEK, Jiří. *Evropský veřejný žalobce v evropském*

snaze otevřít prostor pro přijetí předpisů vedoucích ke zřízení této instituce – dala Evropská komise podnět k příslušné změně primárního práva Evropských společenství. V rámci revize tohoto práva smlouvou z Nice sice zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce neprosadila³³⁵, ale ve svých aktivitách v zájmu jeho vytvoření neustala a již v roce 2001 zveřejnila diskusní materiál označený názvem Zelená kniha o trestněprávní ochraně finančních zájmů Evropských společenství a o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.³³⁶ Vyhodnocení diskuse k této problematice časově spadlo do období přípravy nové podoby Evropských společenství, jejíž základní prvky měly být zakotveny ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu (čili Evropské ústavě). Tato ústavní listina počítala se zřízením Úřadu evropského veřejného žalobce s působností v rámci prostoru celé Evropské unie a s vytvořením jednotné (evropské) oblasti vyšetřování trestných činů ve smyslu článku 299 smlouvy o Evropské unii.³³⁷ Proces její ratifikace však nebyl nikdy dokončen, takže nevstoupila v platnost.³³⁸ Myšlenka zásadní proměny Evropské unie a jejích orgánů nicméně nebyla opuštěna a v roce 2007 byla promítnuta do Lisabonské

prostoru. *Kriminalistika*, ISSN 1210-9150, 2018, č. 1, s. 59-72; KUCHTA, Josef. Vývoj a současný stav legislativních snah o vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce. In: *Veřejná žaloba a její perspektivy* (ed. Zarivnij, Petr) Brno: Masarykova universita, 2015, ISBN 978-80-210-8075-1, s. 46-52; ONDREJOVÁ, Anna. *Európsky prokurátor*. Komentár k nariadeniu Rady Európskej únie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, 239 s. ISBN 978-80-8168-749-5, s. 27-29; HERMFELD, Hans-Holger, BRODOWSKI, Dominik, BURCHARD, Christoph. *European Public Prosecutor's Office. Commentary*. Oxford: Hart Publishing-Beck-Nomos, 2020. 704 s. ISBN 978-15-09947-15-7, s. 32-56.

³³⁵ Niceská smlouva byla podepsána dne 26. února 2001 a v platnost vstoupila dne 1. února 2003. Důvodem jejího přijetí byla reforma evropských institucí poté co se počet členských států zvýšil na dvacet pět. Pozměnila hlasovací systém v Radě Evropské unie a zavedla nové složení Evropské komise. Vedla také k zřízení několika nových institucí, avšak mezi ně nezařadila Úřad evropského veřejného žalobce. Jeho zřízení se Evropské komisi nepodařilo prosadit ani cestou jí navržené směrnice Evropského parlamentu a Rady o trestněprávní ochraně finančních zájmů Evropských společenství. Návrh této směrnice byl Evropskou komisí zveřejněn dne 25. ledna 2001 pod číslem COM(2001)272, ale nebyl schválen Evropským parlamentem.

³³⁶ Zelená kniha o trestněprávní ochraně finančních zájmů Evropských společenství a o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce byla zveřejněna dne 11. prosince 2001 pod číslem COM(2001)715 v konečném znění. Průběh následující diskuse nad tímto materiálem shrnula Evropská komise ve zprávě publikované dne 19. března 2003 pod číslem COM(2003)128 v konečném znění.

³³⁷ Smlouva o Ústavě pro Evropu ve svém článku III-274 předpokládala konstituování Úřadu evropského veřejného žalobce jeho transformací z Eurojustu cestou přijetí speciálního evropského zákona. To bylo poměrně kuriozní, neboť Eurojust vznikl koncem devadesátých let 20. století jako konkurenční projekt k návrhu na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Smlouva o Ústavě pro Evropu současně otevírala prostor pro případné spojení tohoto úřadu s Europolem. V článku III-175 stanovila, že Úřad evropského veřejného žalobce má být příslušný k tomu, aby vyhledal, pronásledoval a předal soudu, případně ve spojení s Europolem, pachatele a spolupachatele závažných trestných činů, dotýkajících se několika členských států, jakož i trestných činů dotýkajících se finančních zájmů Evropské unie, určených v evropském zákoně přijatém Radou Evropské unie. Srov. SYLLOVÁ, Jindřiška, PITROVÁ, Lenka, SVOBODOVÁ, Magdalena, a kolektiv. *Ústava pro Evropu. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2005, 1118 s. ISBN 978-80-7400-326-3, s. 734-735.

³³⁸ Návrh smlouvy o Ústavě pro Evropu byl zveřejněn dne 18. července 2003 a po zdoluhavých jednáních byl schválen mezivládní konferencí, probíhající od října roku 2003 do června roku 2004. Samotná smlouva o Ústavě pro Evropu pak byla podepsána dne 29. října 2004 v Římě. Po vstupu v platnost měla nahradit Maastrichtskou smlouvu a Smlouvu o založení Evropských společenství, ale k tomu nedošlo. Postup její ratifikace členskými státy Evropské unie byl zastaven referendem ve Francii, kde se většina občanů vyslovila proti její ratifikaci.

smlouvy, která podstatně změnila podobu Evropské unie.³³⁹ Tato smlouva také otevřela možnost rozšíření orgánů Evropské unie o Úřad evropského veřejného žalobce, když změnou článku 86 smlouvy o fungování Evropské unie vymezila základní právní rámec pro jeho zřízení a pro nastavení jeho pravomocí.³⁴⁰ Příprava návrhu nařízení o jeho zřízení pak trvala Komisi Evropské unie další čtyři roky, po nichž následovalo další poměrně dlouhé období diskusí o potřebě jeho vzniku, o jeho podobě a o jeho pravomocech.³⁴¹ V jejich průběhu se ukázalo, že jeho zřízení s působností pro celé území Evropské unie připadá do úvahy pouze v dlouhodobém horizontu a po nalezení konsensu na řadu sporných otázek. Postupně však vykristalizovala skupina členských států Evropské unie, které vnímaly naléhavou potřebu jeho urychleného zřízení v podobě nadnárodního orgánu, schopného spojit výkonný systém vymáhání spravedlnosti s jednotným hmotným i procesním základem. Ty pak využily modelu tzv. posílené spolupráce, která se v minulosti osvědčila při realizaci několika jiných významných projektů a úspěšně byla uplatněna například při Schengenských dohodách.³⁴² Úřad evropského veřejného žalobce tak byl

³³⁹ Lisabonská smlouva byla podepsána v Lisabonu dne 13. prosince 2007 a v platnost vstoupila po její ratifikaci všemi členskými státy Evropské unie ke dni 1. prosince 2009. Ve vazbě na posílení svébytné právní subjektivitě Evropské unie nově vymezila její specifické pravomoci, pravomoci jejích členských států a tzv. sdílené pravomoci (pravomoci sdílené Evropskou unií a jejími členskými státy). Trestní ochranu finančních zájmů Evropské unie – a to jak institucionální tak právní – systematicky zařadila do oblasti tzv. sdílených pravomocí. Současně s ní vstoupila v platnost Listina základních práv Evropské unie vyhlášená dne 7. prosince 2007. Mezi jí zakotvenými právy přitom jsou také základní práva vztahující se na řízení v trestních věcech. Tato práva současně zaručuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod sjednaná dne 4. listopadu 1950 v Římě (jménem České a Slovenské federativní republiky byla podepsána dne 21. února 1991 v Madridu a vstoupila pro ní v platnost dne 18. března 1992, viz sdělení č. 209/1992 Sb.). Srov. SYLLOVÁ, Jindřiška, PITROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena, a kolektiv. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, 1302 s. ISBN978-80-7400-339-4, s. 2-5, 396-398 a 1155-1183.

³⁴⁰ Podle článku 86 odst. 1 smlouvy o fungování Evropské unie může Rada Evropské unie pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie zvláštním legislativním postupem formou nařízení – po obdržení souhlasu Evropského parlamentu – vytvořit z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce. Článek 86 odst. 4 téže smlouvy pak umožňuje Radě Evropské unie současně nebo následně přijmout rozhodnutí, kterým se rozšíří pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce tak, aby zahrnovaly také boj proti závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem a aby mu umožňovaly stíhat pachatele a spolupachatele závažných trestných činů dotýkajících se několika členských států.

³⁴¹ Návrh nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce byl publikován dne 17. července 2013 pod číslem COM(2013)534 a byl součástí legislativního balíčku k posílení institucionálních aspektů ochrany finančních zájmů Evropské unie. Dalším významným dokumentem, který vedle něj zahrnoval tento balíček, byl návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) ze dne 17. července 2013 číslo COM(2013)535. Diskuse o těchto legislativních návrzích – věcně propojená s diskusí o návrhu směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie – byla vedena od roku 2013 do roku 2017.

³⁴² Možnost zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce v režimu tzv. posílené spolupráce předvídal článek 86 odst. 1 smlouvy o fungování Evropské unie, a to pro případ, že by se nepodařilo dosáhnout na úrovni všech členských států Evropské unie jednomyslnosti a pro zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce by se vyslovilo alespoň devět členských států Evropské unie. V režimu tzv. posílené spolupráce se neuplatní právo veta a nesouhlas určitého členského státu Evropské unie nebrání učinění určitého kroku, ale to co z něj vyplývá váže pouze ty členské státy Evropské unie, které se pro něj vyslovily (srov. článek 20 odst. 2 smlouvy o Evropské unii a článek 329 odst. 1 smlouvy o fungování Evropské unie). Proti zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce se od počátku stavěly především Velká Británie a Irsko, ale též část skandinávských států (Dánsko a Švédsko) a dva ze států Střední Evropy, a to Polsko a Maďarsko. Ostatní členské státy Evropské unie byly za této situace její Komisí postupně přivedeny k využití režimu tzv. posílené spolupráce. Blíže k tomu viz DREW, Steve. How will the European Public

zřízen nařízením Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017 v režimu posílené spolupráce, ke které se (doposud) zavázalo celkem dvacet dva členských států Evropské unie, a to Belgie, Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Finsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Malta, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko a Španělsko.³⁴³

Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) bylo doprovázeno reformou Agentury Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojustu) a několika dalších unijních institucí.³⁴⁴ Jednalo se tedy o součást široce pojaté reformy řízení v trestních věcech provedené na úrovni Evropské unie. Soustředěna byla na přípravné stadium trestního řízení – na vyšetřování vymezeného okruhu trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie a trestných činů s nimi neoddělitelně spojených – a to při zachování stávajících modelů jejich soudního projednání na úrovni členských států Evropské unie. Na jejich členských státech zůstal také výkon rozhodnutí vynesných jejich soudy, včetně výkonu jimi uložených trestů a ochranných opatření.

Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO) získal pravomoci do té doby přiznávané v členských státech Evropské unie výlučně místním prokuraturám, státním zastupitelstvím nebo vyšetřujícím soudcům. Jeho zřízení se však nijak nedotklo pravomocí místních soudů činných v trestních věcech a nebylo spojeno s vytvořením soudní soustavy Evropské unie se soudy nadanými pravomocí rozhodovat v trestních věcech. Takové pravomoci nezískal ani již existující Soudní dvůr Evropské unie (tzv. Evropský soudní dvůr).³⁴⁵ Přiznáno mu však bylo právo

Prosecutor's Office (EPPO) be born? In: *The European Public Prosecutor's Office – Legal and Criminal Policy Perspectives* (Asp, Paul, ed.), Stockholm: Stiftelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, 2005, s. 13-16; KORÍNEK, Štěpán. (Ne)výhody posílené spolupráce jako formy pro zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. *Právník*, ISSN 0231-6625, 2020, č. 4, s. 369.

³⁴³ Všechny tyto státy se shodly na potřebě efektivnějšího mechanismu ochrany evropských zájmů, zejména těch finančních, a na dalším prohloubení procesu tzv. europeizace trestního práva, v jehož rámci do té doby vznikly takové trestněprávní instrumenty jakými byly například evropský zatýkácí rozkaz, evropský vyšetřovací příkaz, evropský důkazní příkaz či evropský zajišťovací příkaz. Současně seznaly, že ochranu finančních zájmů Evropské unie lze institucionálně efektivně zajistit pouze na nadnárodní – evropské – úrovni, ovšem při zachování stávajících pravomocí národních soudů. Nařízením Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, jímž byl zřízen Úřad evropského veřejného žalobce, je závazné a přímo použitelné pouze v členských státech Evropské unie, které se zúčastnily posílené spolupráce za účelem jeho zřízení, a v jejich členských státech, které k této posílené spolupráci dodatečně přistoupily (srov. článek 328 odst. 1 smlouvy o fungování Evropské unie a recitál 9 citovaného nařízení).

³⁴⁴ Mezi institucemi, jejichž reforma byla Komisí Evropské unie připravena, byl také Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF), avšak jeho reformu se nepodařilo dotáhnout.

³⁴⁵ Soudní dvůr Evropské Unie – původně Soudní dvůr Evropských společenství – vznikl v roce 1952 a sídlí v Luxemburgu. Tento evropský soudní orgán provádí výklad práva Evropské unie, a to v zájmu toho, aby bylo uplatňováno stejným způsobem ve všech jejích členských státech, a urovnává právní spory mezi jednotlivými členskými státy a orgány Evropské unie. Právo Evropské unie vykládá v rámci rozhodování o předběžných otázkách, s nimiž se na něj obrací vnitrostátní soudy: Má-li tedy vnitrostátní soud pochybnosti ohledně výkladu nebo platnosti určitého právního předpisu Evropské unie, může ho požádat o vysvětlení. Stejný mechanismus lze využít k určení toho, zda je vnitrostátní právní předpis nebo praxe v souladu s právem Evropské unie. Členské státy Evropské unie u něj mohou žalobami o neplatnost dosáhnout zrušení právních předpisů Evropské unie. Vedle toho

přezkoumávat rozhodnutí Úřadu evropského veřejného žalobce o odložení případu, pokud jsou zpochybněna přímo na základě práva Evropské unie.³⁴⁶ Současně má v souladu s článkem 267 smlouvy o fungování Evropské unie pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu a aplikace právních předpisů Evropské unie, předložených mu vnitrostátními soudy k posouzení.³⁴⁷ Tím může ovlivnit rozhodovací praxi vnitrostátních soudů i v trestních věcech týkajících se finančních zájmů Evropské unie, v nichž je aktivní Úřad evropského veřejného žalobce.

Ve vztazích Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO), Agentury Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojustu), Evropského policejního úřadu (Europolu) a Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) se na jedné straně předpokládá vzájemné nevměšování do jejich specifických oblastí působnosti a na druhé straně úzká spolupráce v oblastech, v nichž to může být efektivní z hlediska naplnění jejich poslání.

Agentura Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) – ve své původní podobě Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojustu) – zahájila svoji činnost v roce 2002. Stalo se tak na základě rozhodnutí Rady 2002/187/SVV ze dne 28. února 2002 o jejím zřízení. Zřízena byla v zájmu zefektivnění boje proti závažné organizované trestné činnosti přeshraniční povahy, zlepšení spolupráce mezi členskými státy Evropské unie v trestních věcech a vytvoření podmínek pro optimální koordinaci vyšetřování vedených na území více členských států.³⁴⁸ Postupem doby – ve vazbě na pokračující harmonizaci evropského trestního procesního

před ním mohou být – mimo jiné – vedena řízení proti členským státům Evropské unie pro neplnění povinností vyplývajících pro ně z právních předpisů Evropské unie a řízení proti Evropské unii o náhrady způsobených škod. Postavení a pravomoci Soudního dvora Evropské Unie jsou upraveny v článcích 251 až 281 smlouvy o fungování Evropské unie.

³⁴⁶ Přezkum zákonnosti procesních úkonů Úřadu evropského veřejného žalobce, které mají právní účinky vůči třetím osobám, náleží v zásadě vnitrostátním soudům (článek 42 odst. 1 nařízení Rady 2017/1939/EU ze dne 12. října 2017). Výjimku z toho představuje přezkum rozhodnutí Úřadu evropského veřejného žalobce o odložení případu, k němuž dochází u Soudního dvora Evropské unie v mezích právní úpravy obsažené v článku 42 odst. 3 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Soudní dvůr Evropské unie má vedle toho – mimo jiné – také pravomoc rozhodovat podle článku 14 odst. 5 a článku 16 odst. 5 citovaného nařízení o odvolání evropského veřejného žalobce a evropských žalobců (srov. též článek 42 odst. 7 citovaného nařízení).

³⁴⁷ Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se (a) platnosti procesních úkonů Úřadu evropského veřejného žalobce, pokud je otázka platnosti vznesena u kteréhokoli soudu členského státu přímo na základě práva Evropské unie, (b) výkladu nebo platnosti ustanovení práva Evropské unie, včetně nařízení Rady 2017/1939/EU ze dne 12. října 2017, a (c) výkladu článků 22 a 25 tohoto nařízení ve vztahu k jakémukoli sporu o příslušnost mezi Úřadem evropského veřejného žalobce a příslušnými vnitrostátními orgány (článek 42 odst. 2 nařízení Rady 2017/1939/EU ze dne 12. října 2017).

³⁴⁸ Vznik této instituce bylo možné očekávat již od devadesátých let 20. století. Tehdy docházelo k postupnému odstraňování hraničních kontrol na základě Schengenské dohody ze dne 14. června 1985, což bylo spojeno s rozvojem již existujících druhů závažné trestné činnosti i s nárůstem páchaní jejich nových forem, a to vyvolávalo potřebu zintenzivnění spolupráce členských států Evropských společenství při jejím potírání a potřebu sjednocení volených postupů. Na bilaterální úrovni byly hledány způsoby jak zúčelnit kroky činěné v rámci mezinárodní justiční spolupráce a na komunitární úrovni vystupovala do popředí snaha harmonizovat právní předpisy a postupy v trestním řízení v zájmu zefektivnění boje proti závažné organizované trestné činnosti nadnárodní povahy a

práva – začala hrát na půdě Evropské unie roli koordinátora boje proti organizované přeshraniční trestné činnosti. Pravidelně byla konzultována příslušnými institucemi Evropské unie a aktivní byla i při realizaci řady speciálních operací směřujících k potírání dané formy trestné činnosti. Úzce přitom spolupracovala s Europol, Evropským úřadem pro boj proti podvodům a příslušnými orgány členských států Evropské unie. Její činnost směřující k dosažení stanovených cílů však značně omezovaly potíže vyplývající z toho, že byla zřízena toliko rámcovým rozhodnutím Rady Evropské unie, nikoliv přímo aplikovatelným nařízením Evropského parlamentu a Rady Evropské unie, a jednotlivé členské státy Evropské unie neměly povinnost postupovat striktně v souladu s ním. Na nich bylo toliko to, aby s ním harmonizovaly své národní právní předpisy, což všechny neprovedly dostatečně důsledně.³⁴⁹ Tento nedostatek byl odstraněn v rámci reformy Eurojustu provedené v souvislosti se zřízením Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO), a to vydáním nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1727 ze dne 14. listopadu 2018.³⁵⁰ Hlavním posláním Eurojustu zůstala koordinace justiční spolupráce mezi vnitrostátními orgány pověřenými vyšetřováním a stíháním závažné

vytvořit nadnárodní prostor bezpečnosti a spravedlnosti. Prvním mezníkem na cestě k dosažení tohoto cíle se stalo dne 2. října 1997 podepsání Amsterodamské smlouvy, která do tzv. Třetího pilíře zařadila vymezení zásad spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí, a to s cílem účinného potírání organizované mezinárodní trestné činnosti. Zásadní pro nastávající vývoj trestní politiky Evropské unie bylo zasedání Rady Evropské unie ve finském Tampere v říjnu roku 1999, mezi jehož výstupy patřilo vymezení cest k dosažení daného cíle (blíže k tomu viz ZEMAN, Pavel. Eurojust – evropská jednotka pro justiční spolupráci. *Státní zasedání*, ISSN 1214-3758, č. 5/2005, s. 1-2). V průběhu následujícího roku – tedy roku 2000 – přijala Rada Evropské unie rámcové rozhodnutí o zřízení Pro-Eurojustu (rozhodnutí č. 2000/799/SVV o vytvoření Prozatímní jednotky justiční spolupráce), a ten byl dne 28. února 2002 nahrazen Eurojustem (k tomu došlo rozhodnutím Rady 2002/187/SVV z tohoto dne o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti). V prosinci téhož roku se Eurojust přestěhoval ze svého původního sídla v belgickém Bruselu do svého nového sídla v sousedství sídla Europolu v holandském Haagu.

³⁴⁹ Blíže k tomu viz výroční zprávu Eurojustu za rok 2018 (dokument číslo 7944/19).

³⁵⁰ K první reformě Eurojustu došlo v roce 2009 na základě rozhodnutí Rady 2009/426/SVV ze dne 16. prosince 2008 o posílení Eurojustu a o změně rozhodnutí 2002/187/SVV. Toto rozhodnutí otevřelo prostor pro aktivní zapojení Eurojustu do šetření v konkrétních trestních věcech. Zásadní reforma Eurojustu však byla spojena až se zřízením Úřadu evropského veřejného žalobce nařízením Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017. Došlo k ní v právním rámci vymezeném nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1727 ze dne 14. listopadu 2018 o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) a o nahrazení a zrušení rozhodnutí Rady 2002/187/SVV, které bylo vydáno na základě článku 85 smlouvy o fungování Evropské unie a účinnost nabylo dne 12. prosince 2019. Podstatou této reformy bylo nové organizační uspořádání Eurojustu, jeho nové zakotvení mezi orgány Evropské unie a upřesnění jeho pravomocí. Nově se skládá z národních členů (do něj vyslaných státních zástupců, prokurátorů, vyšetřujících soudců a policejních důstojníků), kolegia (složeného ze všech jeho národních členů a jednoho zástupce Komise Evropské unie), výkonné rady (pověřené přijímáním příslušných správních rozhodnutí k zajištění jeho řádného fungování) a správního ředitele (odpovědného za administraci jeho činnosti). Národní členové a kolegium Eurojustu byli oprostěni od administrativní zátěže, aby se mohli soustředit na výkon svých operativních a řídicích pravomocí. V zájmu jejich efektivního výkonu mají národní členové potřebné operativní pravomoci ve vztahu ke svým členským státům, přístup k relevantním informacím ve veřejných národních rejstřících, přímý kontakt s příslušnými národními orgány a právo účasti ve společných vyšetřovacích týmech. Po dohodě s příslušnými vnitrostátními orgány nebo v naléhavých případech mohou rovněž nařizovat vyšetřovací úkony a vydávat a vykonávat žádosti o vzájemnou právní pomoc (v České republice tak mohou činit v mezích stanovených zákonem č. 104/2013 Sb. o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních). Eurojust zůstal jedinou agenturou Evropské unie, která koordinuje justiční orgány členských států ve všech segmentech bezpečnostního řetězce a ve všech stádiích trestního řízení, tedy od počátku šetření ve věci až do pravomocného rozhodnutí.

organizované trestné činnosti, týkající se dvou a více členských států Evropské unie. Zároveň jsou nadále předpokládány jeho aktivity v případech, v nichž je na místě vést vyšetřování a trestní stíhání na společném základě, ať už justičními orgány jednotlivých členských států Evropské unie nebo s využitím společných vyšetřovacích týmů.³⁵¹ Novum pak představuje úzký vztah Eurojustu s Úřadem evropského veřejného žalobce (EPPO), založený na vzájemné spolupráci v mezích jim svěřených pravomocí. Platí přitom, že začne-li Úřad evropského veřejného žalobce plnit své úkoly v rámci vyšetřování a trestního stíhání, nemůže Eurojust – až na stanovené výjimky – vykonávat svou pravomoc souběžně v témže případě. Výjimku představují případy, v nichž jsou zapojeny členské státy Evropské unie, které se neúčastní posílené spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, a Eurojust požádá o součinnost některý z těchto členských států nebo Úřad evropského veřejného žalobce. Ve vztahu k trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie a k trestným činům s nimi neoddělitelně spojeným, na něž se vztahuje pravomoc Úřadu evropského veřejného žalobce, a týkají se členských států Evropské unie účastnících se posílené spolupráce za účelem jeho zřízení, může být nadto Eurojust aktivní v mezích své vlastní pravomoci, pokud se podezřelé osoby současně podílejí i na jiné trestné činnosti nebo pokud Úřad evropského veřejného žalobce rozhodne, že svou pravomoc nevykoná, anebo pokud Eurojust požádá o součinnost.³⁵² O součinnost může být Eurojust požádán také Evropským policejním orgánem (Europol).³⁵³

³⁵¹ Postavení společných vyšetřovacích týmů je upraveno samostatným rámcovým rozhodnutím Rady Evropské unie z roku 2002 (rozhodnutím Rady 2002/465/SVV ze dne 13. června 2002 o společných vyšetřovacích týmech). Podle výroční zprávy Eurojustu za rok 2018 bylo v rámci Evropské unie zřízeno celkem 30 společných vyšetřovacích týmů, přičemž zástupce Eurojustu byl přizván do 21 takových týmů a o zřízení ostatních byl Eurojust informován. Na společném základě bývá vedeno především vyšetřování a trestní stíhání rozsáhlé organizované trestné činnosti a trestné činnosti teroristických skupin. Eurojust vede na celoevropské úrovni také databázi informací o teroristické trestné činnosti.

³⁵² Z podnětu Úřadu evropského veřejného žalobce může být v takových případech Eurojust nápomocen zejména koordinací aktivit justičních orgánů členských států, s nimiž spolupracuje Úřad evropského veřejného žalobce, a využitím již navázaných vztahů s justičními orgány států, které nejsou členy Evropské unie (viz článek 100 nařízení č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017 o Úřadu evropského veřejného žalobce a článek 50 nařízení č. 2018/1727 ze dne 14. listopadu 2018 o Eurojustu). Role Eurojustu zůstává nadále zásadní v případech, v nichž figurují jak členské státy Evropské unie, které se zúčastnily posílené spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, tak členské státy Evropské unie, které se této spolupráce nezúčastnily, jakož i v případech trestné činnosti poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie, která nepatří do působnosti Úřadu evropského veřejného žalobce, např. trestné činnosti spojené s paděláním evropské měny euro. Velká očekávání jsou spojena též se sdílením shromážděných odborných poznatků mezi Úřadem evropského veřejného žalobce a Eurojustem (viz závěry Rady Evropské unie o Eurojustu: Agentura unie pro justiční spolupráci v digitální éře, publikované pod číslem 2019/C 412/04 dne 9. prosince 2019). Celkově vzato existují pádné důvody pro vytvoření přednostního partnerství mezi Úřadem evropského veřejného žalobce a Eurojustem v zájmu dosažení co nejlepší synergie mezi jejich aktivitami. Pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce sahají nad rámec možností, které kdy měl a mohl mít k dispozici Eurojust, a to už proto, že má pravomoc nejen iniciovat určité vyšetřování, ale také nechat jej provést pod vlastním dohledem a na vlastní odpovědnost. Na druhé straně může Eurojust přispět k zefektivnění takového vyšetřování uplatněním zkušeností s koordinací příslušných justičních orgánů a může pomoci s vyřešením otázky jurisdikce (viz sdělení Komise Evropské unie Evropskému parlamentu, Radě Evropské unie, Evropskému

Evropský policejní úřad (Europol) byl založen úmluvou o jeho zřízení ze dne 26. července 1995 a svou činnost zahájil v roce 1999.³⁵⁴ Nejdříve neměl žádné operativní pravomoci. Od počátku se soustřeďoval na sběr informací a na zpracovávání analýz s využitím vytvořené informační databáze a jen výjimečně se zapojoval do některých policejních akcí realizovaných policejními útvary členských států Evropské unie, zvláště pak do těch z nich, které probíhaly na území několika z těchto států. Právní základ jeho působení založila vedle úmluvy o jeho zřízení smlouva o Evropské unii (tzv. Maastrichtská smlouva) ve znění smlouvy z Nice.³⁵⁵ K posílení jeho role a jeho původních pravomocí došlo postupně Amsterodamskou smlouvou, Vídeňským akčním plánem, Haagským a Stockholmským programem na posílení svobody, bezpečnosti a spravedlnosti v Evropské unii a Akčním plánem boje proti terorismu. Všechny tyto dokumenty přiznaly Europolu hlavní roli ve sféře policejní spolupráce v Evropské unii.³⁵⁶ Další

hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů č. COM/2013/532 final ze dne 17. července 2013 k lepší ochraně finančních zájmů Evropské unie, k zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a k reformě Eurojustu).

³⁵³ Prostor pro to otevírá článek 49 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1727 ze dne 14. listopadu 2018 o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) a o nahrazení a zrušení rozhodnutí Rady 2002/187/SVV. Zatímco Europolu přísluší podpora donucovacích orgánů členských států Evropské unie při předcházení a potírání závažné přeshraniční trestné činnosti, posláním Eurojustu je podporovat a posilovat koordinaci a spolupráci mezi vnitrostátními orgány pověřenými vyšetřováním a stíháním závažné organizované přeshraniční trestné činnosti ve všech stádiích trestního řízení. Eurojust a Europol se tak navzájem doplňují (blíže k tomu viz závěry Rady Evropské unie o Eurojustu: Agentura unie pro justiční spolupráci v digitální éře, publikované pod číslem 2019/C 412/04 dne 9. prosince 2019).

³⁵⁴ Základní právní rámec pro činnost Europolu položila v roce 1993 Maastrichtská smlouva. Jeho zárodkem se stala prozatímní Protidrogová jednotka Europolu, která zahájila činnost v lednu roku 1994. Její pravomoci byly postupně rozšiřovány a do Europolu byla transformována v roce 1995 úmluvou o zřízení Evropského policejního úřadu uzavřenou na základě článku K3 smlouvy o Evropské unii. Tato úmluva nabyla účinnost poté co jí ratifikoval tehdejší poslední (patnáctý) členský stát Evropské unie. Stalo se tak v roce 1998 a následujícího roku zahájil Europol svou činnost.

³⁵⁵ Smlouva o Evropské unii (tzv. Maastrichtská smlouva) byla podepsána dne 7. února 1992. Tato smlouva založila na půdorysu původních Evropských společenství Evropskou unii a zřídila její instituce. Oproti předchozímu fungování Evropských společenství došlo v ní k posílení role Evropského parlamentu a zavedeny byly nové formy spolupráce mezi členskými státy, zvláště pak ty v oblasti obrany, spravedlnosti a vnitřních záležitostí. Smlouva o Evropské unii byla podstatně pozměněna Niceskou smlouvou ze dne 26. února 2001, která reformovala některé evropské instituce, včetně Europolu, a to ve snaze zefektivnit jejich působení.

³⁵⁶ Amsterodamská smlouva podepsaná dne 2. října 1997 vstoupila v platnost dne 1. května 1999 a zásadně reformovala řadu institucí Evropské unie, včetně Europolu. Cílem této úpravy bylo především dosažení toho, aby dotčené orgány členských států Evropské unie úžeji spolupracovaly skrze Europolu a dobraly se tak účinného potírání organizované trestné činnosti, zvláště pak terorismu, obchodování s lidmi, obchodování s drogami a lidskými orgány, korupce a podvodů (článek 29 smlouvy o Evropské unii ve znění Amsterodamské smlouvy). Cesty k dosažení tohoto cíle byly blíže rozvedeny ve Vídeňském akčním plánu ze dne 3. prosince 1998, vztahujícím se k optimálním způsobům provádění ustanovení Amsterodamské smlouvy v otázce vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. V reakci na teroristické útoky v USA v roce 2001 byl na úrovni Evropské unie přijat v prosinci téhož roku Akční plán boje proti terorismu, na jehož základě byl v Europolu vytvořen protiteroristický tým pro spolupráci s policejními orgány z USA. Počínaje rokem 2004 pak byly pravidelně přijímány programy na posílení svobody, bezpečnosti a spravedlnosti v Evropské unii. První z nich – Haagský program – navázal koncepčně na všeobecný program v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí přijatý na summitu v Tampere v říjnu roku 1999. Schválen byl na zasedání Rady Evropské unie dne 5. listopadu 2004. Stanovoval obecné priority a politické cíle v oblasti vnitřní bezpečnosti Evropské unie na období let 2005-2009. Jeho rámec, hlavní cíle a implementaci detailněji určoval akční plán schválený dne 3. června 2005. Mezi jeho priority patřila – mimo jiné – regulace migračních toků, kontrola vnějších hranic Evropské unie, boj proti organizovanému mezinárodnímu zločinu a potlačování hrozby terorismu, a to s využitím potenciálu Europolu a Eurojustu. Během roku 2009 byl sestaven a dne

prostor pro rozšíření jeho pravomocí otevřela Lisabonská smlouva v části měnicí smlouvu o Evropské unii, a to v souvislosti s budováním základů jednotného evropského prostoru práva a spravedlnosti.³⁵⁷ Úmluva o jeho zřízení z roku 1995 počítala – a doposud počítá – jak s jeho aktivitami vztahenými k sběru informací využitelných v trestních věcech tak s jeho zapojením do vyšetřování závažné trestné činnosti vyžadující společný postup několika členských států Evropské unie.³⁵⁸ Přímé vyšetřovací pravomoci v konkrétních trestních věcech mu sice fakticky nikdy nebyly přiznány, ale zásadní význam získala jeho informační databáze a postupně byla posilována také jeho role při podpoře činnosti policejních orgánů členských států Evropské unie a při koordinaci jejich aktivit. Lisabonská smlouva pak dala Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie oprávnění rozšířit jeho působnost též na provádění vyšetřování a operativních akcí vedených společně s příslušnými orgány členských států a v rámci společných vyšetřovacích týmů.³⁵⁹ Dlouhodobě úzce spolupracuje s Frontexem (Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie). Jeho posláním je současně vyvíjet aktivity usnadňující dosahování cílů a úkolů Agentury Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojustu) a Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO). Vztahy mezi tímto úřadem a Europolem jsou založeny na stejných principech jaké mají

20. prosince 2009 přijat Radou Evropské unie na něj navazující nový víceletý program Evropské unie pro oblast justice a vnitřních věcí – Otevřená a bezpečná Evropa sloužící svým občanům a chránící je – tzv. Stockholmský program, který stanovoval obecné priority a politické cíle pro oblast justice a vnitřních věcí na období let 2010 až 2014. Mimo jiné přitom potvrdil cíl dobudovat společný evropský azylový systém a zdůraznil význam evropské spolupráce v boji proti organizovanému zločinu a při ochraně finančních zájmů Evropské unie s využitím kapacit Europolu. V dubnu roku 2015 pak Komise Evropské unie představila nový Evropský program pro bezpečnost na období let 2015 až 2020, jehož prioritou se stal boj proti terorismu a radikalizaci. Komise Evropské unie se v něm zavázala mimo jiné k vytvoření soudržnějšího rámce pro řešení fenoménu tzv. zahraničních bojovníků, k navýšení kapacity Europolu a k zavedení nových opatření, která ztíží teroristům přístup k jejich financování. Tím navázala na Akční plán boje proti terorismu z roku 2001 a zásadně ho rozvinula, přičemž zásadní roli při jeho realizaci přisoudila Europolu.

³⁵⁷ Lisabonská smlouva ze dne 13. prosince 2007 v části měnicí smlouvu o Evropské unii – v článku 69g – označila za poslání Europolu podporu a posilování činnosti policejních orgánů členských států, jakož i jejich vzájemnou spolupráci při předcházení závažné trestné činnosti dotýkající se dvou nebo více členských států, terorismu a těm formám trestné činnosti, které se dotýkají společného zájmu, jenž je předmětem některé politiky Evropské unie, a při boji proti takové trestné činnosti.

³⁵⁸ Europol je orgánem Evropské unie a z výkonu své funkce je odpovědný Radě Evropské unie. Podle úmluvy o jeho zřízení je kompetentní k vyšetřování trestné činnosti spočívající v nedovoleném obchodování s drogami, obchodování s jadernými a radioaktivními látkami, napomáhání k nedovolenému překročení hranic, obchodování s lidmi, trestné činnosti týkající se motorových vozidel, trestné činnosti spáchané v rámci teroristických činů proti životu, zdraví, osobní svobodě a majetku, praní špinavých peněz a další závažné trestné činnosti, pokud jde o organizovanou trestnou činnost, která se dotýká dvou nebo více států takovým způsobem, který vyžaduje jejich společný postup.

³⁵⁹ Podle článku 69g Lisabonské smlouvy jsou obdobně jako v případě Eurojustu oprávnění Evropský parlament a Rada Evropské unie vymezit formou nařízení další rámec fungování Evropské unie a udělit Europolu nové úkoly, zvláště pak ty spočívající v shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýze a výměně informací a v koordinaci, organizaci a provádění vyšetřování a operativních akcí, vedených společně s příslušnými orgány členských států nebo v rámci společných vyšetřovacích týmů, případně i ve spojení s Eurojustem. V zájmu zachování svrchovanosti členských států Evropské unie v oblasti vnitřní bezpečnosti stanoví citované ustanovení povinnost vést veškeré akce Europolu výlučně po dohodě s členskými státy, na jejichž území jsou tyto akce vedeny.

jiné instituce využívající mezinárodní justiční spolupráci. Dochází mezi nimi tedy především k výměně informací významných pro řízení v trestních věcech.³⁶⁰ Současně je zachována možnost přímé součinnosti mezi Úřadem evropského veřejného žalobce a Interpolem³⁶¹, stejně jako jeho přímé součinnosti s Evropským koordinačním systémem pro boj proti podvodům (AFCOS)³⁶² a s příslušnými orgány třetích států v trestních věcech podle pravidel mezinárodní justiční spolupráce.³⁶³

Právní úprava přijatá na úrovni Evropské unie počítá zároveň se součinností mezi Úřadem evropského veřejného žalobce a Evropským úřadem pro boj proti podvodům. Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF)³⁶⁴ nemá rozhodovací pravomoci a nespadá do systému justičních orgánů, ale jeho hlavním posláním je – obdobně jako u Úřadu evropského veřejného žalobce – ochrana finančních zájmů Evropské unie. Za tím účelem je vybaven oprávněním k provádění vyšetřování jak uvnitř institucí, úřadů a orgánů Evropské unie tak v jejích členských státech, a to samostatně nebo v součinnosti s policejními a justičními orgány členských států i s příslušnými nadnárodními orgány a agenturami vytvořenými na úrovni Evropské unie, zvláště pak s Europolem a Eurojustem.³⁶⁵ S ohledem na rozsah jeho působnosti a šíři záběru působnosti

³⁶⁰ Srov. článek 102 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Podle téhož ustanovení může Úřad evropského veřejného žalobce (EPPJ) požádat Europol – mimo jiné – také o analytickou podporu v souvislosti s konkrétním vyšetřováním.

³⁶¹ Interpol (z anglického International Criminal Police Organization) plní roli obdobnou poslání Europolu na celosvětové úrovni. Vznikl v roce 1923 ve Vídni, kde také bylo v meziválečném období sídlo jeho ústředí. To je nyní ve francouzském Lyonu a své národní ústředny má v celkem 194 členských státech. Je mezinárodní mezivládní organizací zabezpečující policejní spolupráci v kriminálně-policejní oblasti mezi členskými státy. Sdružuje členské státy v rámci boje se všemi formami trestné činnosti a Europol s ním spolupracuje na základě dohody uzavřené v roce 1996. V témže roce získal Interpol statut pozorovatele při OSN.

³⁶² Síť AFCOS – síť tvořená národními orgány zodpovědnými za ochranu finančních zájmů Evropské unie – neprošla v souvislosti se zřízením Úřadu evropského veřejného žalobce žádnou reformou. Na její spolupráci s Europolem, Evropským úřadem pro boj proti podvodům a Eurojustem v administrativněprávní oblasti v zásadě není důvod cokoli měnit. V trestněprávní oblasti však z povahy věci nadále může mít význam toliko při spolupráci mezi členskými státy Evropské unie, na něž se nevztahuje působnost Úřadu evropského veřejného žalobce, a členskými státy Evropské unie, na něž se jeho působnost vztahuje (viz bod 1.3.1. výše v kapitole 1.3. této práce).

³⁶³ S touto spoluprací počítají články 99, 104 a 105 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Právní rámec pro tuto spolupráci zakotvují příslušné mezinárodní dohody – ať už vícestranné nebo dvoustranné – na které tato ustanovení odkazují.

³⁶⁴ Evropský úřad pro boj proti podvodům převzal v roce 2001 kompetence Evropského koordinačního orgánu pro boj proti podvodům. Stalo se tak po nabytí účinnosti rozhodnutí Komise Evropských společenství č. 1999/352/ES, ESUO, Euratom ze dne 28. dubna 1999, jímž byl zřízen. Okolnosti jeho vzniku, jeho postavení mezi orgány Evropské unie, jeho aktivity a pravomoci a jeho poslání jsou shrnuty výše pod bodem 1.3.2. této práce.

³⁶⁵ OLAF provádí vyšetřování na základě výstupů vlastní kontrolní činnosti nebo z podnětu jiných subjektů. Zaměřuje se přitom na nelegální praktiky spojené s výdajemi z evropských rozpočtů a s příjmy do nich a na nesrovnalosti při nakládání s aktivy Evropské unie. Zabývá se však i pochybeními a zneužitím pravomocí úředníků pracujících pro Evropskou unii a dalšími nelegálními jednáními proti jejím zájmům. Výsledky jeho činnosti mohou ústít do přijetí příslušných správních sankcí. Má-li jím šetřený případ trestněprávní rozměr, je na něm, aby dal podnět k zahájení trestního stíhání, ať už příslušnému vnitrostátnímu justičnímu orgánu nebo Úřadu evropského veřejného žalobce. Blíže k tomu srov. články 3, 4 a 11 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům a články 37 a

Úřadu evropského veřejného žalobce v oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie fakticky hrozí překrývání pravomocí těchto orgánů při postihu identifikovaných případů poškození nebo ohrožení těchto jejich zájmů. Právní úprava přijatá na úrovni Evropské unie – přímo aplikovatelná v jejich členských státech – však vychází ze striktního oddělení správních vyšetřovacích pravomocí Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) a trestních vyšetřovacích pravomocí Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO).³⁶⁶ Současně vylučuje postih trestněprávní povahy v témže případě jak z podnětu Úřadu evropského veřejného žalobce tak z podnětu Evropského úřadu pro boj proti podvodům. Stojí tedy na požadavku důsledného dodržování zásady *ne bis in idem*. Na druhé straně nevylučuje návaznost vyšetřování prováděných Evropským úřadem pro boj proti podvodům a vyšetřování vedených Úřadem evropského veřejného žalobce a použitelnost výsledků počátečních šetření provedených Evropským úřadem pro boj proti podvodům – a specificky důkazů jím opatřených – v trestních řízeních vedených následně Úřadem evropského veřejného žalobce a v rozhodnutích vynesených na základě jím podaných obžalob příslušnými soudy.³⁶⁷

Důvodem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) byla snaha překlenout omezení daná tím, že vnitrostátní orgány činné v trestním řízení mohou jednat pouze v rámci států, jejichž orgány jsou, a soustředí se primárně na ochranu jejich zájmů, a ostatní instituce Evropské unie zapojené do boje proti protiprávním činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, jako například Eurojust, Europol a OLAF, mají sice celounijní působnost, avšak nedostává se jim pravomoci k vyšetřování a stíhání případů oněch

101 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

³⁶⁶ Tato právní úprava je aktuálně obsažena především v nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999. Do budoucna lze očekávat zpřesnění této právní úpravy, a to zejména v její části věnované působnosti Evropského úřadu pro boj proti podvodům. S určitými návrhy v tomto směru přišla Komise Evropské unie v legislativním balíčku k posílení institucionálních aspektů ochrany finančních zájmů Evropské unie přijatém a publikovaném dne 17. července 2013. Jednání o těchto návrzích dosud nebyla uzavřena, a to na rozdíl od jednání o návrhu nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce [publikovaném dne 17. července 2013 pod číslem COM(2013)534] a o návrhu nařízení o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojustu) [publikovaném téhož dne pod číslem COM(2013)535], které byly součástí stejného legislativního balíčku.

³⁶⁷ Srov. oddíl dva a tři a článek 37 kapitoly V. nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Podle článku 101 téhož nařízení platí, že vede-li Úřad evropského veřejného žalobce trestní vyšetřování, nezahájí Evropský úřad pro boj proti podvodům žádné souběžné správní vyšetřování týchž skutečností. V průběhu vyšetřování vedeného Úřadem evropského veřejného žalobce však může tento požádat Evropský úřad pro boj proti podvodům, aby v souladu se svým mandátem podpořil nebo doplnil jeho činnost zejména tím, že

- poskytne informace, analýzy, odborné znalosti a provozní podporu,
- usnadní koordinaci konkrétních opatření příslušných vnitrostátních správních orgánů a subjektů Evropské unie a
- provede správní vyšetřování.

protiprávních činů trestní povahy v jednotlivých členských státech a pravomoc k tomu na ně nemůže být ani delegována.³⁶⁸ Úřad evropského veřejného žalobce překonává funkční omezení těchto institucí a roztržitost přístupů k řešení dané formy trestné činnosti.³⁶⁹

Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO) je samostatným justičním orgánem veřejné žaloby Evropské unie nadaným vlastní právní subjektivitou.³⁷⁰ Jeho hlavním posláním je trestní stíhání pachatelů stanovených trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie a trestných činů s nimi neoddělitelně spjatých, a plnění úlohy veřejného žalobce před příslušnými vnitrostátními soudy v případech, v nichž jde o trestní stíhání pro tyto trestné činy. Je přitom aktivní ve všech stadiích trestního řízení, s výjimkou vykonávacího řízení. Ve vymezených trestních věcech má klíčovou roli v přípravném stadiu řízení – je tedy v těchto věcech oprávněn provádět šetření a úkony trestního řízení předcházející zahájení trestního stíhání podezřelé osoby a vést vyšetřování stíhané trestné činnosti – ve stadiu řízení před soudem plní roli procesní strany hájící veřejnou žalobu – podává obžalobu a je veřejným žalobcem – a tato role mu náleží rovněž v řízení o mimořádných opravných prostředcích.³⁷¹ Na druhé straně nijak činný není při výkonu rozhodnutí ve věci samé, tedy ani při výkonu uložených trestních sankcí.³⁷²

Úřad evropského veřejného žalobce, stejně jako jeho personální substrát, má v mezích platné právní úpravy v rámci výkonu svých pravomocí volný mandát. Při vázanosti principem zákonnosti je tedy zcela nezávislý, a to jak na orgánech a institucích Evropské unie, v jejímž zájmu jako celku jedná, tak na orgánech veřejné moci jejích členských států. Vychází sice z lidských zdrojů členských států Evropské unie a působí v právním rámci protkaném s jejich

³⁶⁸ VERVAELE, John A. E. The Material Scope of Competence of the European Public Prosecutor's Office. In *The Needed Balances in EU Criminal Law. Past, Present and Futures*. (ed. Briere, Chloe, Weyembergh, Anne) Oxford and Portland: Hart Publishing, 2018. 443 s. ISBN 978-1-50991-700-6, s. 413.

³⁶⁹ Viz DI FRANCESCO MAESA, Constanza. Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation. EPPOs Added Value and the Possibility to Extend its Competence. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s. 157-165, srov. též KORIŇEK, Štěpán. *Evropský veřejný žalobce*. Praha: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 4/2019, ISSN 0323-0619, s. 14.

³⁷⁰ Základní charakteristiku tohoto úřadu obsahují kapitoly II. a III. nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, zvláště pak jeho články 3, 4, 6 a 8.

³⁷¹ Podle článku 4 české verze nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, sice tento úřad „vykonává před příslušnými soudy členských států úlohu žalobce, dokud není v daném případě vydáno pravomocné rozhodnutí“; avšak jde o ne zcela přesný překlad (srov. „jusqu'à ce que l'affaire ait été définitivement jugée“ ve francouzské verzi, „until the case has been finally disposed of“ ve verzi anglické, „bis das Verfahren endgültig abgeschlossen ist“ v německé verzi nebo „až do konečného rozhodnutí vo věci“ ve slovenské verzi). Přílehlavější – a odpovídající ostatním ustanovením citovaného nařízení – by byla formulace „až do konečného rozhodnutí ve věci“ (srov. k tomu recitál 31 citovaného nařízení).

³⁷² Jeho role v trestním řízení je vymezena právní úpravou obsaženou v oddílech jedna až pět kapitoly V. nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, srov. též jeho článek 4.

vnitrostátními právními režimy, ale není vůči nim vázán žádnými závazky ani povinnostmi.³⁷³ Stejně tak jsou vyloučeny jakékoliv zásahy do jeho činnosti ze strany dalších orgánů Evropské unie.³⁷⁴ Je tedy specifickou justiční institucí Evropské unie – orgánem činným v trestním řízení – bez jakékoliv vazby na výkonné orgány.³⁷⁵

Za sídlo Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) a za sídlo jeho ústředí bylo zvoleno město Luxemburg.³⁷⁶ Institucionálně je nedělitelný a navenek působí jako jeden celek. Jeho orgány – zvláště pak stálé komory – a v něm působící žalobci – evropský nejvyšší žalobce, evropsští žalobci a evropsští pověřeni žalobci – jednájí jeho jménem a jeho jménem také činí úkony trestního řízení.³⁷⁷ Jeho vnitřní organizace má centrální a decentralizovanou úroveň

³⁷³ Viz. HERMFELD, Hans - Holger. The EPPOs Hybrid Structure and Legal Framework. Issues od Implementation – a perspektive from Germany. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s 117-118; srov. též JELÍNEK, Jiří, GRÍVNA, Tomáš, HERCZEG, Jiří, NAVRÁTILOVÁ, Jana, SYKOVÁ, Anna a kolektiv. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 443 s. ISBN 978-80-7502-375-9, s. 392.

³⁷⁴ Článek 6 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, charakterizuje tento úřad jako nezávislou instituci. Evropskému nejvyššímu žalobci, jeho náměstkům, evropským žalobcům, evropským pověřeným žalobcům, správnímu řediteli a zaměstnancům přitom ukládá jednat v zájmu Evropské unie a při výkonu svých povinností nevyhledávat ani nepřijímat pokyny od žádné osoby mimo Úřad evropského veřejného žalobce, od žádného členského státu Evropské unie ani od žádného orgánu, instituce nebo jiného subjektu Evropské unie. Členské státy Evropské unie a orgány, instituce a jiné subjekty Evropské unie musí respektovat nezávislost Úřadu evropského veřejného žalobce a nesnažit se jej ve výkonu jeho úkolů ovlivňovat. Pouze obecně odpovídá za svou činnost Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie. O své obecné činnosti každoročně vydává výroční zprávu podle článku 7 citovaného nařízení, aniž by byla dotčena jeho povinnost mlčenlivosti a důvěrnosti ohledně konkrétních případů a osobních údajů. Evropský nejvyšší žalobce je nadto povinen předstoupit jednou ročně před Evropský parlament a před Radu Evropské unie – a pokud o to požádají, též před vnitrostátní parlamenty členských států Evropské unie – aby podal zprávu o obecné činnosti Úřadu evropského veřejného žalobce.

³⁷⁵ Co do svého postavení a organizační struktury odpovídá Úřad evropského veřejného žalobce modelu nezávislé prokuratury francouzského typu. Svou povahou je tedy bližší prokuratuře existující v bývalém Československu – a s určitými modifikacemi zachované na Slovensku – než stávajícímu státnímu zastupitelství v České republice. Vychází z konceptu, s nímž přišel již v devadesátých letech 20. století *Corpus Juris*, a je nedělitelnou institucí Evropské unie fungující jednotně s decentralizovanou strukturou, ovšem řízenou a úkolovanou z centra [srov. oddíl první kapitoly III. nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce]. V trestním řízení vystupuje jako celek – jako Úřad evropského veřejného žalobce – přičemž jeho pravomoci vykonávají jeho jménem u něj činní evropsští pověřeni žalobci, evropsští žalobci, stálé komory a evropský nejvyšší žalobce s působností pro území všech členských států Evropské unie, na něž se vztahuje jeho pravomoc. Jako celek je tento úřad – nikoliv jednotliví evropsští žalobci a evropsští pověřeni žalobci – také orgánem činným v trestním řízení, přičemž klíčová rozhodnutí v trestním řízení činí jeho jménem stálé komory (viz články 5, 8, 10, 11, 12 a 13 citovaného nařízení a ONDREJOVÁ, Anna. *Európsky prokurátor*. Komentár k nariadeniu Rady Európskej únie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, 239 s. ISBN 978-80-8168-749-5, s. 57). Jde tedy o jiné pojetí než je vlastní českému pojetí orgánů činných v trestním řízení, v němž je takovým orgánem – a v řízení před soudem stranou – státní zástupce, nikoliv státní zastupitelství. Tomu ovšem nekoresponduje česká právní úprava obsažená v trestním řádu, a to ani po jeho adaptační novele provedené zákonem č. 315/2019 Sb. ze dne 30. října 2019 s účinností od 1. prosince 2019 (viz § 12 odst. 1, 5 a 6 trestního řádu ve znění tohoto zákona, srov. též stať PAVLÍK, Jiří. *Adaptace českého právního řádu na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce*. Praha. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 4/2019, Praha: Karolinum, 2019, ISSN 0323-0619, s. 37-40). Ve smyslu článku 5 odst. 3 citovaného nařízení Rady Evropské unie je proto na místě se v tomto ohledu držet zmíněné právní úpravy obsažené v tomto přímo aplikovatelném nařízení.

³⁷⁶ V tomto hlavním městě Lucemburského velkovévodství sídlí zároveň několik dalších justičních institucí Evropské unie, mimo jiné Soudní dvůr Evropské unie.

³⁷⁷ Viz článek 8 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Srov. též článek 4 tohoto nařízení [podle něj Úřad evropského

s propojenými vertikálními a horizontálními vazbami. Jako takový funguje jednotně v rámci své decentralizované struktury, ovšem řízené a úkolované z centra.³⁷⁸

Centrální úroveň Úřadu evropského veřejného žalobce představuje jeho ústředí v místě jeho sídla v Luxemburgu. Jeho ústředí sestává z kolegia, stálých komor, evropského nejvyššího žalobce a evropských žalobců. Jeho decentralizovanou úroveň tvoří evropští pověřeni žalobci lokalizovaní ve svých domovských státech. Funkce evropského nejvyššího žalobce, evropských žalobců a evropských pověřených žalobců jsou založeny jmenováním. Evropského nejvyššího žalobce jmenují po vzájemné dohodě Evropský parlament a Rada Evropské unie³⁷⁹, evropské žalobce jmenuje Rada Evropské unie³⁸⁰ a evropské pověřené žalobce jmenuje kolegium Úřadu

veřejného žalobce odpovídá za vyšetřování a trestní stíhání pachatelů a spolupachatelů trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie, jež jsou stanoveny ve směrnici (EU) 2017/1371 a vymezeny tímto nařízením, a jejich postavení před soud. Úřad evropského veřejného žalobce v této souvislosti provádí úkony vyšetřování a trestního stíhání a vykonává před příslušnými soudy členských států úlohu žalobce až ke konečnému rozhodnutí ve věci].

³⁷⁸ Decentralizace struktury Úřadu evropského veřejného žalobce je projevem jeho vazby na vnitrostátní justiční systémy členských států, na něž se vztahuje jeho působnost. Spojena je s vnitřní delegací pravomocí z vyšší úrovně na nižší. Úřad evropského veřejného žalobce tak má unijní – nadnárodní – základ a působnost, ale zároveň je úzce spjat s vnitrostátními trestními pořádky. Strukturálně je složen z řídicího centra a decentralizovaných zastoupení lokálními evropskými pověřenými žalobci v členských státech. Jeho postavení a struktura jsou zakotveny v oddílu prvním kapitoly III. nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Srov. k tomu HERMFELD, Hans-Holger, BRODOWSKI, Dominik, BURCHARD, Christoph. *European Public Prosecutor's Office. Commentary*. Oxford: Hart Publishing-Beck-Nomos, 2020. 704 s. ISBN 978-15-09947-15-7, s. 234-235. GEELHOED, Willem, ERKELENS, Leendert Hendrik, MEIJ, Arjen. *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Hague: T.M.C. Asser Press, 2018, s. 24; KORDÍK, Miroslav. *Právní styk s cizinou*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, 328 s., ISBN 978-80-89603-50-3, s. 220.

³⁷⁹ Funkční období evropského nejvyššího žalobce je sedmileté bez možnosti prodloužení. Nařízením Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, předpokládá ve vztahu ke jmenování evropského nejvyššího žalobce tento postup: Evropského nejvyššího žalobce jmenují Evropský parlament a Rada Evropské unie po vzájemné dohodě, přičemž obě tyto instituce rozhodují prostou většinou. Výběr kandidátů z řad aktivních členů státních zastupitelství a jiných justičních orgánů v členských státech probíhá zcela nezávisle na členských státech Evropské unie a odvíjí se od otevřené výzvy k jejich přihlášení, zveřejněné v Úředním věstníku Evropské unie. V návaznosti na to speciální výběrová komise – složená z dvanácti osob vybraných mezi bývalými členy Soudního dvora Evropské unie a Evropského účetního dvora, bývalými národními členy Eurojustu, členy nejvyšších vnitrostátních soudů, státními zástupci na vysoké úrovni a obecně uznávanými právníky – vypracovává užší seznam způsobilých kandidátů, který je následně předložen Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie. Blíže k tomu, ke kvalifikačním předpokladům na funkci evropského nejvyššího žalobce a k možnosti jeho odvolání viz článek 14 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. První evropskou nejvyšší žalobkyní byla koncem roku 2019 schválena Laura Codruta Kövesiová, bývalá rumunská protikorupční žalobkyně. Její kandidatura prošla přesto, že se proti ní postavila její domovská země, Rumunsko.

³⁸⁰ Funkční období evropských žalobců je šestileté, s možností prodloužení o tři roky. Proces jejich jmenování začíná jejich nominací na danou funkci. Na každém členském státu je, aby navrhnul tři kandidáty, z nichž Rada Evropské unie vybere prostou většinou jednoho. Toho pak do dané funkce jmenuje na funkční období šesti let. Toto funkční období je neobnovitelné, avšak může být rozhodnutím Rady Evropské unie prodlouženo o další tři roky. Fakticky tedy může evropský žalobce svou funkci vykonávat maximálně devět let. Navíc je počítáno pro každé tři roky s obměnou jedné třetiny těchto žalobců. Rada Evropské unie přitom rozhoduje na základě doporučení výběrové komise, jejíž složení je stejné jako v případě výběru evropského nejvyššího žalobce. Jmenování navrženého kandidáta evropským žalobcem nepodléhá žádnému následnému „schvalování“ ze strany členského státu, jenž ho navrhnul [viz článek 16 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce].

evropského veřejného žalobce³⁸¹. V čele tohoto úřadu stojí nejvyšší evropský žalobce, který ho také zastupuje navenek.³⁸² Kolem jeho osoby je soustředěno ústředí tohoto úřadu. V něm vedle něj figurují evropští žalobci, tvořící spolu s ním kolegium tohoto úřadu. Současně působí ve zřízených stálých komorách a každý z nich reprezentuje jeden členský stát Evropské unie, na něž se vztahuje působnost Úřadu evropského veřejného žalobce.³⁸³ Zatímco kolegium tohoto úřadu se zabývá strategickými otázkami jeho fungování a vykonává obecný dohled nad jeho činností³⁸⁴, zřízené stálé komory sledují a řídí vyšetřování a trestní stíhání vedená evropskými pověřenými žalobci, případně evropskými žalobci, a rozhodují o klíčových otázkách postupu ve vedených trestních řízeních, o podávání obžalob a o meritorním skončení věci v případech, v nichž to přísluší Úřadu evropského veřejného žalobce³⁸⁵. Samotní evropští žalobci pak jménem

³⁸¹ Evropští pověřeni žalobci mají obnovitelné pětileté funkční období a v členských státech Evropské unie, v nichž působí, jsou vždy minimálně dva. Jejich počet je určen evropským nejvyšším žalobcem po konzultaci a dosažení dohody s příslušnými orgány členských států Evropské unie. Pro Českou republiku jsou takovými orgány Ministerstvo spravedlnosti a Nejvyšší státní zastupitelství. Stejným způsobem je určováno též rozdělení věcné a územní příslušnosti mezi jednotlivé evropské pověřené žalobce uvnitř každého členského státu Evropské unie. Jmenování jsou kolegiem Úřadu evropského veřejného žalobce na návrh evropského nejvyššího žalobce. Od okamžiku jmenování do funkce až do svého odvolání musí být aktivními členy státních zastupitelství, prokuratur nebo soudních orgánů v příslušných členských státech, jimiž byli do funkce navrženi (soudními orgány jsou přitom v daném kontextu míněni vyšetřující soudci). Jejich nominace do dané funkce je sice v kompetenci jednotlivých členských států Evropské unie, ale vybraní kandidáti se stávají evropskými pověřenými žalobci až svým jmenováním kolegiem Úřadu evropského veřejného žalobce. Jde tedy o odlišný mechanismus, než který se aplikuje například u národních členů Eurojustu [viz článek 17 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce].

³⁸² Evropský nejvyšší žalobce je vedoucím Úřadu evropského veřejného žalobce, organizuje jeho práci a řídí jeho činnost. Nápomocní při výkonu jeho povinností jsou mu dva náměstci [viz článek 11 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce].

³⁸³ V ústředí Úřadu evropského veřejného žalobce působí též správní ředitel, jenž spravuje tento úřad po administrativní a rozpočtové stránce [viz článek 8 odst. 3 a články 18 a 19 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce].

³⁸⁴ Kolegium přijímá rozhodnutí o strategických otázkách a o obecných otázkách vyplývajících z konkrétních případů, zejména s cílem zajistit jednotu, účinnost a soudržnost politiky Úřadu evropského veřejného žalobce v oblasti trestního stíhání ve všech členských státech, jakož i o jiných otázkách uvedených v nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Na návrh evropského nejvyššího žalobce zřizuje stálé komory. Jednací řád Úřadu evropského veřejného žalobce stanoví podrobnosti týkající se způsobu, jakým kolegium vykonává obecné činnosti dohledu. Kolegium nepřijímá operativní rozhodnutí v jednotlivých případech [viz článek 9 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce].

³⁸⁵ Základní právní rámec pro působení stálých komor je vymezen v článku 10 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Počet stálých komor, jejich složení, jakož i rozdělení pravomocí mezi nimi se stanoví při náležitém zohlednění funkčních potřeb Úřadu evropského veřejného žalobce v souladu s jeho jednacím řádem přijatým jeho kolegiem. Stálým komorám předsedá evropský nejvyšší žalobce, jeden z jeho náměstků nebo evropský žalobce jmenovaný do funkce předsedy v souladu s jednacím řádem úřadu. Kromě předsedy mají stálé komory dva stálé členy. Stálé komory sledují a řídí vyšetřování a trestní stíhání vedená evropskými pověřenými žalobci a zajišťují koordinaci vyšetřování a trestních stíhání v přeshraničních případech. V souladu s podmínkami a postupy stanovenými citovaným nařízením a případně po přezkumu návrhu rozhodnutí předloženého evropským pověřeným žalobcem, který případ projednává, rozhodují o těchto otázkách:

- a) podat obžalobu v souladu s článkem 36 odst. 1, 3 a 4 citovaného nařízení;
- b) odložit případ v souladu s článkem 39 odst. 1 písm. a) až g) citovaného nařízení;

příslušných stálých komor – i jménem Úřadu evropského veřejného žalobce jako celku – dohlížíjí na vyšetřování a trestní stíhání v konkrétních trestních věcech, za něž odpovídají evropští pověření žalobci jednající v členských státech svého původu. V zájmu jejich účinného vedení jim mohou v konkrétních případech dávat také pokyny.³⁸⁶ Evropští pověření žalobci – neboli delegovaní evropští prokurátoři – reprezentují decentralizované patro Úřadu evropského veřejného žalobce. Nacházejí se konstantně na území svých domovských států a jejich rolí je vést vyšetřování a trestní stíhání v případech, v nichž je sami zahájili, které jim byly přiděleny nebo které převzali za použití svého evokačního práva.³⁸⁷ Jakožto poslední strukturální jednotky

c) uplatnit zvláštní způsob řízení a dát evropskému pověřenému žalobci pokyn k tomu, aby jednal s cílem vydat v daném případě konečné rozhodnutí v souladu s článkem 40 citovaného nařízení;

d) postoupit případ vnitrostátním orgánům v souladu s článkem 34 odst. 1, 2, 3 nebo 6 citovaného nařízení a

e) znovu zahájit vyšetřování v souladu s článkem 39 odst. 2 citovaného nařízení.

Je-li to třeba, přijímají stálé komory v souladu s podmínkami a postupy stanovenými v citovaném nařízení tato rozhodnutí:

a) dát evropskému pověřenému žalobci pokyn k zahájení vyšetřování v souladu s pravidly stanovenými v článku 26 odst. 1 až 4 citovaného nařízení, pokud nebylo žádné vyšetřování zahájeno;

b) dát evropskému pověřenému žalobci pokyn, aby uplatnil evokační právo v souladu s článkem 27 odst. 6 citovaného nařízení, pokud daný případ nebyl prostřednictvím evokace převzat;

c) přednést strategické otázky nebo obecné otázky vyplývající z jednotlivých případů kolegiu v souladu s článkem 9 odst. 2 citovaného nařízení;

d) přidělit případ v souladu s článkem 26 odst. 3 citovaného nařízení;

e) předat případ v souladu s článkem 26 odst. 5 nebo článkem 28 odst. 3 citovaného nařízení a

f) schválit rozhodnutí evropského žalobce, že vyšetřování povede sám, v souladu s článkem 28 odst. 4 citovaného nařízení.

Prostřednictvím evropského žalobce, který na určité vyšetřování nebo trestní stíhání dohlíží, může příslušná stálá komora v souladu s příslušným vnitrostátním právem vydat k tomuto případu pokyny evropskému pověřenému žalobci, který případ projednává, je-li to nezbytné pro účinné vedení vyšetřování či trestního stíhání, v zájmu spravedlnosti nebo k zajištění soudržného fungování Úřadu evropského veřejného žalobce. Stálé komory představují svou povahou nejvyšší výkonné orgány tohoto úřadu, s největším vlivem na průběh přípravného stadia trestního řízení, od zahájení vyšetřování po podání obžaloby (srov. MET-DOMESTICI, Alexandre. *The Hybrid Architecture of the EPPO. From the Commissions Proposal to the Final Act. EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s. 145).

³⁸⁶ Evropští žalobci fungují jako styčné subjekty a informační kanály mezi stálými komorami a evropskými pověřenými žalobci v členských státech svého původu. V úzké konzultaci s evropskými pověřenými žalobci sledují provádění úkonů Úřadu evropského veřejného žalobce ve svých členských státech. Jménem stálé komory a v souladu s případnými pokyny, které vydala, dohlížíjí na vyšetřování a trestní stíhání, za něž odpovídají evropští pověření žalobci. Vedle toho předkládají shrnutí případů, na které dohlížíjí, a případně návrhy rozhodnutí, jež mají být přijata příslušnou stálou komorou, na základě návrhů rozhodnutí vypracovaných evropskými pověřenými žalobci. V konkrétních případech mohou v souladu s příslušným vnitrostátním právem a s pokyny vydanými příslušnou stálou komorou vydávat pokyny evropským pověřeným žalobcům, kteří případy projednávají, kdykoli je to nezbytné pro účinné vedení vyšetřování nebo trestního stíhání, v zájmu spravedlnosti nebo k zajištění soudržného fungování Úřadu evropského veřejného žalobce. Pokud vnitrostátní právo některého členského státu stanoví vnitřní přezkum některých úkonů v rámci vnitrostátní struktury státního zastupitelství, spadá přezkum takových aktů evropského pověřeného žalobce do pravomocí dohlížejícího evropského žalobce. Z důvodů pracovní zátěže spojené s počtem vyšetřování a trestních stíhání v členských státech svého původu nebo osobního střetu zájmů mohou evropští žalobci výjimečně požádat o to, aby dohled nad vyšetřováním a trestním stíháním jednotlivých případů vedeným evropskými pověřenými žalobci v členském státě jejich původu byl svěřen jiným evropským žalobcům. Blíže k tomu viz článek 12 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

³⁸⁷ Evropští pověření žalobci jednají jménem Úřadu evropského veřejného žalobce ve svých členských státech Evropské unie a mají stejné pravomoci jako vnitrostátní žalobci, pokud jde o vyšetřování, trestní stíhání a podání obžaloby, navíc k jim svěřeným zvláštním pravomocem a postavení, za podmínek stanovených v nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu

Úřadu evropského veřejného žalobce jsou složeny z personálního aparátu vnitrostátních justičních orgánů veřejné žaloby (prokuratur, státních zastupitelství a vyšetřujících soudců) a na dobu výkonu funkce evropských pověřených žalobců jsou přiděleni k Úřadu evropského veřejného žalobce.³⁸⁸ Na horizontální úrovni existuje úzká spolupráce mezi evropskými pověřenými žalobci, a to zvláště při přeshraničním vyšetřování, i mezi evropskými žalobci, zejména pak v rámci jednání stálých komisí, v nichž působí.³⁸⁹

Vedení vyšetřování a trestního stíhání ve vztahu k trestným činům specifikovaným nařízením Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, je v zásadě na evropských pověřených

evropského veřejného žalobce. V konkrétních trestních věcech odpovídají za vyšetřování a trestní stíhání, která sami zahájili, která jim byla přidělena nebo která převzali za použití svého evokačního práva. Řídí se přitom pokyny stálé komory pověřené případem, jakož i pokyny dohlížejícího evropského žalobce. Nadto odpovídají za podání obžaloby; zejména mají pravomoc předkládat odůvodnění obžaloby, podílet se na dokazování a uplatňovat dostupné opravné prostředky v souladu s vnitrostátním právem [viz článek 13 citovaného nařízení Rady Evropské unie]. V přeshraničních případech spolu vzájemně konzultují, úzce spolupracují a podle potřeby poskytují vzájemnou součinnost [srov. článek 31 citovaného nařízení Rady Evropské unie].

³⁸⁸ Jak evropští pověřený žalobci tak evropští žalobci jsou ve svých domovských státech státními zástupci, prokurátory nebo vyšetřujícími soudci přidělenými k výkonu funkce k Úřadu evropského veřejného žalobce, přičemž během doby tohoto přidělení buď nezastávají funkci vnitrostátních orgánů veřejné žaloby (a po skončení svého mandátu v Úřadu evropského veřejného žalobce se vrací na svou původní pozici) nebo jí vykonávají souběžně (pokud jim to nebrání v plnění jejich povinností evropských pověřených žalobců, jak předpokládá článek 13 odst. 3 nařízení Rady 2017/1939/EU ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce). Podle české právní úpravy platí, že k dočasnému přidělení dochází ex lege ke dni jmenování do funkce evropského pověřeného žalobce (evropského žalobce), přičemž toto dočasné přidělení trvá po dobu výkonu této funkce, bez ohledu na to, zda je vykonáváno pouze po dobu jednoho funkčního období, nebo zda dojde v souladu s citovaným nařízením k jeho prodloužení (i evropským pověřeným žalobcům a evropským žalobcům působícím „za Českou republiku“ u Úřadu evropského veřejného žalobce tedy zůstává dvojí mandát, tzv. princip *double hat*, viz § 34b zákona o státním zastupitelství).

³⁸⁹ Viz články 10 a 31 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. K vnitřní organizaci Úřadu evropského veřejného žalobce viz též KORÍNEK, Štěpán. *Evropský veřejný žalobce*. Praha: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 4/2019, ISSN 0323-0619, s. 9 an, KORÍNEK, Štěpán. *Evropský veřejný žalobce. Štát a právo*, 2019, č. 2-3, s. 182 an; DI FRANCESCO MAESA, Constanza. Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation. EPPOs Added Value and the Possibility to Extend its Competence. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s 157 an; MET-DOMESTICI, Alexandre. The Hybrid Architecture of the EPPO. From the Commissions Proposal to the Final Act. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s 145 an; CSONKA, Paul, JUSZCZAK, Agata, SASON, Eduard. The Establishment of the European Public Prosecutors Office. The Road from the Vision to Reality. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s 127 an; srov. též ZWIERS, Michael W. *The European Public Prosecutors Office. Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*. Cambridge – Antverp – Portland: Intersentia, 2011, 503 s. ISBN 978-17806-80-29-3, s. 360 an; GIUFFRIDA, Fabio. Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutors Office. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s 154 an.; ORIOLO, Anna. The European Public Prosecutors Office: A Revolutionary Step in Fighting Serious Transnational Crimes. *ASIL Insights*. The American Society of International Law, vol. 22, issue 1, s. 22 an.; FOJT, Dominik. Projekt evropského veřejného žalobce v současnosti. In: FRYŠTÁK, Marek, HRUŠÁKOVÁ, Milana (eds.). *Nové jevy v hospodářské kriminalitě se zaměřením na kriminalitu finanční*. Sborník příspěvků z konference. Brno: Masarykova universita, Právnická fakulta, 2017, 172s. ISBN 978-80-210-8675-3, s. 135 an.; KLIMEK, Libor. *Základy trestného práva Európskej únie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, 266 s. ISBN 978-80-8168-601-6, s. 223 an.; JELÍNEK, Jiří. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru. *Kriminalistika*, ISSN 1210-9150, 2018, roč. 51, č. 1, s. 62 an; JELÍNEK, Jiří. Evropský veřejný žalobce v českém trestním procesu. *Kriminalistika*, ISSN 1210-9150, 2020, ročník 53, č. 2, s. 83 an; GRIVNA, Tomáš. Projekt evropského veřejného žalobce. In Jelínek, Jiří, Grivna, Tomáš, Romža, Sergej, Tlapák Navrátilová, Jana, Syková, Anna, et. al. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 443 s. ISBN 978-80-7502-375-9, s. 392 an.

žalobcích. Jsou přitom povinni postupovat v souladu s pokyny příslušné stálé komory a dohlížejícího evropského žalobce. V souladu s daným nařízením k tomu mají k dispozici stejné prostředky jako vnitrostátní státní zástupci a nadto další pravomoci, které jim přiznává dané nařízení.³⁹⁰ Tytéž prostředky mají také evropští žalobci, kteří po obdržení souhlasu příslušné stálé komory přijmou odůvodněné rozhodnutí vést vyšetřování osobně.³⁹¹ Vyloučena není ani osobní participace evropského nejvyššího žalobce na trestním řízení.³⁹² Všichni jmenovaní mohou činit úkony trestního řízení ve všech členských státech Evropské unie, na něž se vztahuje působnost Úřadu evropského veřejného žalobce, jehož jménem jednají.³⁹³

Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO) je institucí Evropské unie, ale trestní stíhání obviněné osoby vždy vede v určitém členském státě v právním rámci daném jeho trestně procesními předpisy modifikovanými specificky upravenými nařízením Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017.³⁹⁴ Místo vedení trestního stíhání a vyšetřování je určeno pravidly

³⁹⁰ Předností zvoleného modelu je možnost stíhání stanoveného okruhu trestných činů bez sebevětších překážek a řešení jednotlivých případů v jejich celistvosti, a to na základě komplexního a jednotného vyšetřování (viz WADE, Marianne L. A European public prosecutor: potential and pitfalls. *Crime Law and Social Change*, 2013, vol. 59, issue 4, s. 454-455).

³⁹¹ K tomu viz článek 28 odst. 4 citovaného nařízení, který předpokládá, že i evropský žalobce je oprávněn nařizovat nebo požadovat vyšetřovací úkony a jiná opatření a má veškeré pravomoci, odpovědnost a povinnosti, jako by měl evropský pověřený žalobce v souladu s daným nařízením a vnitrostátním právem.

³⁹² Nařízením Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, jí výslovně nezmiňuje, ale zároveň evropskému nejvyššímu žalobci nijak nebrání v tom, aby si provedení určitých úkonů trestního řízení aтраhoval. Nadto, jeho pravomoc je učinit může být odvozena od vnitrostátní právní úpravy (např. takové úpravy podávání mimořádných opravných prostředků), nebo může být zprostředkovaně dána jeho zapojením do činnosti určitých interních orgánů Úřadu evropského veřejného žalobce (např. stálých komor). V této souvislosti je na místě rozlišit jeho participaci na trestním řízení přímo vyplývající z citovaného nařízení (např. jeho zapojení do jednání stálých komor nebo postup podle článku 29 nebo článku 34 odst. 4 citovaného nařízení) a participaci navazující na postup podle vnitrostátních procesních předpisů (v České republice např. podle nového znění § 265r odst. 2 trestního řádu). I v jeho případě jde o participaci na řízení jménem Úřadu evropského veřejného žalobce.

³⁹³ Cestou mezinárodní právní spolupráce v trestních věcech tedy nemusí jít ani evropští pověřený žalobci při úkonech činěných mimo svého domovského státu, v němž působí. Nařízením Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, ovšem pro tyto případy počítá ve svém článku 31 o přeshraničním vyšetřování především se součinností evropských pověřených žalobců s pomocnými evropskými pověřenými žalobci. Jimi jsou míněni evropští pověřený žalobci dislokovaní v jiných členských státech Evropské unie, než je její členský stát, v němž působí evropský pověřený žalobce, který vede vyšetřování v konkrétním případě. Ten může přidělit provedení vyšetřovacího úkonu jednomu nebo několika (pomocným) evropským pověřeným žalobcům z jiného členského státu. Pomocný evropský pověřený žalobce v takovém případě přidělený úkon provede osobně nebo nařídí jeho provedení příslušnému vnitrostátnímu orgánu (článek 31 odst. 2, 3 a 4 citovaného nařízení). Ačkoliv se na vyšetřování trestných činů v působnosti Úřadu evropského veřejného žalobce nadále vztahují vnitrostátní postupy, Evropská unie je považována za jednotný právní prostor, ve kterém může daný úřad jednat, aniž by musel sahat k nástrojům vzájemné právní pomoci [srov. sdělení Komise Evropské unie Evropskému parlamentu, Radě Evropské unie, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů k lepší ochraně finančních zájmů Evropské unie a k zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a reformě Eurojustu č. COM(2013)532 ze dne 17. července 2013].

³⁹⁴ Podle článku 5 odst. 3 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, se řídí vyšetřování a trestní stíhání vedená jménem tohoto úřadu tímto nařízením. Vnitrostátní právo se použije v rozsahu, ve kterém není daná věc upravena daným nařízením. Není-li v něm stanoveno jinak, je rozhodným vnitrostátním právem právo toho členského státu Evropské unie, jehož evropský pověřený žalobce daný případ projednává. Pokud se případ řídí vnitrostátním právem i daným nařízením, má toto nařízení přednost. Dané nařízení je přímo aplikovatelné, takže jeho transpozice do

stanovenými tímto nařízením. Podle něj je přitom trestní stíhání a vyšetřování zpravidla vedeno v členském státě Evropské unie, v němž byla daná trestná činnost spáchána, v němž se soustřeďovala, nebo – bylo-li spácháno několik souvisejících trestných činů spadajících do pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce – v členském státě, v němž byla spáchána většina trestných činů. Vyloučeno ale není vedení trestního stíhání a vyšetřování i v jiném členském státě, který je podle svého vnitrostátního práva příslušný pro daný trestný čin, zvláště pak pokud se jeho příslušnost odvíjí od místa obvyklého bydliště podezřelé nebo obviněné osoby, od její státní příslušnosti nebo od místa, kde došlo k hlavní škodě.³⁹⁵ Současně platí, že Úřad evropského veřejného žalobce je příslušný k trestnímu stíhání a vyšetřování pro vymezené trestné činy, pokud tyto byly zcela nebo z části spáchány na území jednoho či více členských států, anebo – za určitých specifických předpokladů – pokud byly spáchány jinde státním příslušníkem členského státu nebo osobou, na niž se v době spáchání trestného činu vztahoval služební řád úředníků nebo pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropské unie.³⁹⁶

Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, se nijak nedotýká vnitrostátních systémů členských států Evropské unie, pokud jde o způsob, jakým je organizováno prověřování a vyšetřování trestné činnosti³⁹⁷. Není však 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 také postupy daného úřadu v rámci trestního řízení. Obsahuje tedy i ustanovení trestně procesní povahy. Platí přitom, že vnitrostátní právo se použije pouze v rozsahu, ve kterém

vnitrostátního práva není nutná a jeho obsah nesmějí členské státy Evropské unie přenést do svých právních norem. Mohou přijmout toliko právní předpisy potřebné k jeho aplikaci (viz. TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír, a kol. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017, 496 s. ISBN 978-80-7502-184-7, s. 107.

³⁹⁵ Daná pravidla pro stanovení členského státu Evropské unie, v němž má být vedeno trestní stíhání a vyšetřování, jsou upravena zejména v článku 26 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Podle tohoto ustanovení také platí, že do přijetí rozhodnutí o zahájení trestního stíhání se může příslušná stálá komora v případě, pro nějž je příslušný více než jeden členský stát, a po konzultaci s evropskými žalobci nebo dotčenými evropskými pověřenými žalobci rozhodnout

a) předat případ evropskému pověřenému žalobci v jiném členském státě nebo

b) případy sloučit nebo rozdělit a u každého případu vybrat evropského pověřeného žalobce, který jej projedná, pokud jsou taková rozhodnutí v obecném zájmu spravedlnosti a v souladu s kritérii pro výběr evropského pověřeného žalobce, který případ projednává. Jestliže evropský pověřený žalobce vyšetřování nezahájil, ačkoliv byly dány důvody pro jeho zahájení, dá stálá komora, jíž byl daný případ přidělen, evropskému pověřenému žalobci pokyn k zahájení vyšetřování.

³⁹⁶ Podle článku 23 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, je oním specifickým předpokladem pro tyto případy skutečnost, že je dána příslušnost členského státu k těmto trestným činům, pokud byly spáchány mimo jeho území.

³⁹⁷ Srov. kapitolu V nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, a jeho recitál 15.

není daná věc upravena tímto nařízením. Pokud se případ řídí vnitrostátním právem i tímto nařízením, má toto nařízení přednost a je přímo aplikovatelné.³⁹⁸

Toto nařízení zavedlo model, v němž je v zásadě trestní řízení v daných trestních věcech, v nichž je aktivní Úřad evropského veřejného žalobce, resp. veřejní žalobci jednající jeho jménem, vedeno v přípravném stadiu na úrovni Evropské unie, zatímco soudní řízení probíhá před vnitrostátními soudy. Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce totiž nedoprovázelo vytvoření soustavy evropských soudů nadaných pravomocí jednat a rozhodovat v trestních věcech a zřízena nebyla ani evropská policie. Není tedy vytvořena úplná evropská úroveň orgánů činných v trestním řízení.³⁹⁹ Zřízením Úřadu evropského veřejného žalobce se do trestního řízení ve vymezených případech dostal tento evropský orgán veřejné žaloby a pro dané případy nahradil vnitrostátní státní zastupitelství nebo prokuratury, případně vyšetřující soudce, ovšem za situace, kdy je nadále v trestních řízeních postupováno podle vnitrostátních trestněprávních

³⁹⁸ Viz článek 5 odst. 3 citovaného nařízení. Přestože je dané nařízení přímo aplikovatelným právním předpisem, vyžádalo si dílčí změny v české právní úpravě, zvláště pak v trestním řádu. Trestní řád totiž například vymezuje taxativním způsobem osoby oprávněné podat určitý druh opravného prostředku, na některých místech předpokládá úkony státního zástupce činného u Nejvyššího státního zastupitelství nebo samotného nejvyššího státního zástupce apod. Současně bylo třeba zabezpečit, aby evropští žalobci a evropští pověřeni žalobci měli možnost získat veškeré relevantní informace uložené ve vnitrostátních databázích pro vyšetřování trestných činů, jakož i v dalších příslušných rejstřících orgánů veřejné moci, a to za stejných podmínek, jaké se v obdobných případech uplatňují podle vnitrostátního práva (srov. článek 43 citovaného nařízení). Potřebné změny byly v trestním řádu provedeny adaptační novelou obsaženou v zákoně č. 315/2019 Sb. ze dne 30. října 2019 s účinností od 1. prosince 2019 (viz § 2 odst. 3, § 144 odst. 2, § 146, § 146a odst. 1 a 2, § 158c odst. 4, § 174a, § 250 odst. 2, § 265d odst. 1, § 265f odst. 1, § 265g, § 265h odst. 1, § 265o odst. 2, § 265p odst. 1, § 265r odst. 1 a 2, § 274 a § 466 trestního řádu ve znění tohoto zákona). Celá procesněprávní úprava obsažená v citovaném nařízení nicméně nebyla přenesena do trestního řádu, takže trestní řízení v působnosti Úřadu evropského veřejného žalobce je na místě v České republice vést podle trestního řádu České republiky, avšak tam, kde citované nařízení stanoví jinak, užít v něm obsaženou právní úpravu (citované nařízení sice vychází ze subsidiarity vnitrostátního práva vůči němu, nicméně neobsahuje ani v zárodečné formě vlastní komplexní úpravu trestního procesu, ale jen úpravu jeho některých dílčích aspektů, která částečně modifikuje vnitrostátní právní úpravy, takže fakticky je na místě postupovat podle příslušných vnitrostátních procesních předpisů s uplatněním oněch modifikací upravených citovaným nařízením). Je přitom vyloučeno, aby státní zástupci zasahovali do věcí v působnosti Úřadu evropského veřejného žalobce (srov. článek 4 a článek 6 odst. 1 citovaného nařízení). Proto také byla v České republice – mimo jiné – z dosahu kasačních oprávnění nejvyššího státního zástupce pro tyto věci vyňata určitá rozhodnutí (např. rozhodnutí o nestíhání podezřelé osoby podle § 159d trestního řádu, o postoupení věci podle § 171 trestního řádu a o zastavení trestního stíhání podle § 172 trestního řádu) a vypuštěno bylo jeho právo podat v těchto věcech dovolání podle § 265d odst. 1 trestního řádu (toto právo má Úřad evropského veřejného žalobce, resp. jeho příslušný orgán). V kompetenci Úřadu evropského veřejného žalobce – resp. jeho jménem jednajících veřejných žalobců a stálých komor – je také vydávání všech rozhodnutí v přípravném stadiu jím vedených trestních řízení, s výjimkou rozhodnutí, jejichž vydávání náleží vnitrostátním soudům. V případech, v nichž je rozhodnutí v pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce a v nichž citované nařízení upravuje jeho podmínky, činí ho tento úřad – resp. jeho orgány – podle něj, nikoliv podle trestního řádu (tak je tomu např. v případě postoupení věci příslušnému vnitrostátnímu orgánu podle článku 34 citovaného nařízení nebo v případě odložení věci podle článku 39 citovaného nařízení).

³⁹⁹ Pro trestní věci patřící do příslušnosti Úřadu evropského veřejného žalobce tak nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, nadále počítá s jednáním před vnitrostátními soudy i s využitím kapacit vnitrostátní policie. Na úrovni Evropské unie sice působí Europol, ale tento fakticky nemá přímé vyšetřovací pravomoci na území členských států Evropské unie.

předpisů, pokud dané nařízení Rady Evropské unie nestanoví jinak.⁴⁰⁰ Absence evropské policie je kompenzována možností veřejných žalobců činných v Úřadu evropského veřejného žalobce – evropských pověřených žalobců a evropských žalobců – zapojit do trestního řízení vnitrostátní policejní orgány v rozsahu obvyklém v trestních řízeních vedených vnitrostátně.⁴⁰¹ Tak dané nařízení nepřímo dopadá i na vnitrostátní policejní orgány. Postavení a kompetencí vnitrostátních soudů se oproti tomu nijak nedotklo. Zřízením Úřadu evropského veřejného žalobce tedy nedoznaly jejich pravomoci žádné změny.⁴⁰²

Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO) má nařízením Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017 zajištěn určitý minimální standard vyšetřovacích úkonů, které může v projednávaných trestních věcech provádět, a to případně i vedle těch, které jsou v tom kterém členském státě Evropské unie dostupné vnitrostátním státním zástupcům nebo prokurátorům, stejně jako okruh opatření a rozhodnutí, které může v projednávaných trestních věcech činit.⁴⁰³ Činnosti Úřadu evropského veřejného žalobce musí být prováděny při plném dodržování práv podezřelých a obviněných osob zakotvených v Listině základních práv Evropské unie⁴⁰⁴, včetně

⁴⁰⁰ Na úrovni Evropské unie totiž neexistuje „evropské“ trestní právo, tzn. evropské trestní právo hmotné (evropský trestní zákoník) a procesní (evropský trestní řád).

⁴⁰¹ Tuto možnost otevírá článek 28 odst. 1 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. V daném právním rámci mohou veřejní žalobci činní u Úřadu evropského veřejného žalobce v konkrétních trestních věcech buď provádět všechny úkony trestního řízení, které jim přísluší, sami, tedy osobně, anebo – je-li to obvyklé v trestních řízeních vedených vnitrostátně – fakticky přenést vyšetřování na vnitrostátní policejní orgány, dozorovat jeho průběh a činit úkony trestního řízení, které jsou podle platné právní úpravy – ať už té na úrovni Evropské unie nebo té na vnitrostátní úrovni – nepřenositelné. Příslušné orgány členských států Evropské unie jsou povinny zajistit provedení jimi vydaných pokynů k vedení vyšetřování. V standardním modelu odpovídajícím platné právní úpravě tedy je na evropském pověřeném žalobci, aby vedl trestní řízení – vyšetřování a trestní stíhání ve smyslu používaném v citovaném nařízení – sám, avšak nic mu nebrání ve využití možnosti dané mu článkem 28 odst. 1 citovaného nařízení, tedy v zapojení vnitrostátních policejních orgánů do trestního řízení. Na příslušném evropském žalobci pak primárně je, aby z ústředí Úřadu evropského veřejného žalobce dohlížel na trestní řízení vedená evropskými pověřenými žalobci (viz článek 12 odst. 1 citovaného nařízení), avšak po obdržení souhlasu příslušné stálé komory může přijmout odůvodněné rozhodnutí vést vyšetřování osobně (viz článek 28 odst. 4 citovaného nařízení). V České republice nic nebrání v zapojení vnitrostátních policejních orgánů do trestních řízení vedených na úrovni Evropské unie jménem Úřadu evropského veřejného žalobce. Česká právní úprava je tedy v tomto ohledu plně kompatibilní s unijní.

⁴⁰² V souvislosti se zřízením Úřadu evropského veřejného žalobce nebyly nijak omezeny ani rozšířeny kompetence vnitrostátních soudů. Také pro jednání před nimi však změnu představuje to, že ve vymezeném okruhu trestních věcí přešly pravomoci vnitrostátních státních zastupitelství a prokuratur na Úřad evropského veřejného žalobce.

⁴⁰³ Rozhodnutí jsou v rámci Úřadu evropského veřejného žalobce fakticky činěna na úrovni příslušných stálých komor, a to i v případech, kdy jsou vydávána evropskými pověřenými žalobci působícími v jednotlivých členských státech Evropské unie [srov. článek 10 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce]. To platí i o volbě alternativ k strestnímu stíhání, zvláště pak o odložení případu, a o využití zvláštních způsobů řízení, zejména pak těch, jejichž cílem je konečné rozhodnutí ve věci na základě podmínek dohodnutých s podezřelou nebo obviněnou osobou (viz články 39 a 40 citovaného nařízení). Pravidla pro vyšetřování a trestní stíhání vedená Úřadem evropského veřejného žalobce jsou upravena v oddílech jedna až pět kapitoly V citovaného nařízení. Zahrnují také minimální výčet vyšetřovacích úkonů, které může nařídít nebo si vyžádat v každém členském státě Evropské unie, na nějž se vztahuje jeho působnost (viz článek 30 citovaného nařízení).

⁴⁰⁴ Listina základních práv Evropské unie zakotvuje práva osob, proti kterých je vedeno trestní řízení, zejména v hlavě šesté (soudnictví), v článku 47 (právo na účinnou právní ochranu a na spravedlivý proces), v článku 48

práva na spravedlivý proces a práva na obhajobu⁴⁰⁵. Procesní úkony Úřadu evropského veřejného žalobce, které mají mít právní účinky vůči třetím osobám, podléhají přezkumu příslušnými vnitrostátními soudy v souladu s požadavky a postupy stanovenými vnitrostátním právem.⁴⁰⁶

Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) je primárně svěřena pravomoc k ochraně finančních zájmů Evropské unie. Sekundárně však existuje možnost rozšíření jeho pravomoci i na další oblasti závažné trestné činnosti namířené proti zájmům Evropské unie. Otevřená tak zůstává – zatím nevyužitá – eventualita rozšíření jeho pravomoci na veškerou trestnou činnost, která může mít negativní dopad na zájmy Evropské unie, zvláště pak na ty ekonomické, ale nejen na ně.⁴⁰⁷

(právo na obhajobu a presumpce nevinny) a v článku 50 (zásada *ne bis in idem*, tedy právo nebýt dvakrát trestán za stejný čin). Podle článku 41 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, pak má každá podezřelá nebo obviněná osoba v trestním řízení prováděném Úřadem evropského veřejného žalobce alespoň následující procesní práva stanovená právem Evropské unie:

- a) právo na tlumočení a překlad podle směrnice č. 2010/64/EU [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/64/EU ze dne 20. října 2010 o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení],
- b) právo na informace a přístup k materiálům o případu podle směrnice 2012/13/EU [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/13/EU ze dne 22. května 2012 o právu na informace v trestním řízení],
- c) právo na přístup k obhájci a právo na komunikaci se třetími osobami a jejich informování v případě zatčení podle směrnice č. 2013/48/EU [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/48/EU ze dne 22. října 2013 o právu na přístup k obhájci v trestním řízení a řízení týkajícím se evropského zatýkacího rozkazu a o právu na informování třetí strany a právu na komunikaci s třetími osobami a konzulárními úřady v případě zbavení osobní svobody],
- d) právo nevypovídat a právo na presumpci nevinny podle směrnice (EU) 2016/343 [směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/343 ze dne 9. března 2016, kterou se posilují některé aspekty presumpce nevinny a právo být přítomen při trestním řízení před soudem] a
- e) právo na právní pomoc podle směrnice (EU) 2016/1919 [směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1919 ze dne 26. října 2016 o právní pomoci pro podezřelé nebo obviněné osoby v trestním řízení a pro osoby vyžádané v rámci řízení týkajícího se evropského zatýkacího rozkazu].

Aniž jsou dotčena tato práva, mají podezřelá a obviněná osoba a ostatní osoby, kterých se řízení Úřadu evropského veřejného žalobce týká, také veškerá procesní práva, která jsou jim k dispozici podle příslušného vnitrostátního práva, včetně možnosti provádět důkazy, vyžadovat jmenování znalců nebo posouzení znalcem a výslech svědků a požadovat, aby Úřad evropského veřejného žalobce získal tyto důkazy v zájmu obhajoby (viz článek 41 odst. 3 citovaného nařízení). Dané nařízení tedy nijak nesnižuje standard práv podezřelých či obviněných osob. V závislosti na jejich úpravě ve vnitrostátních právních předpisech naopak může jejich standard v některých členských státech Evropské unie zvyšovat. Daná právní úprava však nevylučuje rozdíly v jejich zakotvení v různých členských státech Evropské unie, což jí do určité míry problematizuje. Podezřelá a obviněná osoba – ale i poškození – mohou mít v jednotlivých členských státech Evropské unie zajištěn odlišný okruh procesních práv, byť při dodržení minimálního standardu nastaveného daným nařízením.

⁴⁰⁵ Právo na spravedlivý proces a právo na obhajobu obecně deklarují – vedle Listiny základních práv Evropské unie a evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod – též články 41, 47 a 48 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, avšak nijak je neupravuje a jejich celkový rozsah činí závislým na příslušných vnitrostátních právních úpravách.

⁴⁰⁶ Podle článku 42 odst. 1 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, totéž platí pro případy, kdy Úřad evropského veřejného žalobce neučiní procesní úkony, které mají mít právní účinky vůči třetím osobám a k jejichž učinění jej toto nařízení právně zavazuje.

⁴⁰⁷ Nařízením Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, byl zřízen tento úřad pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, a to s odkazem na článek 86 odst. 1 smlouvy o fungování Evropské unie.

Nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, svěřuje vyšetřování a trestní stíhání určitého okruhu trestných činů – specificky pak těch, které poškozují nebo ohrožují finanční zájmy Evropské unie – do výlučné pravomoci tohoto úřadu, ale celkově vzato stanoví systém sdílené pravomoci mezi ním a vnitrostátními orgány veřejné žaloby. V zásadě přitom platí, že pokud se Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO) rozhodne vykonávat svou pravomoc, je tím dána překážka, aby příslušné vnitrostátní orgány vedly trestní stíhání pro stejný čin.⁴⁰⁸

Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO) je podle článku 22 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017 věcně příslušný k vedení přípravného trestního řízení a k plnění role veřejného žalobce před soudy a v řízení o mimořádných opravných prostředcích v případech, v nichž jde o tři okruhy trestných činů, a to

- trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie stanovené ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie (článek 22 odst. 1 citovaného nařízení),
- trestné činy neoddelitelně spjaté s danými trestnými činy poškozujícími nebo ohrožujícími finanční zájmy Evropské unie (článek 22 odst. 3 citovaného nařízení) a
- trestné činy související s účastí na zločinném spolčení zaměřujícím se na páčání uvedených trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie (článek 22 odst. 2 citovaného nařízení).

Úřad evropského veřejného žalobce je předně povolán vyšetřovat a trestně stíhat stanovené trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie. Okruh těchto trestných činů vymezuje směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne

Článek 86 odst. 4 téže smlouvy však umožňuje Radě Evropské unie přijmout dodatečně rozhodnutí, kterým se rozšíří pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce tak, aby zahrnovaly rovněž boj proti závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem, a aby mu umožňovaly stíhat pachatele a spolupachatele závažných trestných činů dotýkajících se několika členských států. Ona závažná trestná činnost může ale nemusí mít ekonomickou povahu. Může jít také například o obchod s lidmi a s drogami nebo o terorismus apod. Blíže k tomu srov. JELÍNEK, Jiří, IVOR, Jaroslav, a kolektiv. *Trestní právo Evropské unie a jeho vliv na právní řád České republiky a Slovenské republiky*. Praha: Leges, 2015, 384 s. ISBN: 978-80-7502-080-2, s. 147.

⁴⁰⁸ Pravomoc Úřadu evropského veřejného žalobce – jeho věcná, místní a osobní příslušnost – a výkon jeho pravomoci jsou upraveny v kapitole IV (článcích 22 až 25) nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, a to v návaznosti na směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Dané nařízení v uvedené kapitole stanoví případy, kdy namísto vnitrostátního státního zastupitelství nebo prokuratury je v trestním řízení činný Úřad evropského veřejného žalobce. Jeho příslušnost však není ve svém celku pojímána jako příslušnost výlučná, když citované nařízení stanoví zejména ve vazbě na jeho evokační právo systém sdílené pravomoci mezi ním a příslušnými vnitrostátními orgány.

5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, na níž dané nařízení odkazuje. Patří mezi ně podvody poškozující finanční zájmy Evropské unie podle dané směrnice, praní (špinavých) peněz, korupce (úplatkářství) ve své aktivní i pasivní formě a zneužití finančních prostředků a dalších aktiv Evropské unie (jejich zpronevěra ve smyslu dané směrnice). Členské státy Evropské unie jsou povinny ve svém zákonodárství zakotvit trestnost všech činů naplňujících jejich znaky. Není přitom rozhodující jak jsou v jejich zákonodárství po právní stránce kvalifikovány, tedy zda stejně nebo jinak než citovanou směrnicí.⁴⁰⁹ U některých z těchto trestných činů – konkrétně u daňových podvodů ve smyslu článku 3 odst. 2 písm. d) citované směrnice – se pro založení příslušnosti Úřadu evropského veřejného žalobce vyžaduje, aby zahrnovaly celkovou škodu ve výši nejméně 10.000.000 eur a aby byly spojeny s územím dvou nebo více členských států Evropské unie.⁴¹⁰ Jinak musí být dané trestné činy, pro něž je Úřad evropského veřejného žalobce příslušný, spáchány zcela nebo zčásti na území jednoho nebo více členských států účastnících se posílené spolupráce, případně státním příslušníkem těchto členských států anebo úředníkem nebo jiným zaměstnancem Evropské unie, pakliže by tyto členské státy k jejich stíhání byly příslušné.⁴¹¹

Úřad evropského veřejného žalobce je vedle toho příslušný k trestnímu stíhání pro jakékoliv jiné trestné činy neoddělitelně spjaté se stanovenými trestnými činy poškozujícími nebo ohrožujícími finanční zájmy Evropské unie. To platí pro případy, kdy je zapotřebí rozšířit trestní stíhání a vyšetřování na ony jiné trestné činy podle vnitrostátních právních předpisů v zájmu účinného vyšetřování daných trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie a kdy je to nezbytné s ohledem na zásadu *ne bis in idem* (tedy na zákaz dvojího stíhání a trestání za týž čin). Pojem neoddělitelně spjatých trestných činů je tedy na místě posuzovat s ohledem na příslušnou judikaturu, která považuje za relevantní kritérium pro

⁴⁰⁹ Podle článku 22 odst. 1 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, je tento úřad příslušný ve vztahu k trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, které jsou stanoveny ve směrnici (EU) 2017/1371, jak byla provedena ve vnitrostátním právu, bez ohledu na to, zda by stejné trestné jednání mohlo být podle vnitrostátního práva kvalifikováno jako jiný druh trestného činu. Mezi tyto trestné činy patří především podvody poškozující finanční zájmy Evropské unie ve smyslu článku 3 citované směrnice. Do skupiny souvisejících trestných činů jsou článkem 4 citované směrnice zařazeny praní peněz, korupce a zpronevěra. V podrobnostech k těmto trestným činům – a k jejich možným právním kvalifikacím podle českého trestního zákoníku – viz předchozí bod této práce, bod 1.4.1.C. V tomto bodě je také specifikováno jak mohou být činy naplňující znaky těchto trestných činů kvalifikovány podle platné právní úpravy v České republice.

⁴¹⁰ Daňovými podvody jsou v daném kontextu míněny podvody související s daní z přidané hodnoty. Úřad evropského veřejného žalobce není příslušný pro trestné činy týkající se vnitrostátních přímých daní, včetně trestných činů s nimi neoddělitelně spjatých [článek 22 odst. 4 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce].

⁴¹¹ Místní a osobní příslušnost Úřadu evropského veřejného žalobce je upravena v článku 23 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce

uplatnění zásady *ne bis in idem* totožnost skutkových okolností chápanou jako existenci souboru konkrétních okolností činu, které jsou neoddělitelně spjaty v čase a prostoru.⁴¹² Úřad evropského veřejného žalobce má přitom právo vykonávat pravomoc, jestliže jsou trestné činy neoddělitelně spjaty a trestný čin poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie převažuje co do své závažnosti, jak se promítá do maximálních sankcí, které mohou být uloženy. Právo uplatnit svou pravomoc však má i v případech neoddělitelně spjatých trestných činů, v nichž trestný čin poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie sice není závažnější co do úrovně sankcí, ale v nichž s ním neoddělitelně spjatý jiný trestný čin je trestným činem vedlejší povahy, neboť je pouze nástrojem pro jeho spáchání. To platí zejména pokud byl takový jiný trestný čin spáchán s cílem vytvořit podmínky pro spáchání trestného činu poškozujícího nebo ohrožujícího finanční zájmy Evropské unie, jako například trestný čin výhradně zaměřený na zajištění prostředků ke spáchání trestného činu poškozujícího nebo ohrožujícího finanční zájmy Evropské unie nebo na zajištění zisku nebo výnosu z takového trestného činu.⁴¹³ V praxi může jít o velice širokou škálu trestných činů, vážících se určitým způsobem na trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Každý jednotlivý případ přitom je třeba posuzovat důsledně individuálně, se zohledněním jeho specifických skutkových okolností. Nelze proto onu škálu trestných činů – potenciálně neoddělitelně spjatých s danými trestnými činy poškozujícími nebo ohrožujícími finanční zájmy Evropské unie – blíže vymezit co do jejich možných právních kvalifikací.⁴¹⁴

⁴¹² Blíže k tomu srov. důvodovou zprávu k návrhu nařízení Rady Evropské unie o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce č. COM/2013/0534 final - 2013/0255 (APP) a recitál 54 daného nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017. Za neoddělitelně spjatý trestný čin je v zásadě na místě považovat trestný čin vedlejší povahy, který je pouze nástrojem pro spáchání trestného činu poškozujícího nebo ohrožujícího finanční zájmy Evropské unie, případně jehož znaky byly naplněny stejným činem současně se znaky trestného činu poškozujícího nebo ohrožujícího finanční zájmy Evropské unie (srov. recitál 56 citovaného nařízení).

⁴¹³ Podle článku 25 odst. 3 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, totiž platí, že Úřad evropského veřejného žalobce se zdrží výkonu své pravomoci v souvislosti s jakýmkoli trestným činem spadajícím do působnosti jeho článku 22 a po konzultaci s příslušnými vnitrostátními orgány předá případ bez zbytečného odkladu příslušným orgánům v souladu s jeho článkem 34, pokud nejvyšší sankce stanovená ve vnitrostátním právu za trestný čin spadající do působnosti jeho článku 22 odst. 1 není přísnější než nejvyšší sankce za neoddělitelně spjatý trestný čin podle jeho článku 22 odst. 3, ledaže byl tento neoddělitelně spjatý trestný čin nástrojem ke spáchání trestného činu spadajícího do působnosti jeho článku 22 odst. 1.

⁴¹⁴ Z povahy věci přitom plyne, že v konkrétních případech nemusí dojít ke shodě mezi Úřadem evropského veřejného žalobce a vnitrostátními orgány pověřenými trestním stíháním v otázce, zda určité jednání spadá do působnosti Úřadu evropského veřejného žalobce. V takové situaci rozhodnou o příslušnosti k vyšetřování daného případu vnitrostátní orgány příslušné k určení příslušnosti v případech trestního stíhání na vnitrostátní úrovni. Článek 25 odst. 6 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, pamatuje i na další případy, kdy může dojít k sporům o příslušnost mezi Úřadem evropského veřejného žalobce a vnitrostátními orgány pověřenými trestním stíháním

Šíří záběru věcné příslušnosti Úřadu evropského veřejného žalobce uzavírá jeho příslušnost k trestnímu stíhání a vyšetřování trestných činů souvisejících s účastí na zločinném spolčení jak je tato definována v rámcovém rozhodnutí Rady Evropské unie č. 2008/841/SVV ze dne 24. října 2008 o boji proti organizované trestné činnosti, resp. jak je toto rozhodnutí provedeno ve vnitrostátním právu. To platí za předpokladu, že se trestná činnost takového zločinného spolčení zaměřuje na páchání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Pojem trestných činů souvisejících s účastí na zločinném spolčení – resp. pojem zločinného spolčení – by přitom měl být vymezen vnitrostátním právem v souladu s citovaným rámcovým rozhodnutím Rady Evropské unie č. 2008/841/SVV a měl by zahrnovat především organizaci a vedení takového zločinného spolčení a členství v něm. V České republice je pojem zločinného spolčení – resp. organizované zločinecké skupiny – definován v § 129 trestního zákoníku a trestnost účasti na činnosti takové zločinecké skupiny je v souladu s citovaným rámcovým rozhodnutím Rady Evropské unie zakotvena v § 361 trestního zákoníku.⁴¹⁵

Pro některé případy uvedených trestných činů – tedy trestných činů ze všech tří uvedených skupin – je však pravomoc Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) určitým způsobem omezena. Tak předně do pravomoci tohoto úřadu 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 Evropské unie, nebo jsou-li z jeho spáchání podezřelí úředníci či zaměstnanci Evropské unie [článek 25 odst. 2 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým

v souvislosti s aplikací jeho článku 22 odst. 2 a 3 a článku 25 odst. 2 a 3, a stanoví pro ně stejný režim. Česká republika určila za vnitrostátní orgán povolovaný k rozhodnutí o určení příslušnosti Nejvyšší státní zastupitelství (viz § 34g zákona o státním zastupitelství).

⁴¹⁵ Otevřená zůstává otázka, zda lze pod zločinná spolčení zahrnout též teroristické skupiny, a v případě kladné odpovědi na tuto otázku, zda má Evropská unie, resp. její Úřad evropského veřejného žalobce, právo stíhat machinace s finančními prostředky na území nějakého jejího členského státu, které mají sloužit k podpoře a usnadnění terorismu a současně jsou prováděny na úkor jejich finančních zájmů a jsou způsobitelné nepříznivě ovlivnit ekonomické vztahy uvnitř celého unijního prostoru nebo jeho části. Při připuštění této možnosti by Úřad evropského veřejného žalobce získal též oprávnění ke stíhání trestného činu teroristického útoku (terorismu), resp. jeho dílčí odnože financování terorismu, a účasti na teroristické skupině (v české právní terminologii), bylo-li by možné zároveň dovodit, že se určitá teroristická skupina zaměřuje – mimo jiné – na páchání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie. Viz § 129a, § 311, § 312a a § 312d českého trestního zákoníku a studii DI FRANCESCO MAESA, Constanza. Repercussions of the Establishmen of the EPPO via Enhanced Cooperation. EPPOs Added Value and the Possibility to Extend its Competence. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s 159 (autorka v této studii připomíná, že finální cíle teroristických skupin nemívají ekonomickou povahu, ale činy se zásadně dopady v ekonomické a finanční sféře, případně destabilizující ekonomiku, bývají součástí jejich strategií, a současně poukazuje na to, že z veřejných vystoupení vrcholných představitelů nejvýznamnějších členských států Evropské Unie, zvláště pak francouzského prezidenta Emmanuela Macrona, lze usuzovat na to, že je vysoce aktuální výslovné rozšíření pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce na teroristickou trestnou činnost v jejím celku).

se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce]. Jestliže se v souvislosti s trestnými činy, které způsobily nebo by mohly způsobit škodu finančním zájmům Evropské unie v hodnotě nižší než 100.000 EUR, Úřad evropského veřejného žalobce 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 Evropské unie, přenechá jeho vyšetřování příslušným vnitrostátním orgánům [článek 27 odst. 8 a článek 34 odst. 3 citovaného nařízení Rady Evropské unie].⁴¹⁶ Úřad evropského veřejného žalobce se po konzultaci s příslušnými vnitrostátními orgány rovněž zdrží své pravomoci – a předá případ příslušným vnitrostátním orgánům – je-li ve vnitrostátním právu nejvyšší sankce za neoddělitelně spjatý trestný čin, který nebyl nástrojem ke spáchání trestného činu v působnosti Úřadu evropského veřejného žalobce, vyšší než za trestný čin poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie spadající do působnosti Úřadu evropského veřejného žalobce, nebo pokud je škoda způsobená jinému poškozenému subjektu vyšší než škoda, která byla nebo by mohla být způsobena finančním zájmům Evropské unie [článek 25 odst. 3 citovaného nařízení Rady Evropské unie]. To neplatí, jestliže má Úřad evropského veřejného žalobce výhodnější postavení [článek 25 odst. 4 citovaného nařízení Rady Evropské unie].⁴¹⁷

Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO) vykonává svou pravomoc tím, že zahájí vyšetřování [a to podle článku 26 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce]⁴¹⁸ nebo rozhodne, že uplatní své evokační právo [to podle článku 27 citovaného nařízení Rady Evropské unie]⁴¹⁹. Rozhodne-li se Úřad evropského veřejného žalobce vykonat svou pravomoc, nesmějí

⁴¹⁶ Obecné pokyny umožňující evropským pověřeným žalobcům nezávisle a bez zbytečného odkladu rozhodnout, že daný případ přenechají příslušným vnitrostátním orgánům nebo ho od nich nepřevzou, tedy že vůči němu neuplatní evokační právo, vydává kolegium Úřadu evropského veřejného žalobce podle článku 10 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

⁴¹⁷ Předpokladem výkonu pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce je v takovém případě souhlas příslušných vnitrostátních orgánů. Ve výhodnějším postavení pro vyšetřování nebo trestní stíhání než orgány příslušného členského státu (příslušných členských států) může být Úřad evropského veřejného žalobce mimo jiné v případě, kdy by bylo efektivnější nechat ho vyšetřovat a stíhat konkrétní trestný čin z důvodu jeho nadnárodní povahy a rozsahu, je-li do tohoto trestného činu zapojeno zločinné spolčení nebo pokud by konkrétní druh trestného činu mohl představovat závažnou hrozbu pro finanční zájmy Evropské unie, důvěryhodnost jejich orgánů a důvěru jejich občanů [srov. recitál 59 a 60 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce].

⁴¹⁸ Podle článku 26 odst. 1 citovaného nařízení pokud v souladu s příslušným vnitrostátním právem existují dostatečné důvody se domnívat, že dochází nebo došlo ke spáchání trestného činu, který spadá do pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce, zahájí vyšetřování Úřad evropského veřejného žalobce, resp. evropský pověřený žalobce, v členském státě, který je podle svého vnitrostátního práva příslušný pro daný trestný čin.

⁴¹⁹ Evokační právo uplatní Úřad evropského veřejného žalobce je-li věcně příslušný k trestnímu stíhání a vyšetřování v případech, v nichž již zahájil vyšetřování vnitrostátní orgán. Podle článku 24 odst. 2 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, přitom platí, že zahájí-li justiční nebo donucovací orgán členského státu vyšetřování

příslušné vnitrostátní orgány vykonávat vlastní pravomoc ve vztahu ke stejnému trestněprávně postižitelnému činu [článek 25 odst. 1 citovaného nařízení Rady Evropské unie]. Dané nařízení Rady Evropské unie – nařízení č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017 – tak modifikuje rozsah možných aktivit vnitrostátních státních zastupitelství a prokuratur členských států Evropské unie v rámci trestního řízení. Některá trestní řízení totiž z jejich pravomoci zcela vyjímá [článek 25 odst. 1 citovaného nařízení Rady Evropské unie] a v některých dalších řízeních výkon jejich pravomoci závisí na tom, zda se Úřad evropského veřejného žalobce zdrží výkonu své pravomoci [článek 25 odst. 3 citovaného nařízení Rady Evropské unie], rozhodne o postoupení a předání řízení vnitrostátním orgánům [článek 34 citovaného nařízení Rady Evropské unie] či zda naopak v některých případech o výkonu své pravomoci rozhodne uplatněním evokačního práva [článek 27 citovaného nařízení Rady Evropské unie].

Vzhledem k tomu, že v řízeních vedených Úřadem evropského veřejného žalobce (EPPO) je na místě aplikovat vnitrostátní hmotněprávní úpravu, je také třeba stíhané činy kvalifikovat podle ní, tedy v České republice podle platného trestního zákoníku, nikoliv podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, byť znaky jí vymezených trestných činů musí naplňovat.⁴²⁰

Začlenění Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) mezi orgány činné v trestních řízeních vedených ve věcech týkajících se trestné činnosti proti finančním zájmům Evropské unie představuje určitý zásah do suverenity těch jejích členských států, které umožnily vztáhnout jeho působnost na své území, avšak nenarušuje jí v tom zásadním, v čem se projevuje v trestněprávní sféře, a to v oblasti trestání. To totiž zůstává ve výlučné pravomoci vnitrostátních soudů.

Zrod Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) je projevem dílčí unifikace evropského trestního práva a odklonu od tradiční justiční spolupráce mezi státy zatížené

v souvislosti s trestným činem, u něhož by Úřad evropského veřejného žalobce mohl vykonat svou pravomoc v souladu s článkem 22 a článkem 25 odst. 2 a 3 téhož nařízení, nebo pokud kdykoli po zahájení vyšetřování příslušný justiční nebo donucovací orgán členského státu shledá, že se vyšetřování týká takového trestného činu, uvědomí o tom bez zbytečného odkladu Úřad evropského veřejného žalobce, aby ten mohl rozhodnout, zda uplatní své evokační právo podle článku 27 téhož nařízení.

⁴²⁰ Obdobně – a s ohledem na to, že má Úřad evropského veřejného žalobce podávat obžaloby u vnitrostátních soudů – je na místě vymezit jeho příslušnost odkazem na trestní právo členských států, které v souladu s příslušnými právními předpisy Evropské unie, zejména pak v souladu se směrnicí (EU) 2017/1371, považuje určitý čin za trestný čin poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie ve smyslu oněch jejích právních předpisů. Obžaloba podaná Úřadem evropského veřejného žalobce, resp. jeho jménem jednajícím veřejným žalobcem, se přitom v zásadě nemůže týkat jiných trestných činů, než trestných činů, které je možné pro jejich pouto k zájmům Evropské unie označit za trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie, resp. za tzv. evropské trestné činy neboli eurozločiny (viz KLÍMEK, Libor. *Základy trestného práva Európskej únie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, 266, ISBN 978-80-8168-601-6, kapitola 5; srov. též KOŘÍNEK, Štěpán. *Evropský veřejný žalobce*. Praha: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, ISSN 0323-0169, 4/2019, s. 16).

formalismem a řadou komplikací směrem k jednotnému vyšetřování a trestnímu stíhání určité výše trestné činnosti – a to té páchané na újmu finančních zájmů Evropské unie – na celém jejím území.⁴²¹ Důvody jeho zřízení – zvláště pak potřeba trestněprávně reagovat na některé nové formy kriminality v dané oblasti s přeshraničním dosahem a zefektivnit její trestní stíhání – opodstatnily uvedený zásah do suverenity členských států Evropské unie a většina z nich ho akceptovala a dobrovolně přenesla část svých kompetencí v dané oblasti na ní.

Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO) je institucionální zárukou jednotného přístupu k vyšetřování a trestnímu stíhání dané formy trestné činnosti.⁴²² Při jeho zřízení byla většinou participujících členských států Evropské unie využita ustanovení Lisabonské smlouvy, která dala Evropské unii jedinečnou pravomoc vytvořit systém evropského stíhání případů trestné činnosti poškozující nebo ohrožující její finanční zájmy. Za jeho přednosti lze považovat jeho pevné zakotvení mezi orgány Evropské unie, jeho specializaci na danou formu trestné činnosti, jeho personální obsazení specialisty na ní, otevření možnosti využití kapacit s ním spolupracujících unijních a vnitrostátních institucí a jeho vybavení oprávněnými vytvářejícími předpoklady pro jednotný postup v daných trestních věcech ve všech členských státech Evropské unie, na něž se vztahuje jeho působnost. Jeho poměrně úzká specializace na danou trestnou činnost je ovšem pro něj současně omezující. Jeho další omezení jsou pak spojena s tím, že na jeho zřízení se neshodly všechny členské státy Evropské unie. Jeho přímá působnost se tedy vztahuje pouze na ty z těchto států, v rámci jejichž posílené spolupráce vznikl. Nejsou přitom vyloučeny komplikace při jeho jednání s neparticipujícími členskými státy, resp. jejich justičními orgány, a při případném hlasování o rozšíření jeho věcných kompetencí, ale i při snaze některého z členských států vyvázat se z jeho působnosti.⁴²³ Jeho zřízení lze – celkově vzato – hodnotit pozitivně, jako účelný a věcně opodstatněný krok správným směrem, ale to neznamená, že s jeho zřízením a fungováním není spojeno nic problematického.

Jedním ze základních východisek projektu Úřadu evropského veřejného žalobce byl předpoklad, že jednotlivé členské státy Evropské unie nejsou samy schopny zajistit adekvátní

⁴²¹ Zřízením Úřadu evropského veřejného žalobce – a s ním spojenými kroky směřujícími k harmonizaci skutkových podstat trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie – byly v určitém smyslu završeny snahy o vytvoření jednotného právního rámce postihu tohoto typu kriminality a snahy o jednotný, resp. koordinovaný postup při vyšetřování daných trestných činů. Viz JELÍNEK, Jiří. Evropský veřejný žalobce v českém trestním procesu. *Kriminalistika*, ISSN 1210-9150, 2020, ročník 53, č. 2, s. 84.

⁴²² CSONKA, Paul, JUSZCZAK, Agata, SASON, Eduard. The Establishment of the European Public Prosecutors Office. The Road from the Vision to Reality. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s. 129.

⁴²³ Viz DI FRANCESCO MAESA, Constanza. Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation. EPPOs Added Value and the Possibility to Extend its Competence. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s. 157-165, srov. též KORÍNEK, Štěpán. *Evropský veřejný žalobce*. Praha: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 4/2019, ISSN 0323-0619, s. 14.

ochranu finančních zájmů Evropské unie. Argumentováno přitom bylo tím, že období předcházející jeho vzniku bylo poznamenáno nedostatečným a nejednotným trestním postihem trestné činnosti proti finančním zájmům Evropské unie, a shromážděné údaje tomu skutečně nasvědčovaly. Jednou z příčin tohoto stavu však mohla být – a patrně byla – skutková náročnost a právní složitost daného druhu trestné činnosti, navíc mnohdy páchané organizovanými zločineckými skupinami postupujícími velice sofistikovaně a důmyslně zastírajícími podstatu činěných kroků. Ke komplikacím při vyšetřování této trestné činnosti zároveň přispívaly obtíže vyplývající z rozdílnosti konkrétních trestněprávních úprav v jednotlivých členských státech Evropské unie a z rozdílnosti právních systémů v nich se uplatňujících. Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce na ničem z toho nic nezměnilo. Na Úřadu evropského veřejného žalobce je, aby se vypořádal s danou trestnou činností, jejíž povaha zůstala stejná, a jeho zřízení nepřeklenulo uvedené rozdílnosti právních systémů států, na něž se vztahuje jeho působnost. Rozdílnost těchto právních systémů totiž neodstranila ani procesněprávní úprava přijatá současně s jeho zřízením. Ta vymezila určitá specifika pro řízení, v nichž působí, a zakotvila určitý základní standard postupů v nich uplatňovaných a práv subjektů na nich participujících, avšak nezavedla ucelené – a jednotné – evropské trestní právo procesní.⁴²⁴ V oblasti trestního práva hmotného pak nebylo postoupeno od jeho harmonizace v Evropské unii k jeho unifikaci, a to ani v oblasti trestní odpovědnosti za trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie.⁴²⁵ Navíc zachovány zůstaly různé konstrukce trestní odpovědnosti právnických osob v jednotlivých členských státech Evropské unie a i to může činit problémy.⁴²⁶ Do budoucna je tedy naléhavě

⁴²⁴ Na území Evropské unie se uplatňují dva velké trestněprávní systémy – systém kontinentální a systém anglo-americký – a mezi nimi jsou značné rozdíly. V některých členských státech Evropské unie se v trestním procesu určitým způsobem prolínají prvky obou těchto systémů, zvláště pak do tradičních inkvizičních procesních norem kontinentálního systému pronikají prvky adversárního procesu anglo-amerického systému. To ale nic nemění na tom, že v konkrétech přetrvávají mezi procesními úpravami jednotlivých členských států Evropské unie velké rozdíly, a jejich zásadní sblížení nelze v nejbližší době předpokládat.

⁴²⁵ Přímo aplikovatelné nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, proto také nevymezuje jednotnou skutkovou podstatu podvodu na újmu finančních zájmů Evropské unie. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, na kterou toto nařízení odkazuje, je pak pouze harmonizační normou. Problém přitom může představovat už například to, že stejné jednání může být v některých státech postižitelné jako správní delikt a v jiných jako trestný čin. Vyloučit nelze ani různou míru harmonizace znaků skutkových podstat trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie a sankcí za ně v jednotlivých členských státech.

⁴²⁶ Co do konstrukce trestní odpovědnosti právnických osob daly některé členské státy Evropské unie přednost jejich generální trestní odpovědnosti, zatímco v jiných je možné vyvodit jejich trestní odpovědnost pouze za některé trestné činy (srov. JELÍNEK, Jiří, GRIVNA, Tomáš, ROMŽA, Sergej, TLAPÁK NAVRATILOVÁ, Jana, SYKOVÁ, Anna, et. al. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 443 s. ISBN 978-80-7502-375-9, s. 250-256). Právní normy přijaté na úrovni Evropské unie vyžadují zakotvení trestní odpovědnosti právnických osob za trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017, avšak vyloučeno není, aby v některých členských státech Evropské unie nebyla jejich trestní odpovědnost vyvoditelná za trestné činy s nimi neoddělitelně spjaté.

žádoucí harmonizace zásad trestní odpovědnosti právnických osob, základních procesních postupů a procesních práv subjektů trestního řízení.

Vypořádat se je třeba také s tím, že právní úprava přijatá na úrovni Evropské unie ve vazbě na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) může vést za určitých okolností k narušení principu rovnosti zbraní v trestních řízeních, v nichž je aktivní tento úřad, a k materiálnímu porušení práva na obhajobu. To souvisí s tím, že přijetí nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, přineslo zavedení dvou skupin obviněných osob s rozdílným zacházením a postavením. Jednu skupinu tvoří obvinění stíhaní Úřadem evropského veřejného žalobce, a to v právním rámci daném vnitrostátními trestně procesními předpisy modifikovanými uvedeným nařízením, druhou pak obvinění stíhaní vnitrostátními orgány činnými v přípravném řízení pouze podle vnitrostátních trestně procesních předpisů. Jedná se o dva rozdílné režimy, které se mohou v závislosti na tom jak je koncipována v tom kterém státě příslušná vnitrostátní právní úprava i poměrně zásadně lišit. Obviněný navíc nemusí být stíhán – zvláště v přeshraničních případech – ve svém domovském státě, ale ve státě jehož státním příslušníkem není a jehož jazyku nerozumí. Stejně tak nemusí ovládat jeho úřední jazyk a znát jeho právní úpravu obhájce, kterého si zvolil nebo který mu byl ustanoven. Oproti tomu Úřad evropského veřejného žalobce se do takové situace nemůže dostat, neboť s ohledem na jeho složení může oba problémy vnitřně vyřešit a vedení vyšetřování i trestního stíhání svěřit veřejnému žalobci znalému příslušné právní úpravy i jazyka. Na flexibilitě mu nadto přidává oprávnění jeho stálé komory předat věc evropskému pověřenému žalobci v jiném státě, než bylo zahájeno trestní stíhání, případně rozhodnout o spojení nebo naopak rozdělení věci a zároveň vybrat evropského veřejného žalobce, jenž případ projedná (srov. článek 26 odst. 5 citovaného nařízení). Konzultována může být mezi evropskými pověřenými žalobci také použitelnost získaných důkazů (viz článek 31 odst. 1 a článek 37 odst. 1 citovaného nařízení). Obhajoba v tom má přitom ztíženou pozici, a to za stavu, kdy nároky na znalost různých právních úprav zvyšuje ta skutečnost, že předložené důkazy nelze odmítnout jen s ohledem na to, že byly shromážděny v jiném členském státě Evropské unie nebo v souladu s právem jiného jejího členského státu (srov. článek 37 citovaného nařízení). Nadto, pro obhajobu může být obtížné orientovat se také v rozdělení kompetencí uvnitř Úřadu evropského veřejného žalobce mezi evropskými pověřenými žalobci, případně evropskými žalobci, a dalšími orgány, zvláště pak stálými komorami. Tyto komory jsou přitom – mimo jiné – v roli blízké vnitrostátním instančně nadřazeným státním zastupitelstvím, ovšem za situace, kdy Úřad evropského veřejného žalobce

působí navenek jako jednotná instituce a jeho orgány i jednotliví žalobci jednají jeho jménem.⁴²⁷ Daná faktická omezení možnosti plného uplatnění práva na obhajobu – a s tím spojenou určitou nerovnost v postavení obhajoby a veřejné žaloby – je do budoucna na místě vhodným způsobem kompenzovat. Cestou k tomu by mohlo být zejména rozšíření nutné obhajoby na všechny případy trestního stíhání Úřadem evropského veřejného žalobce a zřízení Úřadu evropského veřejného obhájce, případně vytvoření evropské sítě akreditovaných trestních obhájců s osvědčenými znalostmi a zkušenostmi v obhajobě s mezinárodním rozměrem.⁴²⁸

Nedořešeny však zatím jsou také některé problematické aspekty působení samotného Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) v řízeních o trestných činech proti finančním zájmům Evropské unie. Ty se odvíjí od právního zakotvení jeho působení v těchto řízeních a mohou zásadně zkomplikovat naplnění jeho poslání.

V rámci Evropské unie se nepodařilo dosáhnout úplné shody mezi všemi jejími členskými státy na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO), a proto v souvislosti s jeho zřízením nebyla úplně naplněna s tím spojená idea jednotného právního prostoru zahrnujícího celé území Evropské unie. V právním prostoru, na nějž se vztahuje působnost Úřadu evropského veřejného žalobce, může tento úřad jednat, aniž by musel sahat k nepružným nástrojům mezinárodní právní pomoci, a tím urychlovat a zvyšovat účinnost procesu vyšetřování a stíhání trestné činnosti proti finančním zájmům Evropské unie.⁴²⁹ Mimo tohoto prostoru – na území členských států Evropské unie, na něž se nevztahuje jeho působnost, a na území států, které nejsou členy Evropské unie – takto jednat nemůže. V těchto případech musí jít při opatřování důkazů a provádění potřebných vyšetřovacích úkonů cestou právní pomoci a spoléhat na tradiční formy mezinárodní justiční spolupráce. To však může být doprovázeno určitými problémy, zvláště výraznými při komunikaci s příslušnými orgány třetích států nepatřících mezi členské státy Evropské unie. Tyto státy a jejich orgány totiž nemají povinnost vyhovět žádosti Úřadu evropského veřejného žalobce o spolupráci, neboť Evropská unie jako nadstátní subjekt

⁴²⁷ Tak například je stálá komora oprávněna (viz článek 10 citovaného nařízení) dát evropskému pověřenému žalobci pokyn k zahájení vyšetřování (článek 26 odst. 3 citovaného nařízení), předat případ jinému evropskému pověřenému žalobci v tomtéž členském státě (článek 28 odst. 3 citovaného nařízení) nebo v jiném členském státě (článek 26 odst. 5 citovaného nařízení) a rozhodnout o postoupení věci (článek 34 citovaného nařízení), o podání opravného prostředku před vnitrostátním soudem (článek 36 odst. 7 citovaného nařízení), o odložení případu (článek 38 citovaného nařízení) a o použití zvláštního způsobu řízení (článek 40 citovaného nařízení). Fakticky přitom vystupuje způsobem, kterým by nadřízené státní zastupitelství v systémech typu uplatňovaného v České republice nemohlo podle vnitrostátní právní úpravy postupovat.

⁴²⁸ Blíže k tomu – a k možné šíři omezení obhajoby v řízeních vedených Úřadem evropského veřejného žalobce – viz GRIVNA, Tomáš. *Právo na obhajobu v řízení vedeném Úřadem evropského veřejného žalobce*. Praha: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 4/2019, Praha, Karolinum, 2019, ISSN 0323-0160, s. 59-65.

⁴²⁹ Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech v její historicky tradiční podobě je velice složitým a co do formy nepružným systémem pravidel a vztahů, upravovaných jednak akty mezinárodního práva veřejného, a jednak vnitrostátní právní úpravou jednotlivých států. Ve své podstatě je založena na vzájemném respektování práva státu trestat pachatele trestných činů, spáchaných na jeho území.

sui generis nemá s nikým uzavřeny smlouvy o právní pomoci v trestních věcech a nemůže dát nikomu záruku vzájemnosti, která je při neexistenci takové smlouvy předpokladem pro poskytnutí mezinárodní právní pomoci.⁴³⁰ Výhodiskem z této situace může být uzavírání příslušných mezinárodních smluv o justiční spolupráci v trestních věcech mezi Evropskou unií a třetími státy nebo – alespoň na přechodnou dobu – pověřování realizací kroků směřujících k provedení potřebných úkonů cestou mezinárodní právní pomoci orgány činné v trestním řízení v členských státech, v nichž jsou vedena vyšetřování trestné činnosti proti finančním zájmům Evropské unie.⁴³¹

Trestní stíhání a vyšetřování vedené Úřadem evropského veřejného žalobce (EPPO) je koncipováno jako svou povahou smíšené, opírající se o právní normu jednotně uplatňovanou na celém území, na něž se vztahuje jeho působnost, tedy o nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, ale současně konané v mezích stanovených touto právní normou způsobem upraveným příslušnými vnitrostátními právními předpisy. Fakticky se tak v přípravném stadiu trestních řízení v těchto případech předpokládá postup podle vnitrostátních právních předpisů s modifikacemi stanovenými daným nařízením, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Výlučně podle těchto vnitrostátních právních předpisů pak probíhají navazující řízení před vnitrostátními soudy. Určitý nesourodý prvek spojený s rizikem nerovnosti do tohoto systému vnáší přenositelnost důkazů z jednoho členského státu Evropské unie do jiného. To dané nařízení výslovně předpokládá v článku 37 odst. 1.⁴³² Za této situace může docházet k tomu, že důkazy procesně nepoužitelné v standardním vnitrostátním trestním řízení v určitých členských státech Evropské unie jsou v nich procesně použitelné v řízeních, v nichž vede vyšetřování a trestní stíhání Úřad evropského veřejného žalobce. Dojít k tomu může zejména v případech, kdy je k provedení určitých úkonů trestního řízení – například domovních prohlídek, prohlídek jiných prostor a odposlechů – v některých státech třeba povolení soudu zatímco v jiných postačí souhlas nebo příkaz státního zástupce nebo prokurátora. Do budoucna lze pro tyto případy hledat řešení v harmonizaci příslušných procesních norem ve všech členských státech Evropské unie.

Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO) má pevné místo mezi orgány Evropské unie. Jde o orgán přímo činný ve vymezeném okruhu trestních řízení s působností na úrovni Evropské

⁴³⁰ Neexistuje-li smlouva o právní pomoci, pak vychází mezinárodní justiční spolupráce ze zásady reciprocity, podle níž si jednotlivé státy mezi sebou poskytují právní pomoc na základě záruky vzájemnosti.

⁴³¹ K možným komplikacím spojeným s využitím této cesty viz JELÍNEK, Jiří. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru. *Kriminalistika*, ISSN 1210-9150, 2018, roč. 51, č. 1, s. 70.

⁴³² Podle tohoto ustanovení důkazy, které procesní strany – Úřad evropského veřejného žalobce nebo obžalovaný – předloží soudu, není možné odmítnout jen z toho důvodu, že byly opatřeny v jiném členském státu Evropské unie nebo v souladu s jeho právem.

unie a toto jeho postavení je určitou zárukou jednotného přístupu k trestnímu stíhání trestných činů proti jejím finančním zájmům na jejím území, stejně jako zárukou celkového zpružnění vyšetřování a trestního stíhání těchto trestných činů. Za jeho přednost lze považovat také to, že jako takový zůstává zároveň pevně začleněn do vnitrostátních justičních struktur.⁴³³ To ovšem může přinášet i určité problémy. Na jedné straně zcela vyjasněn není vztah Úřadu evropského veřejného žalobce k některým dalším institucím Evropské unie, zvláště pak k Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF), jehož reforma nebyla dotazena. Na druhé straně efektivnost jeho činnosti může do značné míry ovlivnit jeho faktická závislost na součinnosti s vnitrostátními justičními orgány, zvláště pak těmi policejními, na efektivitě činnosti těchto orgánů a na důvěře mezi nimi a ním. Vybaven je sice potřebnými autoritativními pravomocemi, takže nemusí spoléhat pouze na dobrovolnost z jejich strany, ale z povahy věci rozhodující nemůže být nic jiného než faktická spolupráce mezi nimi. Nadto, určité konflikty zájmů může vyvolávat to, že jím pověřeni evropsští žalobce působící v jednotlivých členských státech Evropské unie mají dvojjediné postavení dané tím, že zároveň zůstávají státními zástupci nebo prokurátory ve svých domovských státech. Řešením by mohlo být jejich vyčlenění ze struktur vnitrostátních státních zastupitelství a prokuratur a vytvoření speciálních policejních útvarů pověřených participací na vyšetřováních vedených Úřadem evropského veřejného žalobce. To ovšem patrně nelze v dohledné době očekávat.

Do určité míry problematickým se jeví rovněž způsob nastavení kompetencí uvnitř Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO). Jde o to, že dané kompetence lze různým způsobem přenášet, a zvláště o to, že podstatnou roli v trestních stíháních vedených Úřadem evropského veřejného žalobce hraje kolektivní rozhodování stálých komor, v jejichž pravomoci je také vydávání závazných pokynů k vedení vyšetřování pověřenými evropskými žalobci. Takové kolektivní rozhodování a dávání pokynů – které většina vnitrostátních právních předpisů, včetně těch českých, nezná – může drobit odpovědnost za výsledek vedených trestních stíhání a působit nežádoucí časové prodlevy.⁴³⁴ Navíc, kvalifikovanost takového rozhodování je zásadně ovlivnitelná rozsahem, strukturou a vypovídací hodnotou informací, na jejichž základě je činěno. Na úrovni Evropské unie je nicméně považováno za cestu k dosažení soudržnosti Úřadu

⁴³³ Srov. recitál 41 preambule nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

⁴³⁴ Ty mohou být problematické zejména v trestních věcech, v nichž je vedeno řízení vazebně. Rozhodnutí o omezení osobní svobody podezřelé osoby vazbou je totiž ve všech členských státech Evropské unie vázáno krátkými lhůtami a jeho předpokladem je zahájení trestního stíhání podezřelé osoby. To sice nepatří v případech trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie do přímé výlučné kompetence stálých komor, jak je vymezena daným nařízením, avšak stálé komory jsou oprávněny dát k němu pokyn, případně si vyhradit možnost jeho zahájení až na základě jejich pokynu. Samy přitom vyvíjejí činnost v centrále Úřadu evropského veřejného žalobce, tedy v zahraničí z pohledu místa, v němž je rozhodováno o vazbě.

evropského veřejného žalobce a k sjednocování přístupu k trestnímu stíhání trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie, a to patrně zabrání i do budoucna jakýmkoliv změnám v daném systému. Do určité míry je však jeho nastavení ovlivnitelné právní úpravou obsaženou v jednacím řádu Úřadu evropského veřejného žalobce.⁴³⁵

Česká republika patří mezi členské státy Evropské unie, které se spojily v režimu posílené spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO), a česká právní úprava aktuálně nijak nekoliduje s příslušnou unijní úpravou, specificky pak s tou obsaženou v nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, a ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie.⁴³⁶ V jejím bezprostředním okolí – ve střední Evropě – jsou ale hned dva státy, na něž se nevztahuje působnost Úřadu evropského veřejného žalobce, a to Polsko a Maďarsko.⁴³⁷ To může působit z výše rozvedených důvodů určité problémy zvláště v případech, v nichž je třeba využít ve vztahu k nim nástroje mezinárodní právní pomoci. Úřad evropského veřejného žalobce však byl zřízen s perspektivou rozšíření jeho působnosti postupně na celé území Evropské unie a lze očekávat, že k tomu také dříve či později dojde, a tím dojde k překlenutí daných problémů. Zároveň lze očekávat, že v budoucnu dojde k rozšíření jeho pravomocí, a to vztahením jeho věcné příslušnosti na některé další formy trestné činnosti nadnárodní povahy a nadnárodních dopadů, ve vztahu k nimž je možné předpokládat, že jejich vyšetřování na evropské úrovni by bylo efektivnější než jejich vyšetřování na vnitrostátní úrovni.⁴³⁸ Takovou povahu má zejména terorismus a trestná činnost organizovaných zločineckých skupin.⁴³⁹ Svěření vedení jejího

⁴³⁵ Ten je přijímán a měněn kolegiem tohoto úřadu, v němž působí – mimo jiné – evropští žalobci z jednotlivých členských států, tedy i České republiky, a tak mohou ovlivnit jeho podobu.

⁴³⁶ Ustanovení trestního řádu a některých dalších souvisejících právních předpisů, která potenciálně mohla kolidovat s právní úpravou obsaženou v uvedených právních normách přijatých na úrovni Evropské unie, zvláště pak v nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, byla potřebným způsobem novelizována zákonem č. 315/2019 Sb. Do budoucna nelze vyloučit kolize s právní úpravou obsaženou v jednacím řádu Úřadu evropského veřejného žalobce. Zároveň se do určité míry jeví problematickým to, že dané nařízení vychází z toho, že příslušné úkony trestního řízení činí Úřad evropského veřejného žalobce jako orgán činný v trestním řízení *sui generis*, zatímco česká právní úprava je založena na tom, že takové úkony činí – a odpovědnost za ně nesou – jednotliví státní zástupci (veřejní žalobci), nikoliv státní zastupitelství jako instituce, v nichž působí.

⁴³⁷ Vedle nich se působnost Evropského veřejného žalobce nevztahuje též na Irsko, Dánsko a Švédsko.

⁴³⁸ S takovým rozšířením pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce počítá i smlouva o fungování Evropské unie (srov. její článek 86 odst. 4). Nejasné ovšem je jakou formou – a zda vůbec – by k němu mohlo dojít v režimu tzv. posílené spolupráce. Smlouva o fungování Evropské unie totiž stanoví, že k němu je třeba jednomyslné rozhodnutí všech členských států Evropské unie v její Radě.

⁴³⁹ O vztahením věcné příslušnosti Úřadu evropského veřejného žalobce na vyšetřování této trestné činnosti usilují zvláště evropské mocnosti, Francie a Německo, a to i v rámci úvah o vícerychlostní Evropské unii. Zvažováno je rovněž rozšíření věcné příslušnosti daného úřadu jejím vztahením na trestnou činnost spojenou s paděláním evropské měny euro. Viz DI FRANCESCO MAESA, Constanza. Repercussions of the Establishmen of the EPPO

vyšetřování Úřadu evropského veřejného žalobce jistě může být ve prospěch věci, ale předpokladem jeho dostatečné efektivnosti je vybavení daného úřadu potřebným zázemím.

1.5. Shrnutí

Evropská unie jakožto nadstátní subjekt nadaný specifickou suverenitou a právní subjektivitou, existující při zachování svrchovanosti států jí tvořících, má svoje vlastní zájmy, jen zčásti se shodující se zájmy jejích členských států. Tyto zájmy mají různou povahu, odvíjející se od hodnot a priorit, k nimž se váží. Specifický okruh těchto zájmů tvoří finanční zájmy. Finanční zájmy Evropské unie jsou – co do své podstaty – vyjádřením finančního rozměru veškerých jejích zájmů. V užším slova smyslu představují dílčí výseč jejích zájmů ekonomické povahy. Jejich těžištěm je soubor zájmů vztahujících se k jejímu majetku, zvláště pak k finančním prostředkům, které ho tvoří, k jejich zdrojům a k jejich užití. Finanční prostředky – a specificky takové prostředky procházející jejím rozpočtem, jí spravovanými rozpočty a rozpočty spravovanými jejím jménem – totiž tvoří výrazně dominantní část jejího majetku a jejich prostřednictvím jsou financovány její politiky v různých oblastech a rozvojové programy, do nichž jsou promítány její hodnotové priority. Narušení finančních zájmů k nim se vztahujících jí tedy může zásadně poškodit a současně ohrozit její fungování. Proto je jejich ochraně přikládán velký význam jak na úrovni Evropské unie jako celku tak na úrovni jejích členských států.

Žádná právní norma přijatá na úrovni Evropské unie neobsahuje vymezení toho, co se rozumí jejími finančními zájmy jako takovými. Upraveno je pouze to co je jejich předmětem, a tím jsou majetkové hodnoty, které vlastní, spravuje a s nimiž disponuje. Unijní právní úprava opatření proti jejich poškozování a ohrožování tak fakticky funguje na vytipování klíčových protiprávních jednání, které mohou tyto zájmy poškodit, aniž by bylo výslovně stanoveno, co je míněno těmito zájmy. Za zásadní – a potenciálně nejvíce ohrožující – jsou přitom považována podvodná jednání vztažená k finančním prostředkům procházejícím unijními rozpočty. Na významu však postupně nabývají i další typy delikvence dotýkající se aktiv Evropské unie. Tato delikvence postupně získává nadnárodní povahu a nabývá nových forem, mnohem sofistikovanějších než v minulosti, navíc mnohdy využívajících moderní technologie. Boj proti ní proto prochází určitým vývojem, který koresponduje se změnami v ekonomickém, sociálním a politickém prostředí a dynamiku nabírá zároveň s globalizací ekonomiky a s prohlubující se

via Enhanced Cooperation. EPPOs Added Value and the Possibility to Extend its Competence. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s 159-160.

integrací v rámci Evropské unie. Ruku v ruce s tím prodělává určité změny i právní rámec, v němž tento boj probíhá.

V zájmu dosažení rovnocenné ochrany finančních zájmů Evropské unie a finančních zájmů jejích členských států se v ní vychází z principu asimilace, podle něž je nutno proti jednáním narušujícím její finanční zájmy aplikovat stejná pravidla a opatření jako proti jednáním narušujícím takové zájmy jejích členských států. Formy ochrany finančních zájmů Evropské unie a právní prostředí, v němž jsou chráněny, se přitom poměrně dynamicky vyvíjí v čase, a to na pozadí dlouhodobého střetu snah o harmonizaci a unifikaci práva v Evropské unii a odporu k ní.

Finanční zájmy Evropské unie jsou právem chráněny z úrovně předpisů práva správního a z úrovně předpisů práva trestního. S ohledem na střet uvedených protichůdných snah Evropská unie dosud nedospěla ke kodifikaci unijního trestního práva – tedy ani k přijetí evropského trestního zákoníku a trestního řádu – ale v oblasti ochrany svých finančních zájmů učinila zásadní pokrok na cestě k harmonizaci trestního práva hmotného svých členských států a současně se dopracovala k dílčí unifikaci trestního práva procesního. Ještě výrazněji pak pokročila na cestě k unifikaci správního práva. Započatý proces harmonizace norem trestního a správního práva v dané oblasti se tak postupně stává procesem unifikačním. Hledána jsou přitom kompromisní řešení, zajišťující možnost efektivního nadnárodního čelení hrozbám, ohrožujícím Evropskou unii jako celek, a mezi zachováním národních suverenit jejích členských států, byť při potřebných zásazích do kompetencí jejich vnitrostátních orgánů.

Harmonizační a unifikační tendence v dané oblasti – tedy v oblasti právní ochrany finančních zájmů Evropské unie – jsou projevem snah o sjednocení přístupu k reakci na protiprávní činy dané povahy na úkor Evropské unie a o zefektivnění postihu za ně.

Legislativa, do níž jsou promítnuty tyto tendence, má svůj původ v devadesátých letech 20. století. Nejvýznamnějším předpisem upravujícím ochranu finančních zájmů Evropské unie (původně Evropských společenství) již od té doby je nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství. Tento právní předpis zakotvuje řadu obecných principů ochrany daných zájmů, ale fakticky byl vždy uplatňován pouze ve správněprávní oblasti. Prvním vodítkem k zakotvení trestněprávní ochrany finančních zájmů Evropské unie v právních řádech jejích členských států se stala úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. července 1995, avšak ta zcela nespĺnila očekávání do ní vkládaná, a na jejím základě se nepodařilo plně harmonizovat roztržštěnou právní úpravu v jednotlivých členských státech. Řada podnětů k další harmonizaci trestního práva v dané oblasti pak vzešla z práce skupiny expertů na *Corpus Juris*, ovšem ten se

nikdy nestal součástí platného práva Evropské unie. Uvedenou úmluvu z roku 1995 tak až v roce 2017 nahradila směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, která již představuje závazný právní rámec pro postih protiprávních činů poškozujících nebo ohrožujících její finanční zájmy.

Finančními zájmy Evropské unie chráněnými z úrovně trestního práva jsou tytéž zájmy jako ty chráněné z úrovně správního práva. Správněprávní normy Evropské unie přitom zakotvují především způsoby zjišťování nesrovnalostí při nakládání s majetkem Evropské unie a při jeho správě, tedy cesty identifikace takových postupů v rozporu se stanovenými pravidly a protiprávních činů je doprovázejících. Správněprávní ochrana Evropské unie proti protiprávním činům poškozujícím nebo ohrožujícím její finanční zájmy je pak založena na kombinaci přijímání opatření působících preventivně proti jejich opakování a ukládání správních sankcí v reakci na ně. Nejzávažnější z případů dané povahy jsou pak kriminalizovány.

Správněprávní vyšetřování zjištěných nesrovnalostí a protiprávních činů je doprovázejících je svěřeno Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF), a ten ho provádí v mezích stanovených několika přímo aplikovatelnými právními předpisy přijatými na úrovni Evropské unie, především pak nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o jím prováděném vyšetřování. Vymezení předmětu a zaměření jeho činnosti je ovšem od jeho vzniku až doposud vnitřně rozporné tím, že předpokládá jeho soustředění na nejzávažnější formy poškozování a ohrožování finančních zájmů Evropské unie jednáními trestněprávní povahy, zvláště pak těmi vykazujícími rysy podvodů, aniž by byl vybaven adekvátními pravomocemi k stíhání těchto případů. Záběrem svých aktivit se tak řadí na pomezí administrativních a justičních orgánů, ale je – a vždy byl – nadán výlučně administrativními pravomocemi.

Snaha překlenout omezení daná tím, že se úřadu OLAF nedostává pravomocí k trestnímu stíhání a vyšetřování uvedených případů trestněprávní povahy, byla jedním z důvodů zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO), jenž je těmito pravomocemi nadán. Současně připravená reforma úřadu OLAF však nebyla realizována, takže fakticky hrozí překrývání působnosti těchto orgánů Evropské unie při postihu identifikovaných případů poškozování nebo ohrožení jejích finančních zájmů.

Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) bylo součástí široce pojaté reformy řízení v trestních věcech provedené na úrovni Evropské unie. Soustředěna byla na přípravné stadium trestního řízení – na vyšetřování vymezeného okruhu trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie a trestných činů s nimi neoddelitelně spjatých – a to

při zachování stávajících modelů jejich soudního projednání na úrovni členských států Evropské unie. Trestněprávní postih – ať už daných trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie nebo jiných trestných činů – byl totiž vždy možný – a nadále zůstal možný – pouze na úrovni členských států Evropské unie.

Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO) vyvíjí svou činnost v právním rámci, jehož základ je zakotven v přímo aplikovatelném nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem jeho zřízení, a v směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Vznikl jako orgán Evropské unie, ale jeho působnost je omezena na členské státy, které se dohodly na jeho zřízení, a na ty, které k nim dodatečně přistoupily. Je prvním orgánem Evropské unie činným v trestním řízení a platná právní úprava předpokládá jeho aktivitu ve všech stádiích trestního řízení, s výjimkou vykonávacího řízení. Jeho hlavním posláním je trestní stíhání pachatelů stanovených trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie a trestných činů s nimi neoddelitelně spjatých, a plnění úlohy veřejného žalobce před příslušnými vnitrostátními soudy v případech, v nichž jde o trestní stíhání pro tyto trestné činy. Je prvním justičním orgánem Evropské unie nadaným pravomocí vyšetřovat určitý okruh trestných činů – trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie a trestné činy s nimi neoddelitelně spjaté – a trestně stíhat osoby podezřelé z jejich spáchání.

Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) je projevem dílčí unifikace evropského trestního práva a odklonu od tradiční nepružné mezinárodní justiční spolupráce směrem k jednotnému vyšetřování a trestnímu stíhání určité výšece trestné činnosti – a to té páchané na újmu finančních zájmů Evropské unie – na celém jejím území. Důvody jeho zřízení – zvláště pak potřeba trestněprávně reagovat na některé nové formy kriminality v dané oblasti s přeshraničním dosahem a zefektivnit její trestní stíhání – opodstatnily uvedený zásah do suverenity členských států Evropské unie, které umožnily vztáhnout jeho působnost na své území, avšak nenarušuje jí v tom zásadním, v čem se projevuje v trestněprávní sféře, a to v oblasti trestání.

Největší přínos lze očekávat od jeho vybavení oprávněnými vytvářejícími předpoklady pro jednotný postup v daných trestních věcech ve všech členských státech Evropské unie, na něž se vztahuje jeho působnost. Je tedy svého druhu institucionální zárukou jednotného přístupu k vyšetřování a trestnímu stíhání dané formy trestné činnosti. Za jeho přednost je možné považovat též jeho pevné zakotvení mezi orgány Evropské unie, jeho nezávislost na jejích ostatních orgánech a na orgánech jejích členských států, jeho vybavení pravomocemi

otevřujícími pro něj možnost využití kapacit s ním spolupracujících unijních a vnitrostátních institucí a orgánů, jeho specializaci na danou formu trestné činnosti a jeho personální obsazení specialisty na ní. Jeho poměrně úzká specializace na danou trestnou činnost je ovšem pro něj současně omezující. Jeho další omezení jsou pak spojena s tím, že na jeho zřízení se neshodly všechny členské státy Evropské unie. Nejsou přitom vyloučeny komplikace při jeho jednání s neparticipujícími členskými státy, resp. jejich justičními orgány, a problémy v případech, v nichž se nelze obejít bez mezinárodní právní pomoci v třetích státech mimo Evropskou unii. Určité pochybnosti vyvolává též rozvržení vnitřních kompetencí v něm a kolektivní rozhodování jeho orgánů, s nímž mohou být spojeny neúměrné prodlevy. Přitom musí spoléhat na zázemí a personální vybavení některých vnitrostátních orgánů, zvláště pak policejních orgánů, a to za situace, kdy ne zcela vyjasněny zůstaly jeho vztahy k dalším orgánům Evropské unie, zvláště pak k Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF), ale i k Eurojustu, síti AFCOS a Europolu. Výsledky jeho činnosti jsou nadto zásadně ovlivnitelné právním prostředím, v němž vyvíjí své aktivity. Jeho zřízení lze – celkově vzato – hodnotit pozitivně, ale to neznamená, že s jeho zřízením a fungováním není spojeno nic problematického. Jeho zřízení bylo jistě správné a má předpoklady pro to, aby svou činností přispěl k zefektivnění boje proti trestné činnosti směřující proti finančním zájmům Evropské unie. Jeho zřízení však vyvolalo i četné otázky, které dosud nejsou uspokojivě zodpovězeny. Přitom se týkají skutečností, na nichž může záviset úspěšnost boje proti trestné činnosti poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie.

Účinné ochrany finančních zájmů Evropské unie není možné dosáhnout bez nastavení základního standardu trestněprávního postihu protiprávních činů je poškozujících nebo ohrožujících na úrovni všech členských států.

Základním právním předpisem, jenž zakotvil právní rámec pro harmonizaci trestního práva v této oblasti, se nově stala směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Vymezila totiž činy trestněprávní povahy, které je na místě považovat za trestné činy proti jejím finančním zájmům (podvody proti nim a s nimi související trestné činy), zavázala členské státy k jejich kriminalizaci (tedy k zakotvení trestnosti činů vykazujících jejich znaky) a určila pravidla trestněprávní reakce na ně (zvláště pak minimální standard trestů za ně). Na rozdíl od úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995 je dostatečně konkrétní a jistý stupeň flexibility umožňuje členským státům jen při zavádění přísnějších opatření, jdoucích nad rámec těch, které sama zakotvuje.

Z jejího vymezení skutkových podstat trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie je zřejmé, že na úrovni Evropské unie je považován za prioritní trestněprávní postih

protiprávních činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie podvodné povahy. Mezi činy této povahy však řadí i činy zásadně vybočující z toho co je charakteristické pro podvody v jejich tradičním pojetí. Vedle majetkových dispozic v podvodném úmyslu tak mezi takové činy zahrnuje například různé formy užití majetku Evropské unie v rozporu s jeho účelovým určením nebo případy jeho zpronevěry. Současně však vyžaduje mimo jiné také trestněprávní postižitelnost případů zkreslování údajů v určitých výkazech, krácení daní a cel a machinací v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek. Zvláštní pozornost přitom věnuje trestným činům s dopady na příjmy a výdaje unijních rozpočtů.

Nad rámec úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995 jde zásadně tím, že podstatně širěji pojímá trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie, a to jak při vymezení činů spadajících do rámce podvodů poškozujících její finanční zájmy tak při vymezení trestných činů s nimi souvisejících.

Pojící charakteristikou velice široké škály protiprávních činů naplňujících znaky podvodu podle dané směrnice je poškození nebo ohrožení finančních zájmů Evropské unie, nikoliv podvodný úmysl, jak je tomu v tradičním pojetí podvodu. K trestněprávně postižitelnému poškození nebo ohrožení finančních zájmů Evropské unie přitom podle dané směrnice může dojít jak na straně jejich příjmů tak na straně jejich výdajů, resp. při nakládání s jejími aktivy. Ve vztahu k nakládání s jejími aktivy – tedy jejími finančními prostředky a dalšími jejími majetkovými hodnotami – kriminalizuje zejména nesprávné použití jejich finančních prostředků a dalších aktiv, jejich neoprávněné přisvojení si a jejich protiprávní zadržování, na straně příjmů pak zvláště nedovolené krácení jejich zdrojů a protiprávní snižování odvodů do jejího rozpočtu, do rozpočtů jí spravovaných a do rozpočtů spravovaných jejím jménem. K trestnosti podvodu v pojetí dané směrnice však není třeba, aby nastal škodlivý následek v podobě způsobení škody na úkor Evropské unie.

Do určité míry specifickým způsobem vymezuje daná směrnice trestní odpovědnost za nesrovnalosti v procesu zadávání veřejných zakázek financovaných nebo spolufinancovaných ze zdrojů Evropské unie. Poškození finančních zájmů Evropské unie přitom lze podle dané směrnice spatřovat v samotném nesprávném použití finančních prostředků či jiných aktiv Evropské unie v procesu zadávání veřejných zakázek i při následném nakládání s nimi v rozporu s určeným účelem jejich poskytnutí a v jejich neoprávněném zadržování, aniž by musela v souvislosti s tím vzniknout jakákoliv škoda na úkor Evropské unie.

Široká škála trestněprávně postižitelných podvodných jednání je danou směrnicí vztažena také k příjmům unijních rozpočtů. V zásadě přitom daná směrnice chrání všechny příjmy unijních rozpočtů, přičemž určitý zvláštní režim ochrany stanoví pro příjmy z daně z přidané

hodnoty. Tím se liší od úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, kterou nahradila a která do chráněných příjmů výslovně nezahrnula příjmy z daně z přidané hodnoty, byť je mezi ně řadila judikatura Soudního dvora Evropské unie. Nadto nechránila ani hlavní zdroj příjmů Evropské unie v podobě podílu na hrubém národním důchodu jejích jednotlivých členských států, zatímco daná směrnice ho chrání. Stejně tak do okruhu jí chráněných příjmů daných rozpočtů patří všechny tzv. tradiční zdroje, konkrétně podíl na clech z obchodu s nečlenskými státy vybraných podle společného celního tarifu, poplatky uvalené na obchodování s třetími zeměmi v rámci společné zemědělské politiky a podíl na cukerních dávkách, jakož i příspěvky a další poplatky vybírané v rámci společné organizace trhu s cukrem.

Do skupiny souvisejících trestných činů – tedy souvisejících s podvody poškozujícími finanční zájmy Evropské unie – řadí daná směrnice praní (špinavých) peněz, korupci (úplatkářství) v její aktivní i pasivní formě a zneužití finančních prostředků a dalších aktiv Evropské unie (jejích „zpronevěru“). Skutkové podstaty těchto trestných činů – ale i podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie – vymezuje specifickým „unijním“ právním jazykem, podstatně odlišným od vžitého českého právního jazyka, a to přináší určité problémy při výkladu jejích znaků.

Ve svém celku poskytuje daná směrnice dobrý základ pro harmonizaci trestního práva hmotného v oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie. Sama o sobě nicméně účinnou ochranu finančních zájmů Evropské unie nemůže zajistit. Zásadní je reálná harmonizace vnitrostátních právních úprav na jejím základě a způsob aplikace příslušných trestněprávních norem v justiční praxi jednotlivých členských států Evropské unie a Úřadu evropského veřejného žalobce. Nadto, v patrnosti je třeba mít to, že trestná činnost proti finančním zájmům Evropské unie představuje ve své větší části velice sofistikovanou trestnou činnost, u níž je náročné jak její odhalování, tak její prokazování v trestním řízení.

Na členských státech Evropské unie je, aby ve svých trestních kodexech kriminalizovaly veškeré činy podřaditelné pod podvod poškozující finanční zájmy Evropské unie a trestné činy s ním související ve smyslu směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Česká právní úprava přitom plně vyhovuje tomuto požadavku.

České trestní zákonodárství reagovalo průběžně na požadavky vyplývající z právních norem na ochranu finančních zájmů Evropské unie potřebnými novelizacemi trestních kodexů, zejména pak rozšířením škály zakotvených skutkových podstat trestných činů podvodné povahy o skutkovou podstatu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie. Její specifické znaky jsou aktuálně upraveny v § 260 českého trestního zákoníku. Jednání proti finančním

zájmům Evropské unie jsou sice v České republice trestněprávně postižitelná i v rámci velice širokého spektra skutkových podstat řady dalších trestných činů, avšak unijní představě jednotné skutkové podstaty podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie nejlépe odpovídá skutková podstata trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie. Vymezena je tak, že pod ní jsou podřaditelné všechny činy naplňující znaky podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie podle směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie a do určité míry i činy naplňující znaky některých trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie s ním souvisejících. V zájmu dosažení plné kompatibility s danou směrnicí byl poměrně zásadně rozšířen objekt trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie, a to tak, že nyní je jako daný trestný čin trestněprávně postihováno nejen poškození a ohrožování finančních zájmů Evropské unie vztažených k finančním prostředkům procházejícím danými unijními rozpočty, ale i těch vztažených k dalším majetkovým hodnotám Evropské unie, byť pořád ne všem.

Stávající vymezení znaků skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie lze považovat za v zásadě vyhovující. Přesto *de lege ferenda* lze zvážit tři úpravy. Racionální by bylo rozšíření trestněprávní ochrany finančních zájmů Evropské unie ustanovením § 260 trestního zákoníku na takové zájmy vztažené ke všem majetkovým hodnotám Evropské unie. Za zvážení současně stojí kriminalizace přípravy trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie a nedbalostní formy tohoto trestného činu.

Provedené analýzy nasvědčují tomu, že budoucí vývoj na úrovni Evropské unie by měl vést skrze další unifikaci trestněprávních norem chránících finanční zájmy Evropské unie a skrze ještě větší delegaci pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány Evropské unie. Očekávat lze také rozšíření působnosti Úřadu evropského veřejného žalobce, a to především na vyšetřování a trestní stíhání teroristických trestných činů a trestné činnosti organizovaných zločineckých skupin.

2. Finanční zájmy Evropské unie a jejich trestněprávní ochrana na úrovni České republiky

Česká republika patří mezi státy tvořící Evropskou unii a jako taková sdílí s jejími dalšími členskými státy důležité hodnoty a k nim se vážící zájmy, spojené s její existencí a profilující její vývoj a směřování. Současně se podílí na tvorbě zdrojů, jimiž disponuje, a na jejich využívání k prosazování a naplňování oněch hodnot a zájmů. Je tedy i v jejím zájmu poskytovat jim účinnou ochranu, včetně té trestněprávní.

Primárním objektem trestněprávní ochrany Evropské unie jsou její finanční zájmy, tedy její zájmy vztažené k jejím finančním prostředkům a k jejím dalším aktivům, které jsou zdrojem naplňování jejich priorit a hodnot, na nichž stojí. Její finanční zájmy jsou současně chráněny administrativně právně, takže trestněprávní prostředky jsou určeny na ochranu těchto jejích zájmů proti nejzávažnějším formám jednání je poškozujících a ohrožujících, zvláště pak proti takovým jednáním podvodné povahy.⁴⁴⁰ Trestněprávní postih těchto jednání je přitom možný pouze na úrovni jejich členských států. Evropská unie totiž není nadána pravomocí k vyvozování trestní odpovědnosti vůči komukoliv ani k postihování spáchaných trestných činů. Do pravomoci jednoho z jejích orgánů – Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) – je však přímo aplikovatelným nařízením Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017 svěřeno vyšetřování trestné činnosti poškozující nebo ohrožující její finanční zájmy a s ní související trestné činnosti, trestní stíhání osob podezřelých ze spáchání této trestné činnosti a stavění těchto osob před soudy jejich členských států, které se shodly na jeho zřízení.⁴⁴¹ Pro její členské státy vázané uvedeným nařízením – mezi něž patří též Česká republika – zavedlo toto nařízení režim vedení trestního řízení v daných případech na dvou úrovních: v přípravném stadiu řízení na úrovni Evropské unie a v soudním stadiu řízení na úrovni jejich členských států. Rozhodování o vině a trestu v těchto případech tedy zůstalo na soudech jejich členských států – před nimiž probíhá též dokazování předcházející tomuto rozhodování a na nichž je zajištění výkonu vynesených rozhodnutí –

⁴⁴⁰ Právní úprava přijatá na úrovni Evropské unie striktně odděluje trestněprávní a administrativně právní ochranu jejích finančních zájmů a vychází z právního rámce zakotveného v dvou normách vymezujících základy její existence a jejího fungování, v smlouvě o Evropské unii a v smlouvě o fungování Evropské unie, obou ve znění tzv. Lisabonské smlouvy. Blíže k tomu viz výše kapitoly 1.3. a 1.4. této práce.

⁴⁴¹ Úřad evropského veřejného žalobce vznikl v režimu tzv. posílené spolupráce jako orgán Evropské unie, ale jeho působnost je omezena na členské státy, které se dohodly na jeho zřízení, a na ty, které k nim dodatečně přistoupily. Aktuálně jde o dvacet dva členských států Evropské unie: Belgie, Bulharsko, Českou republiku, Estonsko, Finsko, Francii, Chorvatsko, Itálii, Kypr, Litvu, Lotyšsko, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Maltu, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko a Španělsko. Daný úřad byl zřízen nařízením Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

zatímco pro přípravné stadium řízení v těchto případech byly vyšetřovací pravomoci přeneseny z místních orgánů činných v trestním řízení – v České republice ze státních zastupitelství, resp. státních zástupců – na Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO), resp. na pověřené evropské žalobce působící u tohoto úřadu, na něž zároveň v těchto případech přešla role veřejných žalobců v řízeních před soudy.⁴⁴²

V daném právním rámci je institucionální zárukou jednotného přístupu k vyšetřování dané trestné činnosti v unijním měřítku Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO). Podstatné zároveň je, že organizační a procesní změny spojené se zřízením tohoto úřadu byly provázány s kroky směřujícími k harmonizaci vnitrostátních úprav reakce na trestnou činnost dané povahy na úkor Evropské unie v jejích jednotlivých členských státech na minimálním standardu nastaveném směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, která s účinností od 6. července 2019 nahradila úmluvu o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. července 1995. Tato směrnice totiž vymezila činy trestněprávní povahy, které je na místě považovat za trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie, zavázala členské státy k jejich kriminalizaci a určila pravidla jejich trestního postihu. Úspěšné dotažení jí završeného harmonizačního úsilí tak vytvořilo předpoklady pro jednotné posuzování dané trestné činnosti – trestné činnosti proti finančním zájmům Evropské unie – napříč Evropskou unií a pro sjednocení přístupu ve všech jejích členských státech k jejímu trestněprávnímu postihu.⁴⁴³ Prostor pro obdobnou harmonizaci

⁴⁴² Výkon pravomoci Úřadem evropského veřejného žalobce (EPPO) brání tomu, aby příslušné vnitrostátní orgány vykonávaly vlastní pravomoc ve vztahu ke stejnému trestněprávně postižitelnému činu [článek 25 odst. 1 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce]. Zřízení tohoto úřadu bylo součástí široce pojaté reformy řízení v trestních věcech provedené na úrovni Evropské unie, soustředěné na přípravné stadium řízení, při zachování stávajících modelů soudního projednání daného okruhu trestných činů na úrovni členských států Evropské unie (srov. výše bod 1.4.2. kapitoly 1.4. této práce).

⁴⁴³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 není evropským trestním zákoníkem, avšak představuje právně závazný nástroj pro harmonizaci trestních opatření v oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie. Určitý stupeň flexibility umožňuje jejím členským státům jen při zavádění přísnějších opatření, jdoucích nad rámec těch, které sama zakotvuje (srov. články 1 a 7 dané směrnice). Stanovení toho co je trestným činem v dané oblasti a jaké jsou trestní sankce za jeho spáchání zůstává v pravomoci jednotlivých členských států Evropské unie, ale ty jsou vázány minimálními požadavky nastavenými danou směrnicí. S ohledem na to, že i v případech, v nichž je vedeno trestní stíhání Úřadem evropského veřejného žalobce (EPPO), je na místě aplikovat vnitrostátní hmotněprávní úpravu, je třeba také v těchto řízeních stíhané činy kvalifikovat podle ní, tedy v České republice podle platného trestního zákoníku, nikoliv podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, i když stíhané činy musí zároveň naplňovat znaky jí vymezených trestných činů.

trestního práva v dalších oblastech – tedy mimo oblast ochrany finančních zájmů Evropské unie – přitom zatím zůstal nevyužit.⁴⁴⁴

Specifický režim posuzování dané trestné činnosti – nastavený směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 ve spojení s nařízením Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017 a blíže charakterizovaný výše v bodu 1.4.2. této práce – se vztahuje na tři okruhy trestných činů, a to trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie stanovené ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017, trestné činy s nimi neoddělitelně spjaté a trestné činy související s účastí na zločinných spolčeních zaměřujících se na jejich páchaní.⁴⁴⁵ Trestnými činy poškozujícími nebo ohrožujícími finanční zájmy Evropské unie jsou přitom míněny činy takové povahy ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, tedy podvody poškozující finanční zájmy Evropské unie podle této směrnice, praní (špinavých) peněz, úplatkářství ve své aktivní i pasivní formě a zneužití finančních prostředků a dalších aktiv Evropské unie (jejich zpronevěra ve smyslu dané směrnice). Z povahy věci jsou s nimi neoddělitelně spjaty trestné činy spáchané v jednočinném souběhu s nimi, tedy spojené s nimi tím, že znaky jejich skutkových podstat byly naplněny stejnými činy. Povahu s nimi neoddělitelně spjatých trestných činů však mohou mít i některé další trestné činy, které s nimi blíže souvisejí. Spjatost s nimi je také důvodem toho, že pod daný specifický režim jejich posuzování jsou podřazeny rovněž trestné činy související s účastí

⁴⁴⁴ Prostor pro obdobnou harmonizaci trestního práva v oněch dalších oblastech otevírají články 82, 83, 86 a 325 smlouvy o fungování Evropské unie. Zájem je přitom zejména o takovou harmonizaci trestního práva v oblasti boje proti organizovanému zločinu a proti terorismu. Také tato trestná činnost totiž má nadnárodní povahu a ohrožuje jak jednotlivé členské státy Evropské unie tak jí jako celek. Proto obdobně jako v případě trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie činí smlouva o fungování Evropské unie ve svých člancích 86 a 325 spoluodpovědnými za její trestněprávní ochranu před organizovaným zločinem a terorismem jí jako celek společně s jejími členskými státy.

⁴⁴⁵ V případech, v nichž jde o tyto okruhy trestných činů, je podle článku 22 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017 založena pravomoc Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO), a ten je věcně příslušný k vedení přípravného trestního řízení a k plnění role veřejného žalobce před soudy a v řízeních o mimořádných opravných prostředcích. Dané nařízení Rady Evropské unie tímto způsobem modifikuje rozsah možných aktivit vnitrostátních státních zastupitelství a prokuratur členských států Evropské unie v rámci trestního řízení, když určitou část trestních řízení z jejich pravomoci zcela vyjímá a v některých dalších řízeních výkon jejich pravomoci závisí na tom, zda se Úřad evropského veřejného žalobce zdrží výkonu své pravomoci, rozhodne o předání řízení vnitrostátním orgánům či zda naopak v některých případech o výkonu své pravomoci rozhodne uplatněním evokačního práva [srov. článek 25 odst. 1 a 3, článek 27 a článek 34 citovaného nařízení Rady Evropské unie a pojednání v bodě 1.4.2. této práce]. Smlouva o fungování Evropské unie umožňuje rozšíření jeho věcné příslušnosti vymezené citovaným nařízením jednomyslným rozhodnutím Rady Evropské unie (viz článek 86 odst. 4 této smlouvy). Dané nařízení počítá s jeho aktivitou ve všech stádiích řízení, s výjimkou vykonávacího řízení. Zatímco pro soudní stádium řízení mu je přisouzena role jedné z procesních stran, v přípravném stadiu řízení je na něm vedení trestního stíhání obviněných osob, a to vždy v určitém členském státě Evropské unie v právním rámci daném jeho trestně procesními předpisy modifikovanými specificky upravenými nařízením Rady EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017 (vnitrostátní právo se použije pouze v rozsahu, ve kterém není daná věc upravena tímto nařízením, viz jeho článek 5 odst. 3).

na zločinných spolčeních, resp. organizovaných zločineckých skupinách, zaměřujících se na jejich páchaní.

Unijní právní úprava – a v jejím rámci též daná směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie – klade důraz na trestněprávní postih protiprávních činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie podvodné povahy. Činy této povahy však pojímá velice široce a řadí mezi ně i činy podstatně vybočující z toho co je charakteristické pro podvody v jejich tradičním pojetí. Vychází z toho, že proti finančním zájmům Evropské unie je v zásadě porušení každého závazného pravidla pro pořízování jejího majetku, pro jeho správu a pro nakládání s ním a vedle majetkových dispozic v podvodném úmyslu mezi takové činy – tedy činy podvodné povahy – zahrnuje řadu dalších forem úmyslného protiprávního užití jejího majetku a protiprávního krácení jejích příjmů, ale i velkou škálu jednání toliko ohrožujících její finanční zájmy, včetně prostého zkreslování údajů v určitých dokladech.

Členské státy Evropské unie jsou povinny zakotvit trestnost všech činů naplňujících znaky trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie ve smyslu uvedené směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie, stejně jako trestnost účasti na zločinných spolčeních zaměřujících se na jejich páchaní. Nezáleží přitom na tom jak jsou v jejich zákonodárství po právní stránce kvalifikovány, tedy zda stejně nebo jinak než danou směrnicí.⁴⁴⁶

Česká legislativa reagovala v daném kontextu na požadavky vyplývající ze smlouvy o fungování Evropské unie, z úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, ze směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie a z dalších evropských norem navazujících na tyto právní normy především rozšířením škály skutkových podstat trestných činů zakotvených v trestních kodexech – původně v někdejších trestních zákonech a následně v novém trestním zákoníku – o skutkovou podstatu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie a následnými legislativními úpravami jeho znaků. Znaky skutkové podstaty tohoto trestného činu jsou aktuálně upraveny v § 260 nového českého trestního zákoníku. V českém právním prostředí tedy postihuje daný typ jednání proti finančním zájmům Evropské unie primárně skutková podstata tohoto trestného činu. Ten přitom zahrnuje velice širokou škálu jednání různým způsobem se dotýkajících zájmů Evropské unie ve finanční

⁴⁴⁶ Článkem 22 odst. 1 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, je pro tento úřad založena příslušnost ve vztahu k trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, které jsou stanoveny ve směrnici (EU) 2017/1371, jak byla provedena ve vnitrostátním právu, a to bez ohledu na to, zda by stejné trestné jednání mohlo být případně podle vnitrostátního práva kvalifikováno jako jiný druh trestného činu. V podrobnostem k těmto trestným činům – a k jejich možným právním kvalifikacím podle českého trestního zákoníku – viz výše bod 1.4.1.C v kapitole 1.4. této práce.

oblasti. Co do své podstaty jsou v něm totiž kriminalizována veškerá protiprávní jednání, vedoucí k snížení finančních prostředků tvořících příjmy rozpočtu Evropské unie a rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem, veškeré případy neoprávněného využití finančních prostředků z těchto unijních rozpočtů a nadto některá jednání, z nichž hrozí takový poruchový následek, a určitá jednání spojená s neoprávněným nakládáním s dalšími majetkovými hodnotami Evropské unie. Šíře záběru toho co je touto cestou trestněprávně postihováno je tedy velice rozsáhlá a zahrnuje jak to, co je charakteristické pro hospodářské delikty, tak to, co je typické pro majetkové delikty. Postihuje totiž jak určité případy porušení hospodářské disciplíny, tak aktivity ohrožující majetek Evropské unie, zejména pak takové aktivity mající rysy podvodných jednání. Dopadá však i na činy zásadně vybočující z toho co je tradičně zahrnováno pod jednání podvodné povahy.

Právní zakotvení skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie si vyžádalo to, že skutkové podstaty ostatních trestných činů, právně zakotvené již před tím, pokrývaly pouze část toho, co mělo být trestně postihováno na základě požadavků úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. července 1995 a tří jejích dodatkových protokolů a co má být nyní postihováno na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie.⁴⁴⁷ Jednání postižitelná též jako jiné trestné činy – tedy jiné než trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie – zahrnují zejména případy podvodů, dotačních podvodů, úvěrových podvodů, zpronevěr, zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění, zkrácení daní, poplatků a podobných povinných plateb, vystavení nepravdivých potvrzení a zpráv, porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže, zneužití informací a postavení v obchodním styku, zjednání výhody při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži, pletich při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži, úplatkářství a porušování povinností při správě cizího majetku. Nebýt zakotvení skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie, nebyly by však některé případy takových jednání trestněprávně postižitelné, kdyby jejich důsledkem nebylo způsobení škody v určité minimální výši. Tento následek je totiž obligatorním znakem skutkových podstat většiny z oněch trestných činů odlišných od trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie, které jsou dlouhodobě v českém právním prostředí trestněprávně sankcionovány, zatímco obligatorním znakem skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie není. Navíc, některá jednání, spadající pod skutkovou

⁴⁴⁷ V podrobnostech k tomu viz pojednání výše v bodu 1.4.1.

podstatu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie, nejsou jinak trestněprávně postižitelná.

Na druhé straně skutková podstata trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie nepokrývá veškerá protiprávní jednání proti finančním zájmům Evropské unie, jejichž trestnost požadují unijní právní normy, aktuálně pak zvláště směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Taková jednání – jdoucí nad rámec jednání postižitelných jako trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie – jsou trestněprávně postižitelná jako trestný čin legalizace výnosů z trestné činnosti, jehož znaky jsou vymezeny v § 216 českého trestního zákoníku, a jako úplatkářské trestné činy, upravené v § 331 až § 333 českého trestního zákoníku. Právní zakotvení těchto trestných činů nemuselo vlivem unijní legislativy doznat žádných změn, neboť jí plně vyhovovalo. Totéž platí o dalších souvisejících trestných činech, například trestném činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 českého trestního zákoníku. Navíc česká právní úprava sankcionuje i některá jednání proti finančním zájmům Evropské unie, jejichž trestnost nevyžaduje evropská legislativa. Nad rámec požadavků unijní legislativy jde nejen ve vymezení znaků samotného trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie, ale i zakotvením některých skutkových podstat speciálních trestných činů, například skutkové podstaty trestného činu způsobení úpadku, stejně jako sankcionováním některých nedbalostních jednání, a to jako trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti a trestného činu legalizace výnosů z trestné činnosti z nedbalosti. Trestněprávně lze v České republice postihovat také nedbalostní zneužití pravomoci úřední osoby, a to jako trestný čin maření úkolu úřední osoby z nedbalosti.

Česká právní úprava vyhovuje také požadavkům unijní právní úpravy na trestněprávní postih aktivit organizovaných zločineckých skupin, nevyjímaje přitom aktivity takových skupin dopouštějících se trestné činnosti na úkor finančních zájmů Evropské unie, stejně jako jejím požadavkům na zakotvení trestní odpovědnosti právnických osob. Vůči právnickým osobám lze vyvodit trestní odpovědnost i za všechny trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie. V tomto ohledu Česká republika vyšla vstříc závazné unijní legislativě v poměrně nedávné době, a to zákonem č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. V poměrně nedávné minulosti doznaly určitých změn také právní normy tvořící právní rámec pro trestněprávní postih aktivit organizovaných zločineckých skupin a účasti na nich, když v návaznosti na příslušnou unijní legislativu byla z dané původně univerzální právní úpravy vyčleněna – a nově koncipována – ta týkající se teroristických skupin a jejich aktivit.

Česká republika tak aktuálně naplňuje požadavky daných unijních právních norem. V konkrétech a příslušných souvislostech je to rozvedeno v bodu 1.4.1. kapitoly 1.4. této práce.⁴⁴⁸

Jednání proti finančním zájmům Evropské unie jsou v České republice trestněprávně postižitelná – jak je patrné z výše uvedeného – v rámci velice širokého spektra skutkových podstat řady trestných činů. Mezi ně patří jak skutkové podstaty trestných činů, s jejichž aplikací jsou dlouhodobě bohaté zkušenosti, tak skutkové podstaty trestných činů, které se v praxi vyskytují spíše výjimečně, takže k nim se vztahující soudní judikatura není doposud ustálená. Ne vždy je přitom také jednoznačný jejich vzájemný vztah. Nanejvýš aktuální je zároveň analýza toho za jakých okolností může v České republice dojít k naplnění jejich znaků činy vykazujícími znaky trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie vymezené danými unijními právními normami. Jejich vyšetřování a trestní stíhání osob podezřelých z jejich spáchání je totiž nově nařízením Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, svěřeno tomuto orgánu Evropské unie s nadnárodní působností.

2.1. Trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie

Trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie – jak je chápou právní normy přijaté na úrovni Evropské unie, a zvláště pak směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie – mohou mít velice různorodou povahu. Za jejich společného jmenovatele lze považovat to, že jsou způsobilé poškodit finanční zájmy Evropské unie, specificky pak způsobit jí újmu na jejím majetku, ať už hmotném nebo nehmotném. Patří tak mezi ně především trestné činy, které přímo směřují k získání určitého majetkového prospěchu na úkor Evropské unie, zvláště pak ty z nich, které mají podvodnou povahu, nikoliv však pouze ty. Vedle nich k nim náleží celá škála dalších trestných činů porušujících hospodářskou disciplínu (hospodářských trestných činů) a trestných činů proti majetku (majetkových trestných činů) s určitými negativními dopady do finančních nebo majetkových poměrů Evropské unie, a to bez ohledu na to, zda jejich smyslem – primárním cílem – je způsobení újmy finančním zájmům Evropské unie. Poškození nebo ohrožení finančních zájmů Evropské unie totiž může být jen jejich vedlejším doprovodným důsledkem.

⁴⁴⁸ V zájmu komplexního posouzení této problematiky je výše – v bodu 1.4.1. této práce – také specifikováno jaké činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie jsou podřaditelné pod znaky trestných činů proti jejím finančním zájmům vymezené danými unijními právními normami, a zvláště pak směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie.

Totéž platí o některých dalších trestných činech, u nichž je primárním předmětem ochrany něco jiného než majetek Evropské unie, resp. její finanční zájmy, ale za určitých okolností mohou působit též újmu těmto jejím zájmům. Mezi ně lze zařadit především některé trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných – například trestné činy úředních osob a úplatkářské trestné činy – některé trestné činy organizovaných zločineckých skupin – resp. trestné činy páchané v jejich prospěch – a některé trestné činy proti základům Evropské unie, jejich členských států, dalších států a mezinárodních organizací – například teroristické trestné činy – ale i některé trestné činy proti životnímu prostředí a trestné činy obecně nebezpečné, případně i některé další trestné činy.⁴⁴⁹ Činy naplňující jejich znaky mohou spočívat jak v určitém aktivním jednání (konání), tak v určitém pasivním jednání (opomenutí něco učinit).

Mezi trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie podle směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie nepatří všechny trestné činy poškozující nebo ohrožující její finanční zájmy, ale pouze ty z nich, které vykazují charakteristiky stanovené v dané směrnici. Jde o protiprávní činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie způsobem a v mezích toho, čím daná směrnice charakterizuje podvody (*fraud affecting the Union's financial interests*), zpronevěry (*misappropriation*), praní špinavých peněz (*money laundering*) a úplatkářství (*corruption*). Zatímco však praní špinavých peněz (legalizace výnosů z trestné činnosti) a úplatkářství (v jeho aktivní i pasivní formě) jsou danou směrnicí charakterizovány způsobem odpovídajícím jejich obecně ustálenému vnímání, o její charakteristice podvodů a zpronevěr to neplatí, neboť pod ně jsou v jejím pojetí zahrnuta i jednání jdoucí zásadně nad rámec toho co odpovídá jejich tradičnímu vnímání.⁴⁵⁰ To podstatně rozšiřuje okruh trestných činů, jejichž skutkové podstaty vykazují jejich znaky. Rozhodně tomu přitom není tak, že by pod trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie ve smyslu dané směrnice patřily toliko podvody poškozující nebo ohrožující její finanční zájmy, jak navozuje název dané směrnice.

Kriminalizací daných protiprávních činů jsou trestněprávně chráněny finanční zájmy Evropské unie. Co se míní těmito zájmy nevymezuje žádný právní předpis přijatý na úrovni Evropské unie a stejně tak to nečiní ani žádný český právní předpis. V ekonomické rovině

⁴⁴⁹ Nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, v tomto kontextu mluví o trestných činech poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie stanovené ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie (viz článek 22 odst. 1 citovaného nařízení, srov. též jeho články 25 a 34).

⁴⁵⁰ Jejich základní charakteristika je v člancích 3 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. V podrobnostech k nim viz výše bod 1.4.1.C. v kapitole 1.4. této práce.

– v nejširším slova smyslu – za ně lze považovat veškeré zájmy Evropské unie v jejich finančním rozměru. Na to, co je jimi míněno v souvislosti s kriminalizací daných protiprávních činů, lze usuzovat z toho, co z nich je podle platné právní úpravy předmětem jejich trestněprávní ochrany. Vzhledem k tomu, že tím je jejich část vztahující se k majetku Evropské unie, jde u nich v jejich užším – trestněprávním – slova smyslu o soubor zájmů vztahujících se k jejímu majetku, a zvláště pak k jejím finančním prostředkům, jejich zdrojům a jejich užití.⁴⁵¹

Z celé škály skutkových podstat trestných činů, jimiž mohou být dotčeny finanční zájmy Evropské unie, dopadá v České republice jen jedna výlučně na protiprávní činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie, a tou je skutková podstata trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku. Pouze v případě protiprávních činů naplňujících znaky skutkové podstaty tohoto trestného činu totiž jde vždy o trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Protiprávními činy poškozujícími nebo ohrožujícími finanční zájmy Evropské unie mohou být naplněny znaky skutkových podstat řady dalších trestných činů, avšak jejich znaky mohou naplnit také protiprávní činy dotýkající se jiných zájmů jiných subjektů. Skutkové podstaty těchto trestných činů tedy postrádají onu výlučnost, která činí ze skutkové podstaty trestného činu podle § 260 trestního zákoníku skutkovou podstatu pokrývající jen protiprávní činy proti finančním zájmům Evropské unie. Její znaky totiž nemůže naplnit protiprávní čin nedotýkající se žádným způsobem finančních zájmů Evropské unie, zatímco znaky skutkových podstat oněch jiných trestných činů naplnit může. Povahu trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie jim za této situace může vtisknout to, že poškodí nebo ohrozí finanční zájmy Evropské unie způsobem předpokládaným danou směrnicí. To je však věcí individuálního posouzení zohledňujícího – případ od případu – konkrétní skutkové okolnosti, za nichž došlo k naplnění znaků jejich skutkových podstat.

Skutková podstata trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku v zásadě pokrývá případy protiprávních činů vykazujících charakteristiky podvodů a zpronevěr poškozujících finanční zájmy Evropské unie podle článku 3 odst. 2 a článku 4 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném

⁴⁵¹ Těžištěm trestněprávní ochrany finančních zájmů Evropské unie jsou příjmy do unijních rozpočtů a výdaje z těchto rozpočtů, včetně finančních prostředků soustředěných v různých fondech Evropské unie. Její součástí je však i ochrana dalších majetkových hodnot existujících mimo unijní rozpočtové finanční prostředky, zvláště pak další finanční aktiva a celá škála reálných aktiv. Předmětem této ochrany je nejen majetek Evropské unie jako celku, ale i majetek jejích institucí a orgánů, které mají vlastní právní subjektivitu. V širších souvislostech jsou finanční zájmy Evropské unie rozebrány shora v kapitole 1.1. této práce a v její kapitole 1.4. v bodu 1.4.1. V kapitole 1.1. této práce je probrána též struktura majetku Evropské unie a v kapitole 1.2. pak unijní rozpočty, včetně struktury jejich příjmů a řízení výdajů z nich.

trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie.⁴⁵² Tyto protiprávní činy mohou zároveň naplnit znaky skutkových podstat několika dalších trestných činů, ať už těch podvodné povahy – a z nich pak především trestných činů podvodu, dotačního podvodu, úvěrového podvodu a zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby – nebo těch, které takovou povahu nemají – například trestných činů zpronevěry, porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže, zjednání výhody při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži, pletich při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži, zneužití informací a postavení v obchodním styku, zneužití pravomoci úřední osoby, zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění a porušování povinností při správě cizího majetku. Je tomu tak díky velké šíři záběru skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku korespondující šíři záběru skutkových podstat trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie zakotvených v směrnici Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Tato směrnice staví na tom, že finančních zájmů Evropské unie se dotýká v zásadě porušení každého závazného pravidla pro pořízování jejího majetku, pro jeho správu a pro nakládání s ním a s ohledem na to kriminalizuje velice rozsáhlou škálu různých forem úmyslného protiprávního užití jejího majetku a protiprávního krácení jejích příjmů, stejně jako řadu jednání toliko ohrožujících její finanční zájmy, nevyjímaje případy prostého zkreslování údajů v určitých dokladech a zatajení určitých dokladů nebo údajů. Ve skutkové podstatě trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku jsou pak v návaznosti na to kriminalizována v podstatě všechna úmyslná protiprávní jednání, jejichž následkem je snížení finančních prostředků tvořících příjmy rozpočtu Evropské unie a rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem, všechny případy úmyslného neoprávněného použití finančních prostředků z těchto unijních rozpočtů a nadto určitá jednání, z nichž hrozí takový poruchový následek, a některé případy neoprávněného nakládání s dalšími majetkovými hodnotami Evropské unie.

Pod znaky skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie však i přesto nejsou podřaditelné veškeré protiprávní činy, jejichž trestnost požaduje směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Mimo dosahu skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie zůstávají z těchto protiprávních činů ty, které vykazují znaky praní (špinavých) peněz a úplatkářství podle dané

⁴⁵² K charakteristice a znakům skutkových podstat podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie a zpronevěry na újmu jejích finančních zájmů viz výše kapitolu 1.4., bod 1.4.1.C. této práce.

směrnice. V České republice jsou trestněprávně postižitelné jako trestný čin legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216 trestního zákoníku a jako úplatkářské trestné činy, tedy trestný čin přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku, trestný čin podplacení podle § 332 trestního zákoníku a trestný čin nepřímého úplatkářství podle § 333 trestního zákoníku. Tyto trestné činy patří mezi trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie podle dané směrnice pouze pokud mají určitý vztah k jejím finančním zájmům, tedy v případě úplatkářství jestliže se toto týká finančních zájmů Evropské unie a v případě legalizace výnosů z trestné činnosti pokud se jedná o legalizaci majetkových hodnot pocházejících z trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie jak je vymezuje daná směrnice. Skutkové podstaty trestného činu legalizace výnosů z trestné činnosti a uvedených úplatkářských trestných činů jsou v trestním zákoníku vymezeny shodně s tím, co řadí daná směrnice pod praní špinavých peněz a pod korupci.

Právní zakotvení trestných činů legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216 trestního zákoníku, přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku, podplacení podle § 332 trestního zákoníku a nepřímého úplatkářství podle § 333 trestního zákoníku nemuselo vlivem unijní legislativy doznat žádných změn, neboť jí plně vyhovovalo a dosud vyhovuje.⁴⁵³ Oproti tomu vymezení skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie prodělalo pod vlivem právních norem přijímaných na úrovni Evropské unie určitý vývoj.⁴⁵⁴

Samotná skutková podstata trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie byla začleněna mezi skutkové podstaty trestných činů zakotvených v trestních kodexech – původně v někdejší trestním zákoně a následně v novém trestním zákoníku – na základě závazků vyplývajících z úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne

⁴⁵³ Na úrovni Evropské unie bylo přijato poměrně velké množství právních norem vztahujících se k boji proti korupci (úplatkářství) a k praní špinavých peněz (legalizaci výnosů z trestné činnosti). Patří mezi ně především úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo úředníků členských států Evropské unie vypracovaná na základě článku K.3 smlouvy o Evropské unii ze dne 25. června 1997, rámcové rozhodnutí Rady 2001/500/JVV ze dne 26. 6. 2001 o praní špinavých peněz, identifikaci, vysledování, zmrazení, zadržení a zabavení prostředků a výnosů z trestné činnosti, rámcové rozhodnutí Rady 2005/212/SVV ze dne 24. 2. 2005 o konfiskaci výnosů a majetku z trestné činnosti a nástrojů trestné činnosti (32005F0212), směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. 5. 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES, a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/843 ze dne 30. 5. 2018, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/138/ES a 2013/36/EU. Ve vazbě na tyto unijní právní normy byla v České republice přijata určitá opatření v rámci boje proti korupci a legalizaci výnosů z trestné činnosti, ale nebyl důvod jakkoliv zasahovat do vymezení skutkových podstat příslušných trestných činů v trestním zákoníku. Důvod k tomu nebyl ani na podkladě směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie.

⁴⁵⁴ Skutková podstata tohoto trestného činu v zásadě odpovídá představě jednotné skutkové podstaty podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie podle jejích právních norem, a ty prodělaly určitý vývoj. Blíže k němu viz výše pojednání v bodu 1.4.1.C. kapitoly 1.4. této práce.

26. července 1995. Ta požadovala postih protiprávních činů vykazujících znaky podvodu v podobě v jaké ho pojala, avšak ve skutečnosti povahou popsaného jednání šlo spíše o porušení hospodářské disciplíny, než o podvod v tradičním pojetí, a to už s ohledem na to, že vyžadován nebyl podvodný úmysl, proto byl trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie – nejdříve podle § 129a někdejšího trestního zákona a následně podle § 260 nového trestního zákoníku – zařazen mezi hospodářské nikoliv majetkové trestné činy. Nadto, i přes široký záběr jeho skutkové podstaty, nedopadala tato na všechny protiprávní činy proti finančním zájmům Evropské unie, stejně jako je nepokrývalo ani vymezení podvodu proti finančním zájmům Evropské unie obsažené v dané úmluvě. Mimo dosahu jeho skutkové podstaty zůstaly například protiprávní činy narušující finanční zájmy Evropské unie na sdíleném výnosu daně z přidané hodnoty, stejně jako některé formy korupčních jednání, pletich při zadávání veřejných zakázek, porušení povinností při správě cizího majetku nebo zneužití pravomoci úřední osoby. To nicméně nevyklučovalo trestněprávní postižitelnost takových protiprávních činů v českém právním prostředí. Trestní odpovědnost za jejich spáchání bylo možné vyvodit, ale při jejich právní kvalifikaci jako jiných trestných činů, tedy jiných než trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie. Naplnit mohly zejména skutkové podstaty trestných činů porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku, zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku, porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 odst. 2 alinea 2 trestního zákoníku, zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256 trestního zákoníku, pletich při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži podle § 257 trestního zákoníku a zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku, ale za určitých okolností i trestných činů způsobení úpadku podle § 224 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku, porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku podle § 227 trestního zákoníku a dalších. Nadto, případy přípravných jednání ohrožujících finanční zájmy Evropské unie, nenaplňující znaky trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie, ale vykazující znaky trestně postižitelné přípravy trestného činu podvodu, úvěrového podvodu, dotačního podvodu nebo zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby, bylo možné posoudit jako přípravu těchto trestných činů. Celkově vzato byl trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie pojat v souladu s úmluvou o ochraně finančních zájmů Evropských společenství jako úmyslný trestný čin. Otevřený ale zůstal prostor pro případný postih některých nedbalostních forem protiprávních činů proti finančním zájmům Evropské unie jako trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku.

V průběhu doby vzešla řada podnětů a doporučení k legislativním změnám v dané oblasti z prací na nikdy nepřijatém evropském kodexu *Corpus Juris*, avšak zásadní krok vpřed představovalo až přijetí směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie ze dne 5. července 2017. Ta šla zásadně nad rámec úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995 tím, že podstatně širěji pojala trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie, a to jak při vymezení činů spadajících do rámce podvodů poškozujících její finanční zájmy tak při vymezení trestných činů s nimi souvisejících. Do značné míry však přitom vyšla z doporučení *Corpus Juris*, která byla postupně promítána do českého trestního zákoníku, a s ohledem na to tento naplňoval také většinu jejích požadavků už v době jednání o ní na úrovni Evropské unie a po jejím přijetí nebyl důvod k zásadním legislativním změnám v něm, s výjimkou nezbytnosti novelizace jeho ustanovení § 260, vymezujícího skutkovou podstatu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie. Jednalo se o to, že zatímco úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství kriminalizovala pouze určité činy vztažené k finančním prostředkům procházejícím unijními rozpočty a chránila pouze tyto majetkové hodnoty Evropské unie, směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie podřadila pod skutkovou podstatu podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie též činy dané povahy vztažené k aktivům financovaným z unijních rozpočtů a rozšířila na ně svou ochranu. Česká právní úprava obsažená v § 260 trestního zákoníku původně tyto činy nepokrývala, takže v zájmu dosažení plné kompatibility českého právního řádu s danou směrnicí byla novelizací trestního zákoníku provedenou zákonem č. 315/2019 Sb. s účinností od 1. prosince 2019 rozšířena ochrana poskytovaná ustanovením § 260 trestního zákoníku na další skupinu statků v podobě aktiv Evropské unie, a to finančních i reálných, tvořících její majetek. Na druhé straně nedošlo k rovněž zvažovanému upuštění od kriminalizace prostého vyhotovení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných dokladů za okolností ohrožujících finanční zájmy Evropské unie. Toto jednání mělo – a dosud má – ve vztahu k použití nebo předložení daných dokladů povahu pouhého přípravného jednání a požadavek na jeho kriminalizaci vyplýval z úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, avšak směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie ho již neobsahuje. Přesto však daná změna § 260 trestního zákoníku nebyla provedena, takže v České republice je nadále trestné jako

pachatelství samotné vyhotovení daných dokladů, a v tom jde česká právní úprava nad rámec požadavků unijní legislativy.⁴⁵⁵

Česká právní úprava jde nad rámec požadavků směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie také v tom, že umožňuje trestněprávní postih některých nedbalostních forem jednání podřaditelných pod skutkové podstaty podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie a praní špinavých peněz podle této směrnice, a to jako trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku a trestný čin legalizace výnosů z trestné činnosti z nedbalosti podle § 217 trestního zákoníku. Směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie s takovou situací počítá a stanoví, že to co je v ní zakotveno představuje jen minimální standard trestněprávní ochrany finančních zájmů Evropské unie. Také dané trestné činy – pokud poškozují nebo ohrožují finanční zájmy Evropské unie – je tedy na místě považovat za trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie ve smyslu dané směrnice a jejich vyšetřování a trestní stíhání patří do pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce.⁴⁵⁶

2.1.1. Trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie

Trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku je trestným činem, jehož skutkové podstaty mají nejbližší k pojetí podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne

⁴⁵⁵ *De lege ferenda* je na místě opětovně zvážit kriminalizaci daného jednání, ale i dalších přípravných jednání ohrožujících finanční zájmy Evropské unie. V potaz by přitom mělo být vzato to, že u podvodů je v České republice obecně příprava kriminalizována (srov. § 209, § 210, § 211 a § 212 trestního zákoníku). K úvaze *de lege ferenda* je též případné zakotvení trestní odpovědnosti za nedbalostní formu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie. Blíže k tomu viz bod 1.4.1.C. výše v kapitole 1.4. této práce.

⁴⁵⁶ Dané trestné činy co do své podstaty patří mezi trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie podle dané směrnice a vykazují znaky činů, jejichž kriminalizaci tato požaduje, konkrétně podvodů a praní špinavých peněz podle ní. Nad rámec jejích požadavků jde česká právní úprava pouze tím, že kriminalizuje nejen jejich úmyslnou formu ale i jejich nedbalostní formu. Nejedná se tedy o případ trestných činů sice poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie, ale způsobem nepodřaditelným pod skutkové podstaty trestných činů, jejichž kriminalizaci daná směrnice požaduje. Jako příklad takového trestného činu lze uvést trestný čin padělání a pozměňování peněz, jehož znaky lze naplnit – mimo jiné – také paděláním peněz měny euro, rovněž způsobit poškodit nebo ohrozit finanční zájmy Evropské unie. Na tyto případy ovšem nedopadá daná směrnice, ale jiné předpisy přijaté na úrovni Evropské unie. Ochrana Evropské unie proti padělání peněz měny euro byla poprvé zakotvena nařízením Rady (ES) č. 1338/2001 ze dne 28. června 2001, kterým se stanoví opatření nutná k ochraně eura proti padělání. Mezi na něj navazujícími právními normami přijatými na úrovni Evropské unie je pak též směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/62/EU ze dne 15. května 2014 o trestněprávní ochraně eura a jiných měn proti padělání. Trestněprávní ochrana eura je v jejich intencích zajišťována mimo rámec právní úpravy obsažené ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie a trestní stíhání a vyšetřování případů padělání peněz měny euro nepatří do pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce a nepodléhá režimu nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie.⁴⁵⁷ Skutkové podstaty tohoto trestného činu jsou totiž vymezeny obdobně jako skutkové podstaty podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie podle dané směrnice, jejich šíře záběru je v zásadě stejná a v souladu s logikou právní úpravy obsažené v dané směrnici postihují dva základní typy jednání: první spočívá v úmyslné manipulaci s určitými doklady a údaji se vztahem k aktivům v majetku Evropské unie a zdrojům tohoto majetku, druhý pak v úmyslném neoprávněném nakládání s danými aktivy a ve snižování zdrojů majetku Evropské unie. Zahrnují tedy na jedné straně jednání s negativním dopadem do příjmů Evropské unie, resp. do zdrojů jejího majetku, a na druhé straně jednání ohrožující nebo poškozující její finanční zájmy v části vztahující se k nakládání s jejím majetkem, resp. k jejím výdajům.

Do rámce skutkových podstat tohoto trestného činu přitom spadají jak protiprávní činy dané povahy se škodlivým následkem na úkor Evropské unie, tedy poruchové delikty, tak protiprávní činy, s nimiž je spojena hrozba vzniku škody na straně Evropské unie, ovšem bez toho, aby musela skutečně nastat, tedy ohrožovací delikty. Trestní odpovědnost za trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie může totiž založit i samotné vyhotovení, použití nebo předložení určitých nepravdivých, nesprávných a neúplných dokladů, zatajení určitých dokladů, uvedení určitých nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů a zatajení určitých podstatných údajů, a to bez toho, aby muselo dojít k důsledkům z toho hrozícím pro finanční zájmy Evropské unie, tedy k neoprávněnému použití nebo zadržování finančních prostředků z některého unijního rozpočtu nebo snížení příjmů některého takového rozpočtu anebo k neoprávněnému použití nebo zadržování majetku pořízeného z takového rozpočtu. Poruchovou alternativou k ohrožovací alternativě vymezené v § 260 odst. 1 trestního zákoníku je druhá základní skutková podstata daného trestného činu – trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie – zakotvená v § 260 odst. 2 trestního zákoníku. Tou jsou totiž postihovány případy neoprávněného použití finančních prostředků pocházejících z příslušných unijních rozpočtů, neoprávněného použití majetku pořízeného z těchto rozpočtů a zmenšení zdrojů některého takového rozpočtu. Zatímco trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie v jeho základní skutkové podstatě vymezené v § 260 odst. 1 trestního zákoníku je dokonán již ve chvíli, kdy pachatel popsáním jednáním vytvoří podmínky pro vznik uvedeného poruchového následku, k dokonání daného trestného činu v jeho skutkové podstatě zakotvené v § 260 odst. 2 trestního zákoníku dochází až

⁴⁵⁷ K vymezení podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie viz výše bod 1.4.1.C. v kapitole 4.1. této práce.

ve chvíli, kdy nastane porucha ve formě neoprávněného použití finančních prostředků z daných unijních rozpočtů, zmenšení zdrojů některého z těchto rozpočtů nebo neoprávněného použití majetku pořízeného z něj. Přestože tento následek představuje to zásadní, co určuje povahu této skutkové podstaty, způsobení škody v určité minimální výši není jejím znakem. Jestliže je způsobena, může v závislosti na své výši představovat okolnost opodstatňující použití přísnější trestní sazby trestu odnětí svobody.

Celková šíře jednání sankcionovaného skutkovými podstatami trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie staví tento trestný čin na pomezí hospodářských a majetkových deliktů. Postihuje totiž jak případy porušení hospodářské disciplíny, tak majetkových práv, přičemž předmětem jeho ochrany jsou finanční zájmy vztažené k majetku Evropské unie před různými je ohrožujícími a poškozujícími aktivitami.⁴⁵⁸ Jeho dvě základní skutkové podstaty ve své podstatě pokrývají veškerá protiprávní jednání, mající za následek snížení finančních prostředků tvořících příjmy rozpočtu Evropské unie a rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem, velkou škálu případů neoprávněného použití finančních prostředků z těchto unijních rozpočtů a z nich pořízeného majetku a některá jednání, z nichž hrozí takový poruchový následek.

První základní skutkovou podstatou trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie zakotvenou v § 260 odst. 1 trestního zákoníku jsou sankcionovány tři typy jednání:

- vyhotovení, použití a předložení nepravdivých, nesprávných a neúplných dokladů,
- uvedení nepravdivých a hrubě zkreslených údajů a
- zatajení určitých dokladů nebo podstatných údajů,

a to pro případy, že je jimi vytvořena možnost buď neoprávněného použití nebo zadržování finančních prostředků pocházejících z unijních rozpočtů, nebo zmenšení zdrojů některého takového rozpočtu anebo neoprávněného použití nebo zadržování majetku pořízeného z některého unijního rozpočtu. Takovéto vymezení skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 1 trestního zákoníku odráží tu skutečnost, že ohrozit finanční zájmy Evropské unie lze za určitých okolností již vyhotovením a využitím nepravdivých, nesprávných a neúplných dokladů různého typu, uvedením nepravdivých a hrubě zkreslených údajů v nich nebo ústně a zatajením určitých údajů nebo celých dokladů je obsahujících.

⁴⁵⁸ Srov. DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník. Komentář. Díl II. 1. vydání.* Wolters Kluwer, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 1984-1985; ŠÁMAL, Pavel. K právní úpravě postihu poškozování finančních zájmů Evropských společenství. In *Sborník XV. Karlovarské právnícké dny.* Praha: Linde, 2005, 490 s. 978-80-7502-078-9, s. 312-319.

Trestní odpovědnost za trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 1 trestního zákoníku zakládá samotné učinění uvedených kroků, tedy vyhotovení, použití nebo předložení dokladů vykazujících dané vlastnosti, zatajení takových dokladů, uvedení určitých nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů nebo zatajení takových údajů. Předpokladem toho ovšem je, že takové doklady a údaje v nich uvedené jsou způsobilé vyvolat hrozbu neoprávněného použití nebo zadržování finančních prostředků z některého z unijních rozpočtů, zmenšení zdrojů některého takového rozpočtu anebo neoprávněného použití nebo zadržování majetku pořízeného z takového rozpočtu. Vyústí-li manipulace pachatele s danými doklady a údaji do takového následku působícího újmu finančním zájmům Evropské unie, naplní pachatel skutkovou podstatu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 2 trestního zákoníku, která představuje poruchovou alternativu k ohrožovací alternativě zakotvené v § 260 odst. 1 trestního zákoníku.

Doklady jsou v této souvislosti z povahy věci míněny dokumenty mající určitý význam v procesech dispozic s majetkem Evropské unie, naplňování jejich rozpočtů a používání finančních prostředků jimi protékajících.⁴⁵⁹ Zákonem přitom v zásadě není nijak omezena šíře trestněprávně postižitelných forem nakládání s takovými doklady. Trestní odpovědnost totiž lze vyvodit již za jejich vyhotovení, stejně jako za v podstatě jakékoliv formy jejich použití a jakékoliv způsoby zatajení jejich existence. Trestně postihnout tedy není možné pouze jejich prosté přechovávání. Jako trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 1 trestního zákoníku je sankcionováno vyhotovení, použití a předložení takových nepravdivých, nesprávných a neúplných dokladů. Nepravdivé doklady se vyznačují tím, že neodpovídají co do svého obsahu skutečnosti, nesprávnými doklady jsou dokumenty trpící určitými vadami, ať už obsahovými nebo formálními, a neúplné doklady pak postrádají určité části nebo určité náležitosti.⁴⁶⁰ Příkladem dokladů dané povahy způsobilých poškodit finanční zájmy Evropské unie na straně příjmů jsou dokumenty, na jejichž základě jsou přiznávány a vyměřovány daně, cla a poplatky tvořící příjem rozpočtu Evropské unie, mající podobu dodacích listů, faktur a různých účetních dokladů, na straně rozpočtových výdajů to bývají například dokumenty vztahující se k poskytování návratných finančních výpomocí, úvěrů a dotací, ale třeba i dokumenty k výběrovým řízením na zadávání veřejných zakázek financovaných ze zdrojů Evropské unie, zahrnující přihlášky do veřejných soutěží, cenové nabídky a žádosti o platby.

⁴⁵⁹ Doklady musí mít dokumentární povahu, ale co do formy může jít jak o listiny tak o elektronické dokumenty.

⁴⁶⁰ Viz DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník. Komentář. Díl II. 1. vydání.* Wolters Kluwer, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 1988-1989; ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník. Komentář. Díl II. 2. vydání.* C. H. Beck, Praha 2012, 3 632 s. ISBN 978-80-7400-428-5, s. 2649; ŠANTA, Ján. *Ochrana a poškodzovanie finančných záujmov Európskej únie.* Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2018, 268s. ISBN 978-80-8054-784-4, str. 90.

Může ale jít i o takové dokumenty jako čestná prohlášení o bezdlužnosti, výpisy z bankovních účtů, potvrzení o finanční situaci a výpisy z obchodního nebo trestního rejstříku, neboť i ty mohou mít svůj význam pro posouzení toho, zda jsou splněny podmínky pro platby z rozpočtových prostředků Evropské unie.⁴⁶¹ Neoprávněné nakládání s majetkem pořízeným z rozpočtů Evropské unie může být spojeno s takovými doklady jakými jsou například různé projekty a odborné posudky. Nadto, ustanovením § 260 odst. 1 trestního zákoníku jsou sankcionovány také případy zatajení určitých dokladů. V takových případech jde v podstatě o zamlčení jejich existence, takže s nimi nemusí být co do jejich formy a obsahu nijak manipulováno.

Za podmínek uvedených v § 260 odst. 1 trestního zákoníku je vedle vyhotovení, použití, předložení a zatajení dokladů dané povahy trestně postižitelné jako trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie také uvedení určitých nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů a zatajení určitých podstatných údajů. Nepravdivé údaje se vyznačují tím, že jsou obsahově zcela neodpovídající skutečnosti, zatímco za hrubě zkreslené údaje je na místě považovat údaje co do svého obsahu nepřesně nebo neúplně informující o určitých zásadních okolnostech, a proto neodrážející dostatečně objektivně skutečný stav. Zatajení určitých údajů – a stejně tak uvedení nepravdivých údajů a hrubě zkreslených údajů – je trestněprávně významné, jestliže se týká skutečností rozhodujících nebo zásadních z hlediska úkonů vztahujících se k finančním prostředkům pocházejícím z unijních rozpočtů nebo k nakládání s majetkem pořízeným z nich. K uvedení takových údajů, stejně jako k jejich zamlčení může dojít jak v určitém dokladu, tak i jinak, například při ústním jednání nebo během elektronické komunikace.⁴⁶²

Smyslem zkreslování určitých údajů – stejně jako smyslem manipulací s určitými doklady – bývá v situacích, na které dopadá skutková podstata trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 1 trestního zákoníku, zpravidla vylákání určitých plnění ze zdrojů Evropské unie, například cestou získání dotací, veřejných zakázek, úvěrů, grantů a návratných finančních výpomocí, na něž by zájemci o ně – nebýt využití oněch zmanipulovaných dokladů nebo zkreslených údajů – nedosáhli, anebo zkrácení určitých plnění vůči Evropské unii, například daní nebo cel, jejichž plnění se jejich plátcí snaží vyhnout. Motivováno může být též snahou vyhnout se povinnosti vrátit poskytnuté finanční prostředky nebo jiná aktiva Evropské unii, tedy snahou neoprávněně je zadržet. Použití nepravdivých,

⁴⁶¹ Srov. např. rozsudky Vrchního soud v Praze sp. zn. 5 To 33/2013 ze dne 4. 4. 2013 a sp. zn. 4 To 3/2016 ze dne 24. 3. 2016 a rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 1 T 1/2014 ze dne 18. 6. 2014.

⁴⁶² Viz DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník. Komentář. Díl II. 1. vydání.* Wolters Kluwer, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 1989

nesprávných nebo neúplných dokladů, jejich zatajení, uvedení nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů nebo zatajení takových údajů tak může vést na straně osob hájících zájmy Evropské unie k jednáním v omylu nebo s neznalostí určitých podstatných skutečností, ať už při uvolňování finančních prostředků ze zdrojů Evropské unie nebo při práci s jejími příjmy, anebo při nakládání s jejím majetkem, případně při inkasování určitých povinných plateb v její prospěch. To může těmto jednáním vtisknout podvodnou povahu. Trestní odpovědnost za daný trestný čin však není podmíněna vyvoláním omylu nebo využitím něčího omylu, tedy tím, co obecně charakterizuje podvodná jednání. Vzhledem k tomu nebrání v jejím vyvození ta skutečnost, že o manipulaci s uvedenými doklady nebo údaji ví ti, kdo jednají jménem Evropské unie nebo v jejím zájmu, příp. se na uvedených manipulacích přímo podílí, takže v jejich osobách nemůže být Evropská unie uváděna v omyl. S ohledem na to tyto osoby také mohou být pachatelé daného trestného činu.⁴⁶³ Tímto – stejně jako svou celkovou konstrukcí – se tento trestný čin blíží trestným činům dotačního a úvěrového podvodu podle § 211 a § 212 trestního zákoníku.

Stejně jako v případě základních skutkových podstat těchto trestných činů je i v případě trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 1 trestního zákoníku fakticky kriminalizováno účastenství ve formě pomoci jako dokonáný trestný čin.⁴⁶⁴ Zároveň se jedná svou povahou o jednání blízké přípravnému jednání.⁴⁶⁵ V nejextrémnější podobě se to projevuje v kriminalizaci pouhého vyhotovení nepravdivého, nesprávného nebo neúplného dokladu způsobilého poškodit nebo ohrozit finanční zájmy Evropské unie, tedy jednání, jehož trestnost nepožaduje ani směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. V takových případech je na místě důsledně posuzovat společenskou škodlivost spáchaných činů a zabývat se trestní odpovědností za ně z hlediska zásady subsidiarity trestní represe.⁴⁶⁶

⁴⁶³ Za okolností předpokládaných § 260 odst. 1 trestního zákoníku není nezbytné, aby druhá strana jednala v omylu, tedy s neznalostí daných údajů. Naopak, pachatelé daného trestného činu mohou být i osoby jednající jménem poškozené Evropské unie, takže i ony mohou zatajením takových údajů naplnit skutkovou podstatu daného trestného činu, pokud tím umožní neoprávněné použití nebo zadržování finančních prostředků z některého evropského rozpočtu nebo zmenšení zdrojů některého takového rozpočtu anebo neoprávněné použití nebo zadržování majetku pořízeného z takového rozpočtu. Tak tomu bude, když tím vytvoří reálnou možnost vzniku těchto škodlivých následků, aniž by tyto musely nastat.

⁴⁶⁴ Srov. § 24 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku.

⁴⁶⁵ Srov. § 20 odst. 1 trestního zákoníku. Dané jednání – nakládání s určitými doklady a údaji, resp. jejich zatajení – musí být způsobilé vyvolat zákonem předpokládaný škodlivý následek – tedy poškodit Evropskou unii – ale dokonáný trestný čin je v něm ve smyslu § 260 odst. 1 trestního zákoníku spatřován bez ohledu na to, zda k danému škodlivému následku dojde, či nikoliv. Proto má aplikace § 260 odst. 1 trestního zákoníku přednost před aplikací § 20 odst. 1 trestního zákoníku i § 24 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku.

⁴⁶⁶ Zásada subsidiarity trestní represe je zakotvena v § 12 odst. 2 trestního zákoníku.

Velice široký dosah má též druhá základní skutková podstata trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie zakotvená v § 260 odst. 2 trestního zákoníku. Dopadá totiž na veškeré případy

- neoprávněného použití finančních prostředků Evropské unie, specificky pak těch pocházejících z rozpočtu Evropské unie a rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem,
- neoprávněného použití majetku pořízeného z některého z těchto rozpočtů a
- zmenšení zdrojů některého takového rozpočtu.

V onom neoprávněném použití finančních prostředků pocházejících z daných unijních rozpočtů, v zmenšení zdrojů některého z nich a v neoprávněném použití majetku pořízeného z některého z nich současně spočívá porucha charakterizující tuto skutkovou podstatu jako poruchovou alternativu k ohrožovací alternativě vymezené v § 260 odst. 1 trestního zákoníku. Její dokonání je vázáno na vznik této poruchy a dochází k němu ve chvíli, kdy nastane. Žádný jiný škodlivý následek – tedy ani ten v podobě škody – nemusí nastat. Zpravidla sice dochází i k němu, ale není nezbytné, aby se tak stalo. Poškození finančních zájmů Evropské unie totiž lze spatřovat již v tom, že při nakládání s jejími majetkovými hodnotami bylo postupováno jinak než bylo předepsáno (například investováno bylo do něčeho jiného než toho co bylo prioritou Evropské unie).

Poruchové jednání dané povahy – a s ním spojený následek trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 2 trestního zákoníku – může mít dopad jak na straně příjmů rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem, tak na straně výdajů z těchto rozpočtů,⁴⁶⁷ stejně jako na majetku pořízeném z některého z těchto rozpočtů.⁴⁶⁸

⁴⁶⁷ Evropská unie jako celek má rozpočet (souhrnný/celkový), který je sestavován pro každý rozpočtový rok Komisí Evropské unie a schvalován Evropským parlamentem a Radou Evropské unie (čl. 314 smlouvy o fungování Evropské unie). V něm jsou vyjádřeny veškeré předběžně vyčíslené příjmy a výdaje a co do těchto rozpočtovaných příjmů a výdajů musí být vyrovnaný (čl. 310 smlouvy o fungování Evropské unie). Zároveň musí odpovídat schválenému víceletému finančnímu rámci (čl. 312 smlouvy o fungování Evropské unie). Trestněprávní ochrana promítnutá do § 260 odst. 2 trestního zákoníku – a stejně tak do § 260 odst. 1, odst. 3, odst. 4 a odst. 5 trestního zákoníku – je poskytována také finančním prostředkům procházejícím rozpočty spravovanými Evropskou unií nebo jejím jménem. Tyto rozpočty jsou spravované Evropskou unií buď přímo, nebo na základě oprávnění delegovaných na ní jejími orgány nebo institucemi. Nejpodstatnějšími z nich jsou rozpočty různých fondů Evropské unie, zejména pak strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského sociálního fondu. K unijním rozpočtům v podrobnostech viz shora kapitola 1.2. této práce.

⁴⁶⁸ Majetek Evropské unie tvoří finanční aktiva, mezi něž patří vedle finančních prostředků například dluhopisy, a reálná aktiva, jejichž nejpodstatnější součástí jsou nemovitosti a movité věci. Určitá část majetkových hodnot pořízená z unijních rozpočtů je v majetku institucí a orgánů Evropské unie nadaných vlastní právní subjektivitou. Mezi ně patří například Evropská centrální banka a Evropská agentura pro životní prostředí. K majetku Evropské unie v širších souvislostech viz kapitola 1.1. této práce shora.

Strany příjmů těchto rozpočtů se dotýkají ta z uvedených poruchových jednání, která spočívají v neoprávněném zmenšení zdrojů těchto rozpočtů. Jím je míněno v podstatě jakékoliv protiprávní snížení výše finančních prostředků plynoucích do nich a jakékoliv protiprávní jednání, jehož důsledkem je to, že nedojde k příjmům těchto rozpočtů, ke kterým mělo dojít.⁴⁶⁹ Nejčastějším způsobem jak je toho dosahováno je krácení plateb, které tvoří zdroj jejich příjmů, zvláště pak úhrad cel z obchodu se třetími zeměmi vybíraných podle společného celního tarifu a poplatků uvalovaných na obchodování se třetími zeměmi v rámci společné zemědělské politiky, dále vylákávání výhod na nich a krácení odvodů ve prospěch Evropské unie.⁴⁷⁰ Trestněprávně postižitelným způsobem je možné krátit i další příjmy unijních rozpočtů, zvláště pak všechny tzv. tradiční zdroje, a mezi nimi především cukerní dávky, jakož i příspěvky a další poplatky vybírané v rámci společné organizace trhu s cukrem.⁴⁷¹ Podstatnou položkou příjmů unijních rozpočtů – rovněž krátitelnou způsobem předpokládaným § 260 odst. 2 trestního zákoníku – jsou také odvody z hrubého národního důchodu členských států⁴⁷² a podíl na společném systému daně z přidané hodnoty.⁴⁷³

V minulosti nebylo krácení některých z těchto plateb – specificky pak odvodů z hrubého národního důchodu členských států Evropské unie a podílu na společném systému daně z přidané hodnoty – podřazováno pod neoprávněné zmenšování zdrojů unijních rozpočtů ve smyslu § 260 odst. 2 trestního zákoníku. Argumentováno bylo tím, že zdrojem těchto plateb ve prospěch unijních rozpočtů jsou finanční prostředky kumulované členskými státy Evropské unie a jejich krácení má svůj původ v krácení plateb, které jsou primárně příjmem jejich rozpočtů, například v krácení odvodů daně z přidané hodnoty, a až druhotně je část z nich podle stanoveného klíče poukazována Evropské unii a tvoří část příjmů jejich rozpočtů. To věcně nemohlo obstát, a to už proto, že to neměnilo nic na skutečnosti, že ono krácení prvotních plateb šlo – a doposud jde – nejen na vrub majetku členských států Evropské unie ale i na vrub jí samotné a jejich

⁴⁶⁹ K příjmům unijních rozpočtů a k jejich struktuře viz výše bod 1.2.5. v kapitole 1.2. této práce.

⁴⁷⁰ K těmto příjmům unijních rozpočtů viz LAFFAN, Brigid. Finance and Budgetary Processes in the European Union. In: Bromley, Simon (ed.) *Governing the European Union*. London, Oxford: Sage Publications, Oxford University Press, 2001, s. 49-56.

⁴⁷¹ Tyto zdroje ovšem netvoří významnou část rozpočtových příjmů Evropské unie. Blíže k nim viz STRASSER, David. *The Finances of Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996. 422 s., ISBN 92_826-2306-8, s. 89-92.

⁴⁷² Srov. LAFFAN, Brigid. Finance and Budgetary Processes in the European Union. In: Bromley, Simon (ed.) *Governing the European Union*. London, Oxford: Sage Publications, Oxford University Press, 2001, s. 7-32.

⁴⁷³ K daním v Evropské unii a k trestněprávní postižitelnosti jejich krácení viz bod 1.2.5. kapitoly 1.2. této práce a bod 1.4.1. kapitoly 1.4. této práce. Srov. též ŠIROKÝ, Jan. *Daně v Evropské unii*. 7. aktualizované a přepracované vydání. Leges, Praha, 2018, 384 s. ISBN 978-80-7502-274-5, s. 251-276; KÖNIG, Petr, LACINA, Lubor a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie. Příležitost pro změnu*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 672 s. ISBN 978-80-7400-011-9, s. 34-39.

rozpočtů.⁴⁷⁴ Nově – po nabytí účinnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie – o tom nemůže být pochyb, neboť tato směrnice – mimo jiné – explicitně krácení plateb mající svůj původ v daňových podvodech – a specificky v krácení daní z přidané hodnoty – řadí mezi podvody poškozující finanční zájmy Evropské unie neoprávněným zmenšováním zdrojů jejích rozpočtů. Ono krácení daní, které v takových případech stojí za krácením zdrojů unijních rozpočtů, současně naplňuje za zákonem stanovených okolností znaky trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku, ovšem v užití právní kvalifikaci – i v procesu projednávání takových případů v trestním řízení – je na místě zohlednit tu skutečnost, že se tak děje – mimo jiné – též na úkor Evropské unie a že jsou tím porušovány její finanční zájmy. To lze zohlednit především právním posouzením takových činů též jako trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie. Nadto, do jeho znaků vymezených v § 260 odst. 2 trestního zákoníku – na rozdíl od znaků trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby – není zahrnuto žádné omezení co do rozsahu a škodlivého účinku daného protiprávního jednání a daná skutková podstata trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie dopadá i na případy krácení příjmů unijních rozpočtů z jiných zdrojů než z uvedených povinných plateb. To v případech tohoto typu opodstatňuje posouzení krácení daně, stejně jako vylákání výhody na ní, například ve formě nadměrného odpočtu z ní, současně jako trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie a trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby. Na místě je tedy přehodnotit dosavadní soudní judikaturu, která vylučovala jednočinný souběh těchto trestných činů.⁴⁷⁵

Vymezení skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 2 trestního zákoníku zároveň neskýtá oporu pro vyčlenění podílu na hrubém národním důchodu členských států Evropské unie z okruhu jí chráněných příjmů rozpočtu Evropské unie. Také krácení tohoto odvodu za okolností předpokládaných ustanovením § 260 odst. 2 trestního zákoníku tedy naplňuje znaky trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle tohoto ustanovení. Zkreslováním nebo zatajením určitých údajů vztahujících se k tomuto odvodu a použitím nepravdivých, nesprávných nebo neúplných dokladů

⁴⁷⁴ V podrobnostech k tomu viz výše pojednání v bodu 1.4.1.C. kapitoly 1.4. této práce a rozsudek Soudního dvora Evropské unie vynesený dne 8. září 2015 ve věci Ivo Terrico a spol. (C-105/14).

⁴⁷⁵ Viz v této souvislosti přiměřeně závěry vyjádřené v usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 666/2012 ze dne 31. 10. 2012 uveřejněném pod č. 38/2013 Sb. rozh. tr. Toto rozhodnutí bylo vztaženo k případům krácení cel a dovozováno v něm bylo, že právní kvalifikaci trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku je v takových případech na místě použít, jen nemá-li čin pachatele znaky trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku.

vztahujících se k němu, případně již jejich vyhotovením, pak lze spáchat tento trestný čin v jeho ohrožovací alternativě podle § 260 odst. 1 trestního zákoníku.

Poškodit finanční zájmy Evropské unie vztažené k jejím aktivům, resp. k jejímu majetku a výdajům z unijních rozpočtů, je možné způsobem předpokládaným ustanovením § 260 odst. 2 trestního zákoníku neoprávněným použitím finančních prostředků z daných rozpočtů a neoprávněným použitím majetku pořízeného z daných rozpočtů. K neoprávněnému použití finančních prostředků a dalších aktiv Evropské unie může dojít jak při nakládání s nimi osobami, jímž byly svěřeny, tak při jejich získávání třetími osobami v rozporu s nastavenými pravidly a při následném nakládání s nimi těmito osobami. Osoby, jímž byly svěřeny, případně osoby, v jejichž pravomoci je rozhodování o nakládání s nimi, si je buď samy mohou neoprávněně přisvojit, tedy je zpronevěřit, nebo s nimi mohou – případně při zneužití své pravomoci úřední osoby – naložit v rozporu s právními předpisy a stanovenými pravidly ve prospěch někoho jiného. Ten je přitom může neoprávněně získat, tedy dostat se k nim postupem v rozporu se stanovenými pravidly, nebo aniž by splňoval podmínky pro jejich získání, ale také je může následně neoprávněně použít, tedy po jejich získání v souladu se stanovenými pravidly je může použít způsobem, kterým nesmí být použity. Samotným neoprávněným použitím majetku pořízeného z unijních rozpočtů je míněno jakékoliv nakládání s ním v rozporu s platnými právními předpisy. Formy takového neoprávněného nakládání s ním nejsou zákonem nijak limitovány ale ani blíže specifikovány. Z povahy věci k němu může dojít při běžné správě daného majetku, například jeho neúčelným a finančně nevýhodným pronájmem, ale i při různých dispozicích s ním, například jeho zpeněžením za cenu nedosahující ceny na trhu obvyklé, jeho neoprávněným přisvojením si osobou, které byl svěřen, nebo nakládáním s ním v rozporu s určeným účelem. Oproti tomu neoprávněným použitím finančních prostředků z daných rozpočtů je jakékoliv protiprávní čerpání finančních prostředků z nich, tedy protiprávní jednání, jehož důsledkem jsou výdaje z nich, k nimž nebyl důvod, zvláště pak výdaje na účely, na které nebyly určeny. Trestněprávní postih tak může být reakcí jak na neoprávněné použití daných finančních prostředků při jejich samotném získávání třetími osobami (například když podpora určená určitému omezenému okruhu možných příjemců je poskytnuta subjektu nesplňujícímu požadavky na její poskytnutí), tak na jejich následné neoprávněné použití (například když jsou účelově vázané úvěrové nebo grantové prostředky použity na jiný než určený účel). Nejčastěji jsou takto zneužívány dotace ze strukturálních fondů Evropské unie a finanční prostředky uvolňované na realizaci veřejných zakázek financovaných či spolufinancovaných ze zdrojů Evropské unie.

Neoprávněnost použití finančních prostředků Evropské unie na zadávané veřejné zakázky se může odvíjet už od porušení závazných pravidel zadávacích řízení, v nichž jsou vybírání jejich realizátoři, a od pletich doprovázejících tato zadávací řízení, často ve spojení s úplatkářstvím a zjednáváním výhodnějších podmínek některým soutěžitelům na úkor jiných. Financování či spolufinancování takových veřejných zakázek ze zdrojů Evropské unie se může dít cestou dotací, subvencí nebo návratných finančních výpomocí, ale i jinými cestami, a negativní dopad do majetkových poměrů Evropské unie v daných případech může mít zejména navýšení jejich rozpočtových výdajů v důsledku toho, že netransparentní nebo jinak nezákonné zadávací řízení vyústí do přijetí vyšší nabídkové ceny vítězného uchazeče o financovanou veřejnou zakázku, než byla dosažitelná při standardním postupu v souladu s nastavenými závaznými pravidly. K protiprávnímu jednání, způsobilému v daných případech ohrozit či poškodit finanční zájmy Evropské unie, přitom nedochází jen na straně zájemců o veřejné zakázky a příjemců dotací, subvencí, zvýhodněných úvěrů a jiných finančních plnění ze zdrojů Evropské unie, ale i na straně administrátorů realizovaných veřejných soutěží a zadávacích řízení k veřejným zakázkám. Selhávat přitom mohou také osoby odpovědné za volbu typu zadávacího řízení a osoby podílející se na výběru a hodnocení konkrétních projektů a cenových nabídek v rámci vypsání dotačních nebo grantových programů. Vzhledem k tomu, že předpokladem poskytování dotací, subvencí, zvýhodněných úvěrů a jiných forem finančních výpomocí zpravidla bývá přiměřená míra finančního zdraví příjemců, vyskytují se v praxi rovněž případy protiprávních manipulací s finančními údaji z jejich strany a využívání nepravdivých potvrzení o finanční situaci nebo o majetkových poměrech, umožňující neoprávněné získání finančních prostředků ze zdrojů Evropské unie v realizovaných zadávacích řízeních. Neoprávněně však mohou být použity i finanční prostředky získané jejich příjemci z unijních rozpočtů v souladu s příslušnými právními předpisy. Nemusí přitom jít jen o jejich neoprávněné použití na jiný než určený účel. Jiným příkladem takového jejich neoprávněného použití je jejich využití na pokrytí větší části nákladů projektů, které byly schváleny jako spolufinancované několika subjekty, než na ně měla připadnout. K zastření této skutečnosti jsou využívány fiktivní doklady o výši finančních prostředků investovaných dalšími subjekty podílejícími se na financování takových projektů. V těchto případech nevznikají – a nevznikaly ani v minulosti – v praxi pochybnosti o tom, že danými jednáními jsou naplňovány znaky skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 2 trestního zákoníku. V případech porušování závazných pravidel zadávacích řízení k veřejným zakázkám financovaným nebo spolufinancovaným ze zdrojů Evropské unie a v případech zjednávání výhod v takových zadávacích řízeních a pletich v nich naopak byla v rozhodovací praxi soudů v minulosti dávana

přednost jejich posouzení jako trestných činů podle § 248 odst. 2 trestního zákoníku, podle § 256 trestního zákoníku a podle § 257 trestního zákoníku.⁴⁷⁶ Věcně však k tomu nebyl – a doposud není – důvod, neboť danými jednáními byly současně naplňovány znaky skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 2 trestního zákoníku a nic nevyklučovalo jeho jednočinný souběh s uvedenými trestnými činy. Stejně tak není vyloučen jednočinný souběh trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 2 trestního zákoníku s trestným činem zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku, jehož znaky rovněž mohou být v dané souvislosti naplněny. Souběžným použitím daných právních kvalifikací přitom lze také lépe vyjádřit povahu uvedených jednání.

Finanční zájmy Evropské unie mohou poškodit rovněž případy neoprávněného zadržování finančních prostředků a dalších aktiv Evropské unie. V těchto případech dochází k porušení povinnosti tyto majetkové hodnoty vrátit Evropské unii, a to v důsledku určitého protiprávního kroku, například v důsledku zatajení informace o skutečnosti zakládající povinnost vrátit finanční prostředky čerpané z rozpočtu Evropské unie. Použití zmanipulovaných dokladů způsobilých zastřít takové protiprávní zadržování finančních prostředků nebo jiných aktiv Evropské unie je trestněprávně postižitelné jako trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 1 trestního zákoníku, a to bez ohledu na to, zda je povinnost vrátit dané majetkové hodnoty vázána na jejich neoprávněné použití zakládající trestní odpovědnost za určitý trestný čin nebo se odvíjí od administrativních nesrovnalostí při nakládání s nimi, které nemají trestněprávní povahu. Mezi poruchovými jednáními zakládajícími trestní odpovědnost za trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 2 trestního zákoníku není výslovně jmenováno neoprávněné zadržování finančních prostředků pocházejících z unijních rozpočtů a z majetku pořízeného z těchto rozpočtů, avšak je možné ho podřadit pod neoprávněné nakládání s takovými majetkovými hodnotami ve smyslu § 260 odst. 2 trestního zákoníku.⁴⁷⁷

Do rámce trestněprávně postižitelných způsobů nakládání s danými finančními prostředky a jinými aktivy Evropské unie podle § 260 odst. 2 trestního zákoníku zapadají jak

⁴⁷⁶ Srov. usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 5 Tdo 1106/2016 ze dne 29. března 2017 (k některým podmínkám trestní odpovědnosti za zjednání výhody při zadávání veřejné zakázky), publikované v časopisu Trestněprávní revue, 2018, č. 1, s. 15-22, a usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 5 Tdo 279/2016 ze dne 11. května 2016 (k trestní odpovědnosti za překročení pravomoci úřední osoby a ke zjednání výhody v souvislosti se zadáním veřejné zakázky), publikované v časopisu Trestněprávní revue, 2017, č. 6, s. 151-157. Viz též bod 1.4.1.C. kapitoly 1.4. této práce.

⁴⁷⁷ Jiný výklad by nedával logiku, a to už proto, že ohrožovací alternativa trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie by v této části neměla poruchovou alternativu. Jinými slovy, trestné by bylo jednání svou podstatou přípravné, aniž by bylo trestné to, k čemu směřovalo (v daném případě neoprávněné zadržování finančních prostředků nebo jiných aktiv Evropské unie).

jednání podvodné povahy tak celá škála jednání nemajících podvodnou povahu. Šíře záběru oněch trestněprávně postižitelných jednání není totiž v ustanovení § 260 odst. 2 trestního zákoníku v zásadě nijak omezena nad uvedený rámec a trestní odpovědnost za trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie není podmíněna podvodným úmyslem pachatele. Za této situace není nezbytné, aby osoby jednající jménem Evropské unie jednaly v omylu nebo s neznalostí nějakých skutečností. Nic proto také nebrání tomu, aby při naplnění znaků skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 2 trestního zákoníku byla vůči nim vyvozena trestní odpovědnost. Také tyto osoby totiž mohou ve smyslu § 260 odst. 2 trestního zákoníku neoprávněně zkrátit příjmy daných rozpočtů a použít finanční prostředky z nich nebo neoprávněně nakládat s majetkem pořízeným z nich na újmu finančních zájmů Evropské unie.

Jedna a tatáž osoba může svým jednáním – ať už postupně v určitém časovém sledu nebo současně – naplnit znaky obou základních skutkových podstat trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 1 trestního zákoníku a podle § 260 odst. 2 trestního zákoníku. Stát se tak může například za situace, kdy použije určitý neúplný a nepravdivý doklad vyhotovený v souvislosti s neoprávněným čerpáním dotačních prostředků z některého fondu Evropské unie. V případech tohoto typu je na místě užít toliko právní kvalifikace takového jednání jako trestného činu podle § 260 odst. 2 trestního zákoníku, a to v důsledku faktické konzumpce trestného činu podle § 260 odst. 1 trestního zákoníku v něm. Obě tyto právní kvalifikace však vedle sebe ob stojí u spolupachatelů naplňujících společným jednáním ve společném úmyslu znaky obou. Tak může například jeden z nich vyhotovit nepravdivý doklad vztahující se k určitému grantu Evropské unie, druhý z nich ho předložit příslušnému orgánu a třetí z nich na jeho základě neoprávněně získat a použít grantové prostředky.

Trestní odpovědnost za trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku není ani v jedné z jeho dvou základních skutkových podstat podle odstavce 1 a 2 podmíněna vznikem škody. Proto k jejímu vzniku nemusí směřovat ani úmysl pachatele. S ohledem na to může být trestný také pachatel, který nečerpá žádné finanční prostředky ze zdrojů Evropské unie nebo je sice získá například jako formu návratné finanční výpomoci, ale náležitě je splácí. Pravidlem však je, že neoprávněné použití finančních prostředků z unijních rozpočtů i neoprávněné zmenšení jejich zdrojů je spojeno s neopodstatněným úbytkem finančních prostředků z nich nebo se snížením přírůstků finančních prostředků do nich. Obdobně tomu může být v případech neoprávněného použití majetku pořízeného z nich. Pak v příčinné souvislosti s jednáním pachatele vznikne škoda a dosažení její

výše odpovídající větší škodě, značné škodě a škodě velkého rozsahu představuje okolnost podmiňující použití vyšší trestní sazby podle § 260 odst. 3, odst. 4 písm. c) a odst. 5 trestního zákoníku.

Dalšími zvlášť přitěžujícími okolnostmi podmiňujícími použití vyšší trestní sazby jsou spáchání činu v pozici člena organizované skupiny a spáchání činu osobou, která má zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy Evropské unie. V případě první z těchto zvlášť přitěžujících okolností je reagováno na vysokou společenskou nebezpečnost organizovaného páchaní trestné činnosti, jíž může ještě zvýšit působení organizované skupiny ve více státech.⁴⁷⁸ V druhém případě jde o selhání osob, od nichž se očekává zvlášť intenzivní hájení zájmů Evropské unie. Takové osoby jsou v postavení speciálního subjektu. Jde o osoby, pro něž povinnost hájit zájmy Evropské unie přímo vyplývá z jejich pracovního vztahu, zvláště pak z jejich pracovního, funkčního nebo služebního zařazení. Ochrana zájmů Evropské unie a péče o ně přitom musí být jejich hlavním a profilujícím úkolem.⁴⁷⁹

Trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie se může dopustit jak fyzická osoba,⁴⁸⁰ tak právnická osoba.⁴⁸¹ U fyzických osob trestní odpovědnost nezaniká účinnou lítostí.⁴⁸² Na druhé straně zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim přiznává tento účinek příslušným projevům účinné lítosti ve vztahu k právnickým osobám.⁴⁸³

Trestně postižitelné jsou i některé činy ohrožující finanční zájmy Evropské unie mající povahu přípravných jednání, ale jen pokud naplňují znaky skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie vymezené v § 260 odst. 1 trestního zákoníku. Tak je tomu proto, že obecně není příprava tohoto trestného činu trestná.⁴⁸⁴ Tato skutečnost nicméně nebrání tomu, aby případy přípravných jednání výlučně ohrožujících finanční zájmy Evropské unie, nenaplňující znaky trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 1 trestního zákoníku, ale vykazují znaky trestně postižitelné přípravy trestných činů

⁴⁷⁸ Trestní zákoník v žádném svém ustanovení výslovně nevymezuje, co se jí míní, takže to vymezila soudní judikatura. Podle ní přitom jde o sdružení nejméně tří trestně odpovědných osob, vyznačující se určitou dělbou úkolů mezi nimi, v důsledku čehož je jeho činnost charakterizována plánovitostí a koordinovaností. Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 4 To 13/76 ze dne 28. 5. 1976, publikované pod č. 53/1976-II Sb. rozh. tr., a rozsudek Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 11 To 51/85 ze dne 18. července 1985, publikovaný pod č. 45/1986 Sb. rozh. tr.

⁴⁷⁹ Srov. usnesení Nejvyššího soudu SR sp. zn. 1 To 95/91 ze dne 21. 1. 1991, publikované pod č. 28/1992 Sb. rozh. tr. Takovou osobou může být například pracovník specializovaného oddělení určitého ministerstva, do jehož agendy patří administrace dotací z evropských strukturálních fondů, nebo člen výboru regionální rady soudržnosti, resp. pracovník úřadu takové regionální rady, věnující se regionálním operačním programům financovaným z evropských finančních prostředků. Danou povinnost naopak nezakládá samo o sobě vedoucí postavení v určité instituci ani dohoda o hmotné odpovědnosti uzavřená mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem.

⁴⁸⁰ Srov. § 22 trestního zákoníku

⁴⁸¹ Viz § 7 zákona č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

⁴⁸² Srov. § 33 odst. 1 trestního zákoníku.

⁴⁸³ Viz § 7 a § 11 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

⁴⁸⁴ Srov. § 260 a § 20 odst. 1 trestního zákoníku.

podvodu, úvěrového podvodu, dotačního podvodu nebo zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby, byly posouzeny jako příprava těchto trestných činů.⁴⁸⁵ Případy porušení povinností při správě majetku Evropské unie nenaplňující znaky trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie lze za okolností předpokládaných ustanovením § 220 trestního zákoníku nebo § 221 trestního zákoníku postihnout jako trestný čin porušení povinností při správě cizího majetku nebo trestný čin porušení povinností při správě cizího majetku z nedbalosti.

V zájmu posílení trestněprávní ochrany finančních zájmů Evropské unie je trestné též nepřekážení trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie, ale jen v jeho kvalifikované skutkové podstatě podle § 260 odst. 5 trestního zákoníku.⁴⁸⁶ Na druhé straně, samotné neoznámení tohoto trestného činu trestné není.⁴⁸⁷

Vymezení skutkových podstat trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie plně odpovídá požadavkům evropské legislativy a v zásadě ho lze považovat za vyhovující. Přesto *de lege ferenda* je aktuální zvážit dvě možné legislativní změny dotýkající se tohoto trestného činu. Předně, jeho název je matoucí v tom směru, že nijak nevyjadřuje tu skutečnost, že se jedná nejen o delikt poruchový, ale i ohrožovací, a to v jeho alternativě upravené v § 260 odst. 1 trestního zákoníku. Výstižnější by tedy byl jeho název ve znění „Poškození a ohrožení finančních zájmů Evropské unie“. Vedle toho si zaslouží pozornost disproporce v trestních sazbách trestu odnětí svobody stanovených v základních skutkových podstatách trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie a některých mu blízkých trestných činů, zvláště pak trestného činu dotačního podvodu. Dotační podvody jsou fakticky sankcionovány jak ustanovením § 212 trestního zákoníku tak ustanovením § 260 trestního zákoníku a je otazná udržitelnost stavu, kdy je takové podvodné jednání na újmu unijních rozpočtů (§ 260 odst. 1 a 2 trestního zákoníku) postihováno přísnějším trestem než takové podvodné jednání na újmu jiných veřejných rozpočtů, ať už tuzemských nebo zahraničních (§ 212 odst. 1 a 2 trestního zákoníku). Pro takový rozdíl totiž neexistuje žádné věcné opodstatnění. Jedná se o v principu srovnatelně společensky škodlivá jednání a ohrožují nebo poškozují obdobně významný objekt. Řešením by tedy bylo sjednocení výše trestních sazeb u základních skutkových podstat obou uvedených trestných činů (ale i trestných činů podvodu podle § 209 odst. 1 trestního zákoníku, pojistného podvodu podle § 210 odst. 1 a 2 trestního zákoníku a úvěrového podvodu podle § 211 odst. 1 a 2 trestního zákoníku).

⁴⁸⁵ Srov. § 209 odst. 5 a 6, § 211 odst. 6 a 7, § 212 odst. 6 a 7, § 240 odst. 3 a 4 a § 20 odst. 1 trestního zákoníku.

⁴⁸⁶ Viz § 367 odst. 1 trestního zákoníku.

⁴⁸⁷ Viz § 368 trestního zákoníku.

2.1.2. Úplatkářství poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie

Úplatkářství je v České republice trestné ve všech jeho formách, tedy ve formě podplácení (aktivního úplatkářství), přijetí úplatku (pasivního úplatkářství) a nepřímého úplatkářství. Jeho právní úprava zakotvená v § 331 až § 334 trestního zákoníku tak naplňuje všechny závazky plynoucí pro Českou republiku z mezinárodních úmluv, jejichž signatářem je, stejně jako požadavky právní úpravy přijaté na úrovni Evropské unie.

Požadavek trestního stíhání úplatkářství (korupce⁴⁸⁸) zaznívá v řadě právních norem Evropské unie a několika mezinárodních organizací, včetně Organizace spojených národů, Světové banky, OECD a Světové obchodní organizace. Mezinárodní úsilí v boji proti úplatkářství (korupci) vyústilo do uzavření řady mezinárodních smluv věnovaných této problematice, mezi nimi úmluvy Organizace spojených národů proti korupci z roku 2003, úmluvy o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích sjednané v rámci činnosti OECD v roce 1997 a úmluvy o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie z roku 1997. Radou Evropské unie bylo přijato také rámcové rozhodnutí č. 2003/568/SVV ze dne 22. července 2003 o boji proti korupci v soukromém sektoru a na půdě Rady Evropy byla sjednána trestněprávní úmluva o korupci ze dne 27. ledna 1999.⁴⁸⁹ Právní normy přijaté na úrovni Evropské unie zařadily úplatkářství mezi podvodná jednání ve smyslu článku 325 odst. 5 smlouvy o fungování Evropské unie a v návaznosti na to Evropský parlament uložil Komisi Evropské unii, aby ho jako takové zahrнула do výročních zpráv o ochraně finančních zájmů Evropské unie a o boji proti podvodům. V souladu s tím pak bylo úplatkářství vázané na trestnou činnost poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie zařazeno mezi trestné činy proti jejím finančním zájmům. Stalo se tak směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie.

Tato směrnice zavázala členské státy Evropské unie k zakotvení trestnosti aktivního úplatkářství (*active corruption*) a pasivního úplatkářství (*passive corruption*), a to ve vztahu k trestné činnosti proti jejím finančním zájmům.⁴⁹⁰ Česká právní úprava tomuto požadavku plně

⁴⁸⁸ Z latinského *corrumpere* (zmařit, oslabit, zkazit, nalomit, upláct, podplácet).

⁴⁸⁹ Tato úmluva vstoupila v účinnost dne 1. července 2002, Českou republikou byla ratifikována dne 8. září 2000 a její úplné znění bylo vyhlášeno pod č. 70/2002 Sb. m. s. a znovu pod č. 43/2009 Sb. m. s.

⁴⁹⁰ Tento vztah úplatkářství k dané trestné činnosti vyjadřuje směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie tím, že požaduje trestání úplatkářství, v němž figuruje úplatek za to, že určitá úřední osoba bude jednat nebo se zdrží jednání v souladu se svými povinnostmi nebo při výkonu svých úkolů způsobem, který je způsobilý poškodit finanční zájmy Evropské unie (viz

vyhovuje, neboť všechna jednání vykazující znaky úplatkářství podle dané směrnice jsou podřaditelná pod znaky skutkových podstat trestných činů přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku a podplacení podle § 332 trestního zákoníku. Navíc je v České republice trestné též nepřímé úplatkářství, a to jako trestný čin podle § 333 trestního zákoníku. Podstatou pasivního úplatkářství – kriminalizovaného ve skutkových podstatách trestného činu podle § 331 trestního zákoníku – je přijetí úplatku – ať už přímo nebo prostřednictvím někoho jiného – v souvislosti s obstaráním věci obecného zájmu nebo v souvislosti s podnikáním svým nebo někoho jiného. Do rámce této formy úplatkářství zároveň spadá přijetí příslibu úplatku a požádání o úplatek.⁴⁹¹ Posledně uvedená alternativa – žádost o úplatek podle § 331 odst. 2 trestního zákoníku – představuje samostatnou skutkovou podstatu daného trestného činu, speciální ve vztahu k předchozím dvěma, zakotveným v § 331 odst. 1 trestního zákoníku, takže jejich jednočinný souběh je vyloučen. V případě trestného činu podplacení podle § 332 trestního zákoníku je podstatou jednání pachatele jeho záměr docílit poskytnutým, nabídnutým nebo slíbeným úplatkem u osoby, která obstarává věci obecného zájmu nebo podniká, tedy podplácené osoby, vyhovění jeho požadavku na určité zvýhodnění. Pachatelem tohoto trestného činu je přitom ten kdo jinému nebo pro jiného poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek. Tím, komu je poskytnut, nabídnut nebo slíben úplatek, pak může být jak osoba přímo obstarávající věci obecného zájmu nebo podnikající, tak prostředník mezi pachatelem a touto osobou. Nemůže však jít o osobu, která má pouze intervenovat ve prospěch uplácejícího. Taková osoba naopak figuruje v pozici pachatele u nepřímého úplatkářství. K dokonání trestného činu nepřímého úplatkářství podle § 333 odst. 1 trestního zákoníku dochází již tím, že pachatel požádá o úplatek nebo ho přijme, a to za to, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci úřední osoby. Není přitom nezbytné, aby u ní také skutečně intervenoval a aby se ona o úplatku dozvěděla, stejně jako není rozhodný případný výsledek intervence.⁴⁹² Nic z toho není rozhodné ani v případě trestného činu

článek 4 odst. 1 dané směrnice). Pojetí úplatkářství (korupce) ve smyslu dané směrnice je blíže rozvedeno shora v bodě 1.4.1.C. kapitoly 1.4. této práce.

⁴⁹¹ Znak žádá úplatek ve smyslu § 331 odst. 2 trestního zákoníku – ale i podle § 333 odst. 1 trestního zákoníku – je naplněn nejen tehdy, kdy pachatel požádá o úplatek, ale i tehdy, kdy jen navodil takovou situaci, že tím dá podplácejícímu konkludentně najevo, že chce úplatek (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu SSR sp. zn. 4 Tz 23/80 z 24. 4. 1980, publikované pod č. 16/1981 Sb. rozh. tr., a rozsudek Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 11 Tz 11/77 ze dne 25. 3. 1977, publikovaný pod č. 17/1978 Sb. rozh. tr.). Trestný čin přijetí úplatku podle § 331 odst. 2 trestního zákoníku je dokonán již tím, že pachatel o úplatek požádal. Je nepodstatné, zda mu byl z tohoto podnětu úplatek poskytnut nebo slíben. K tomu, že pachatel, který úplatek žádal, jej přijal, se přihlédně při výměře trestu v rámci okolností určujících povahu a závažnost trestného činu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 2 Tz 24/77 ze dne 16. ledna 1978, publikovaný pod č. 3/1978 Sb. rozh. tr.). Opakované požadování (nebo přijímání) úplatků lze za splnění dalších zákonných předpokladů posuzovat jako jeden pokračující trestný čin (srov. stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ČSSR č. j. Tpjf 28/87 ze dne 26. 1. 1988, publikované pod č. 16/1988 Sb. rozh. tr.).

⁴⁹² Pokud pachatel na výkon pravomoci úřední osoby skutečně působil, došlo k dokončení trestného činu, což je možno hodnotit jako okolnost zvyšující závažnost trestného činu ve smyslu § 39 odst. 1 a 2 trestního zákoníku (viz stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ČSSR č. j. Tpjf 28/87 ze dne 26. 1. 1988, publikované pod č. 16/1988

nepřímého úplatkářství podle § 333 odst. 2 trestního zákoníku. Za ten je trestný pachatel, který poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek zprostředkovateli, aby působil na výkon pravomoci úřední osoby, nebo za to, že tak už učinil.⁴⁹³ Předpokladem trestní odpovědnosti za jednotlivé formy úplatkářství je příčinná souvislost mezi úplatkem a obstaráváním věci obecného zájmu nebo podnikáním pachatele nebo někoho jiného. S ohledem na to musí mít úplatek určitý vztah k činnosti, která souvisí s obstaráváním věci obecného zájmu nebo podnikáním pachatele nebo jiné podnikající osoby.⁴⁹⁴ Takto pojatá právní úprava pamatuje na všechny typy úplatkářství, jejichž trestní postih vyžaduje směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, a v případě trestnosti nepřímého úplatkářství jde nad rámec požadavků této směrnice.

Česká právní úprava vychází vstříc mezinárodním závazkům České republiky též co do šíře záběru právní ochrany proti úplatkářství. Někdejší trestní zákon postihoval úplatkářství pouze v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu. Nový trestní zákoník rozšířil jeho dosah tím, že vedle úplatkářství při obstarávání věci obecného zájmu kriminalizoval také úplatkářství v souvislosti s podnikáním.⁴⁹⁵ Takto pojatá právní úprava lépe odpovídá široké škále

S. rozh. tr., srov. též rozhodnutí Nejvyššího soudu SSR sp. zn. 4 Tz 23/80 z 24. 4. 1980, publikované pod č. 16/1981 Sb. rozh. tr.).

⁴⁹³ V soudní praxi existovaly pochybnosti ohledně rozlišení trestného činu nepřímého úplatkářství podle § 333 odst. 1 trestního zákoníku, účastenství na trestném činu přijetí úplatku podle § 24 odst. 1 a § 331 trestního zákoníku a podvodu podle § 209 trestního zákoníku. Tuto praxi posléze sjednotil rozsudek Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 11 Tz 25/86 ze dne 24. června 1986, publikovaný pod č. 32/1987-II Sb. rozh. tr. V něm byl zaujat tento právní názor: Jestliže pachatel přijímá nebo žádá úplatek za to, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci úřední osoby, avšak jedná bez součinnosti s úřední osobou, dopouští se trestného činu nepřímého úplatkářství podle § 333 odst. 1 trestního zákoníku. Jestliže však úplatek přijímá nebo žádá v součinnosti s úřední osobou a pro ni, dopouští se účastenství na trestném činu přijetí úplatku podle § 24 odst. 1, § 331 odst. 1, 3, popř. § 331 odst. 2, 3 trestního zákoníku. Jestliže pachatel přijímá nebo žádá úplatek pro osobu, která není úřední osobou, obstarává však věci obecného zájmu, sám však věci obecného zájmu neobstarává, dopouští se účastenství na trestném činu přijímání úplatku podle § 24 odst. 1 k § 331 odst. 1 nebo 2 trestního zákoníku. Jestliže takový pachatel pouze předstírá, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci úřední osoby, popř. na činnost osoby, která obstarává věci obecného zájmu, avšak pro vyřízení věci nepodnikne nic a ani to nemá v úmyslu, dopouští se trestného činu podvodu podle § 209 trestního zákoníku, popř. jeho pokusu podle § 21 odst. 1, § 209 trestního zákoníku, jestliže o úplatek požádal, ale nepřijal ho. Srov. též stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ČSSR č. j. Tpjf 28/87 ze dne 26. 1. 1988, publikované pod č. 16/1988 Sb. rozh. tr., a rozhodnutí Nejvyššího soudu SSR sp. zn. 4 Tz 23/80 z 24. 4. 1980, publikované pod č. 16/1981 Sb. rozh. tr.

⁴⁹⁴ Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSSR sp. zn. 2 Tzf 2/77 ze dne 29. června 1977, publikované pod č. 1/1978-I. Sb. rozh. tr. O takový vztah se jedná, pokud přijatý nebo slíbený úplatek má vztah k činnosti osoby, která věci obecného zájmu sama obstarává, nebo osoby, která přitom spolupůsobí. Z hlediska právního posouzení spáchaného činu ovšem není rozhodující to, zda úplatek skutečně ovlivnil osobu obstarávající věci obecného zájmu nebo podnikající osobu.

⁴⁹⁵ Stalo se tak na základě rámcového rozhodnutí Rady č. 2003/568/JVV o boji s korupcí v soukromém sektoru. Na druhé straně zatímco někdejší trestní zákon počítal u dvou forem úplatkářství, a to u podplacení a u nepřímého úplatkářství, se zánikem trestnosti v důsledku účinné litosti, byť jen ve velmi omezené míře a za velmi omezených podmínek, nový trestní zákoník tuto úpravu nepřevzal. Došlo k tomu s argumentem, že to požaduje Evropská unie, avšak takový požadavek ve skutečnosti výslovně není v žádné závazné právní normě přijaté na úrovni Evropské unie. Unijní právní normy – včetně směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie – pouze nemají u úplatkářství (korupce) tuto možnost uvedenou, ale

možných korupčních jednání, a to i těch, k nimž dochází při zneužívání finančních prostředků z nadnárodních zdrojů, včetně zdrojů Evropské unie. Obstarávání věcí obecného zájmu je na místě chápat v širokém slova smyslu, tedy jako činnost obecně prospěšnou, prováděnou v zájmu celé společnosti nebo alespoň určité sociální skupiny.⁴⁹⁶ Trestněprávní ochrana proti úplatkářství je však zároveň poskytována podnikání, tedy soustavné činnosti prováděné samostatně podnikateli na vlastní účet a odpovědnost za účelem dosažení zisku.⁴⁹⁷ To má svůj specifický význam i ve vztahu k úplatkářství spojenému s nakládáním s majetkem Evropské unie a zvláště pak s užitím jejích finančních prostředků. Ze zdrojů Evropské unie je totiž financována řada projektů a programů různé povahy, mezi nimiž figurují jak ty obecně prospěšné, tak ty s prospěchem pro omezený okruh subjektů nebo pro jednotlivce, ať už podnikající či nikoliv. Je přitom věcí individuálního posouzení jednotlivých případů z hlediska toho, zda v nich jde o věc obecného zájmu. Z hlediska možnosti trestněprávního postihu úplatkářství ve vztahu k nim přitom je podstatné, že tento není vázán výlučně na jejich obecnou prospěšnost. Postačuje totiž jejich souvislost s podnikáním subjektů čerpajících finanční prostředky ze zdrojů Evropské unie. Samotný proces rozdělování a užití finančních prostředků Evropské unie je však na místě vždy považovat za obstarání věci obecného zájmu. Proto má tuto povahu také výkon pravomoci úředními osobami jednajícími jménem Evropské unie nebo v její prospěch, které odpovídají za rozdělování finančních prostředků Evropské unie a za řízení a kontrolu procesu jejich rozdělování a užití.⁴⁹⁸

výslovně jí nevyklučují. Do budoucna – *de lege ferenda* – je na zvážení její znovuzavedení v zájmu zefektivnění odhalování nejzávažnějších forem úplatkářství.

⁴⁹⁶ Nejedná se tedy pouze o rozhodování orgánů státní moci a správy, ale i o jiné činnosti při uspokojování zájmů občanů a právnických osob v oblasti materiálních, sociálních, kulturních a jiných potřeb (viz stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ČSSR č. j. Tpjf 28/87 ze dne 26. 1. 1988, publikované pod č. 16/1988 Sb. rozh. tr.). Výkon pravomoci úřední osoby je však vždy současně i obstaráváním věcí obecného zájmu (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSSR sp. zn. 2 Tzf 2/77 ze dne 29. června 1977, publikované pod č. 1/1978 Sb. rozh. tr.). Stejně tak pod obstarání věcí obecného zájmu spadá obstarávání všech významných úkolů, na jejichž plnění má zájem celá společnost nebo aspoň větší skupina občanů, například tedy řádně a objektivně provedený výběr veřejné zakázky na zajištění chodu zdravotnického zařízení nebo na výstavbu obecní vodárny anebo rozhodování o úkonech lékařské péče (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 4 Tz 45/88 ze dne 16. 1. 1989, publikovaný pod č. 13/1990-II. Sb. rozh. tr.). Na druhé straně nejde o obstarání věci obecného zájmu v případech, v nichž jsou realizovány aktivity náležející do rámce výkonu osobních práv, například prodej věci v osobním vlastnictví nebo výměna bytu (viz rozsudek Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 7 Tz 7/87 ze dne 18. 2. 1987, publikovaný pod č. 11/1989 Sb. rozh. tr.). V souladu se závazky plynoucími pro Českou republiku z členství v Evropské unii v oblasti boje s korupcí v soukromém sektoru – a specificky v souladu s požadavky stanovenými v rámci Společné akce o korupci v soukromém sektoru přijaté Radou Evropské unie na základě článku K.3 smlouvy o Evropské unii – však otevírá platná právní úprava možnost posuzovat jako obstarání věci obecného zájmu také obstarání určitých věcí v oblasti obchodních vztahů. Činí tak v § 334 odst. 3 trestního zákoníku, v němž stanoví, že za obstarávání věcí obecného zájmu se považuje též zachovávání povinností smluvně převzatých nebo právními předpisy uložených, jejichž účelem je zabránit protiprávnímu poškozování nebo bezdůvodnému zvýhodňování účastníků těchto vztahů nebo osob, které jejich jménem jednají.

⁴⁹⁷ Srov. § 420 a násl. občanského zákoníku. Podnikatelem může být fyzická i právnická osoba.

⁴⁹⁸ Srov. k tomu obdobně rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSSR sp. zn. 2 Tzf 2/77 ze dne 29. června 1977, publikované pod č. 1/1978 Sb. rozh. tr. Oproti tomu například nabídnutí značné finanční částky zájemci o veřejnou

Dopustí-li se pachatel úplatkářství při účasti v hospodářské soutěži, při zadání veřejné zakázky nebo při veřejné soutěži za okolností předpokládaných ustanoveními § 248 odst. 1 písm. e) trestního zákoníku, § 257 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku nebo § 258 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku, pak naplní znaky trestného činu porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže, trestného činu pletich při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži nebo trestného činu pletich při veřejné dražbě. Tyto trestné činy – tedy trestný čin podle § 248 odst. 1 písm. e) trestního zákoníku, trestný čin podle § 257 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku a trestný čin podle § 258 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku – jsou ve vztahu speciality k trestnému činu přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku, a proto je vyloučen jejich jednočinný souběh. Oproti tomu nic nevylučuje jednočinný souběh trestného činu přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku s trestným činem zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku, a to pro případ poruší-li úřední osoba při přijetí úplatku svoje povinnosti způsobem a za podmínek stanovených v ustanovení § 329 odst. 1 trestního zákoníku.⁴⁹⁹ Stejně tak je možný jednočinný souběh trestných činů přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku a podplacení podle § 332 trestního zákoníku s trestným činem poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku.

Úplatek – figurující při úplatkářství – může představovat v zásadě jakákoliv neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě a na kterou nemá nárok (§ 334 odst. 1 trestního zákoníku). Pravidlem je, že zvýhodnění upláceného nebo s jeho souhlasem jiné osoby spočívá v přímém majetkovém prospěchu, většinou finančním nebo materiálním.

zakázku za to, aby odstoupil z veřejné soutěže o ní, nenaplnuje znaky trestného činu podplacení podle § 332 odst. 1 trestního zákoníku ani přípravy k trestnému činu podvodu podle § 20 odst. 1 trestního zákoníku k § 209 odst. 1, odst. 5 písm. a) trestního zákoníku, protože takovým rozhodnutím zájemce o veřejnou zakázku vykonává jen své osobní právo (tedy neobstarává věci obecného zájmu spojené s veřejnou soutěží jako např. pořadatel veřejné soutěže) a neuvádí nikoho v omyl. Takový čin naplňuje znaky trestného činu pletich při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži podle § 257 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku, který je ve vztahu speciality k podplacení podle § 332 odst. 1 trestního zákoníku. Totéž obdobně platí o vztahu trestného činu pletich při veřejné dražbě podle § 258 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku a trestného činu podplacení podle § 332 odst. 1 trestního zákoníku pro případy uplácení účastníků dražby (také oni odstoupením z veřejné dražby vykonávají své osobní právo a neobstarávají věci obecného zájmu jako např. licitátoři – viz usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 11 To 32/90ze dne 20. 6. 1990, publikované pod č. 14/1991 Sb. rozh. tr.).

⁴⁹⁹ Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 11 Tz 19/86 ze dne 6. 7. 1986, publikované pod č. 43/1987-III. Sb. rozh. tr. Vyloučen není ani souběh trestného činu podplacení podle § 332 trestního zákoníku s trestným činem zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku. Pokud však pachatel trestného činu podplacení podle § 332 trestního zákoníku poskytne nebo slíbí úplatek úřední osobě v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu nebo v souvislosti s podnikáním jen proto, aby úřední osoba jednala v rámci svých povinností a oprávnění, nedopouští se současně návodu k trestnému činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 24 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku k § 329 trestního zákoníku. Návodu k tomuto trestnému činu se dopouští jen tehdy, když poskytne, nabídne anebo slíbí úplatek úřední osobě za to, aby úřední osoba s úmyslem způsobit jinému škodu nebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch zneužila svoji pravomoc některým ze způsobů uvedených v § 329 odst. 1 písm. a) až c) trestního zákoníku, a úřední osoba se o to alespoň pokusí (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu SSR sp. zn. 6 Tz 28/80 z 20. 6. 1980, publikované pod č. 15/1981 Sb. rozh. tr.).

Zvýhodnění však může spočívat i ve výhodě jiného druhu, například v určité protislužbě. Výše úplatku přitom není rozhodující. Platná právní úprava totiž nestanoví žádnou hodnotovou hranici úplatku. Při výkonu pravomoci úředních osob, ať už těch vnitrostátních nebo unijních, nelze tolerovat zásadně žádné úplatky, tedy ani ty nepatrné hodnoty.⁵⁰⁰

Pachatelství úplatkářství úřední osobou, stejně jako podplacení úřední osoby, představuje okolnost podmiňující použití přísnější trestní sazby [§ 331 odst. 3 písm. b) a § 332 odst. 2 písm. b) trestního zákoníku]. Úředními osobami se v tomto kontextu míní osoby splňující obecné charakteristiky vymezené v § 127 trestního zákoníku, ale také osoby uvedené v § 334 odst. 2 trestního zákoníku. Česká právní úprava a charakteristika úředních osob v ní přitom plně koresponduje s jejich charakteristikou směrnicí Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. „Státní úředník“ v pojetí této směrnice je v českém trestním zákoníku definován v § 127 odst. 1. Podle tohoto ustanovení jím je – mimo jiné – též odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy a jiného orgánu veřejné moci. Současně pod tento pojem spadají všechny další osoby zastávající výkonnou, správní, legislativní nebo soudní funkci na celostátní, regionální nebo místní úrovni. Některé z nich se přitom podílí na nakládání s majetkovými hodnotami patřícími Evropské unii nebo na administraci finančních plnění ze strany Evropské unie. Kategorii „úředník Evropské unie“ ve smyslu článku 4 odst. 4 dané směrnice pak v zásadě odpovídá kategorie úřední osoby podle § 127 odst. 3 a § 334 odst. 2 písm. b) a c) trestního zákoníku. Podle těchto ustanovení patří totiž mezi úřední osoby též veškeré osoby zastávající funkci nebo zaměstnané nebo pracující v mezinárodním soudním orgánu, v mezinárodní organizaci nebo v nadnárodní organizaci vytvořené státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva veřejného nebo v jejím orgánu nebo instituci anebo jednajícím jménem takové organizace (mimo jiné tedy i Evropské unie). Vedle toho patří mezi úřední osoby podle dané směrnice – i podle § 334 odst. 2 písm. c) trestního zákoníku – také další osoby, pověřené v členských státech Evropské unie nebo ve třetích zemích úkoly veřejné služby zahrnujícími správu finančních zájmů Evropské unie nebo přijímání rozhodnutí týkajících se jejich finančních zájmů. Jejich ovlivnění při výkonu jim svěřených pravomocí bývá motivem jejich podplácení. Sami přitom bývají v roli příjemců úplatků, tedy v roli podplácených. Nechají-li se úplatkem ovlivnit a zachovají-li se přitom způsobem vykazujícím zároveň znaky podvodu nebo zpronevěry poškozující finanční zájmy Evropské unie podle dané směrnice Evropského

⁵⁰⁰ Srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci Rimševičs a BCE proti Lotyšsku ze dne 26. 2. 2019 (C-202/18) a rozhodnutí pléna Nejvyššího soudu ČSSR č. Plsf 1/78 dne 27. 6. 1978, publikované pod č. 17/1978 Sb. rozh. tr. týkající se úplatků v oblasti výkonu státní moci a správy. Obecně je na místě výši úplatku hodnotit v souvislosti s dalšími okolnostmi, které spoluurčují společenskou škodlivost činu.

parlamentu a Rady Evropské unie, dopustí se také trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákonu, případně v závislosti na konkrétních okolnostech případu též některého dalšího trestného činu. Znaky několika trestných činů – včetně těch poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie – mohou naplnit rovněž osoby je podplácející.

Podplácení a přijímání úplatků za okolností předpokládaných ustanoveními § 331 a § 332 trestního zákoníku na újmu finančních zájmů Evropské unie patří mezi trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie podle dané směrnice. Totéž platí o nepřímém úplatkářství podle § 333 trestního zákoníku. Svou podstatou totiž jde o formu úplatkářství v pojetí dané směrnice, byť tato v souvislosti s trestnou činností poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie výslovně nepožaduje její trestnost, takže česká právní úprava umožňující i její postih jde nad rámec jejích požadavků.

2.1.3. Legalizace výnosů z trestné činnosti proti finančním zájmům Evropské unie

Česká právní úprava umožňuje trestní postih úmyslné i nedbalostní formy legalizace výnosů z trestné činnosti, první při naplnění znaků skutkových podstat trestného činu podle § 216 trestního zákoníku, druhé při naplnění znaků skutkových podstat trestného činu podle § 217 trestního zákoníku. Pod legalizaci výnosů z trestné činnosti kriminalizovanou skutkovými podstatami těchto trestných činů spadají též případy činů vykazujících znaky praní (špinavých) peněz podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, ale nejen ony. Aktuálně jsou pod znaky daných trestných činů podřazeny též případy činů v minulosti kvalifikovaných jako podílnictví a nadržování, ovšem nadále jsou vyčleněny do samostatných skutkových podstat.

Praním špinavých peněz byla – jak napovídá i jeho označení – původně míněna pouze legalizace výnosů z trestné činnosti v podobě finančních prostředků, peněz, avšak postupem doby byly pod toto vžité označení zahrnuty i případy legalizace výnosů z ní mající formu jiných majetkových hodnot, zvláště pak věcí movitých a nemovitých, ale i určitých majetkových práv. Takto vnímá praní špinavých peněz i uvedená směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie a stejně tak tomuto jeho pojetí odpovídá konstrukce skutkových podstat trestných činů legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216 trestního zákoníku a legalizace výnosů z trestné činnosti z nedbalosti podle § 217 trestního zákoníku. Praní špinavých peněz z trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie – *money laundering* – podle dané směrnice je tak co do své podstaty shodné s českou legalizací výnosů z trestné činnosti podle § 216 a podle § 217

trestního zákoníku.⁵⁰¹ Obě tyto normy vychází z definice praní (špinavých) peněz obsažené ve směrnici Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu, ovšem zatímco skutkové podstaty trestných činů podle § 216 a podle § 217 trestního zákoníku jsou vztaženy k činům dané povahy bez jakéhokoliv omezení, směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie vztahuje skutkovou podstatu praní špinavých peněz specificky k majetku pocházejícímu z trestných činů, jejichž kriminalizaci sama požaduje, tedy z trestných činů naplňujících znaky jí vymezených skutkových podstat podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie, aktivní a pasivní korupce poškozující finanční zájmy Evropské unie a zneužití (zpronevěry) finančních prostředků a dalších aktiv Evropské unie.⁵⁰²

⁵⁰¹ Zakotvením skutkových podstat trestného činu legalizace výnosů z trestné činnosti došlo původně k naplnění závazků vyplývajících pro Českou republiku z Evropské úmluvy o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu (publikované pod č. 33/1997 Sb.). Požadavek kriminalizace legalizace výnosů z trestné činnosti je obsažen i v řadě dalších právních norem přijatých na úrovni Evropské unie, mezi nimi ve směrnici Rady Evropských společenství č. 91/308/EHS o prevenci využívání finančního systému k praní peněz ze dne 10. června 1991 a v rámcovém rozhodnutí Rady Evropské unie č. 2001/500/SVV ze dne 26. června 2001 o praní peněz, identifikaci, vysledování, zmrazení, zajištění a propadnutí nástrojů trestné činnosti a výnosů z ní, ale například i v doporučení Výboru expertů Rady Evropy k hodnocení opatření proti praní špinavých peněz (PC-R-EV). Trestněprávní ochranu proti praní (špinavých) peněz v České republice doplňuje administrativně právní ochrana proti němu. Klíčovým předpisem, který jí zakotvuje, je zákon č. 253/2008 Sb. o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, jenž v sobě má zakomponovány závazky vyplývající z několika dalších předpisů Evropské unie (Evropských společenství), zvláště pak ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES ze dne 26. října 2005 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu a ze směrnice Komise 2006/70/ES ze dne 1. srpna 2006, kterou se stanoví prováděcí opatření ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES. Tento právní předpis zároveň navazuje na dva přímo aplikovatelné předpisy Evropské unie (Evropských společenství), a to na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1889/2005 ze dne 26. října 2005 (1889/2005/ES) o kontrolách peněžní hotovosti vstupující do Společenství nebo je opouštějící a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1781/2006 ze dne 15. listopadu 2006 o informacích o plátcích doprovázejících převody peněžních prostředků.

⁵⁰² Definice praní špinavých peněz je vymezena v článku 1 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES. Podle něj se za praní peněz považuje následující jednání, pokud je spácháno úmyslně

- a) přeměna nebo převod majetku s vědomím, že tento majetek pochází z trestné činnosti nebo z účasti na takové činnosti, za účelem zatajení nebo zastření nezákonného původu majetku nebo za účelem pomoci jakékoliv osobě, která se účastní páchání takové činnosti, aby se vyhnula právním následkům svého jednání;
- b) zatajení nebo zastření skutečné povahy, zdroje, umístění, nakládání, pohybu, práv k majetku nebo jeho vlastnictví s vědomím toho, že tento majetek pochází z trestné činnosti nebo z účasti na takové činnosti;
- c) nabývání, držení nebo užívání majetku s vědomím, v době jeho obdržení, toho, že tento majetek pochází z trestné činnosti nebo z účasti na takové činnosti;
- d) účast na spáchání, spolčení ke spáchání, pokus o spáchání, pomoc, usnadňování a návod ke spáchání jakékoliv jednání uvedeného v písmenech a), b) a c).

V podstatě identicky vymezuje praní peněz, resp. legalizaci výnosů z trestné činnosti, český zákon č. 253/2008 Sb. o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, a to ve svém ustanovení § 3, v němž stanoví, že legalizací výnosů z trestné činnosti se rozumí jednání sledující zakrytí nezákonného původu jakékoliv ekonomické výhody vyplývající z trestné činnosti s cílem vzbudit zdání, že jde o majetkový prospěch nabytý v souladu se zákonem; uvedené jednání spočívá například

Jako trestný čin legalizace výnosů z trestné činnosti jsou předně postihovány kroky směřujících k podstatnému ztížení nebo znemožnění zjištění původu výnosu z trestné činnosti a spolčení se za tím účelem. To charakterizuje dvě základní skutkové podstaty tohoto trestného činu podle § 216 odst. 2 trestního zákoníku. První z nich naplní pachatel, který zastírá původ výnosu z trestné činnosti nebo jinak usiluje, aby bylo podstatně ztíženo nebo znemožněno zjištění jeho původu (alinea 1), druhé pak pachatel, který se k tomu spolčí (alinea 2). Pro oba tyto případy není – s ohledem na vymezení zákonných znaků těchto skutkových podstat – vyloučeno pachatelství pachatele samotného základního (hlavního) trestného činu, tedy pachatele trestného činu, jehož výnos je legalizován. Pravidlem však je pachatelství jiných osob, odlišných od pachatele základního trestného činu. Jestliže je oním základním trestným činem trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie – případně některý z dalších trestných činů proti jejím finančním zájmům – pak může legalizovat výnosy z něj za okolností předpokládaných ustanovením § 216 odst. 2 trestního zákoníku i jeho pachatel.

Podstatou legalizace výnosů z trestné činnosti – tedy tzv. praní špinavých peněz z ní – je zastírání původu výnosů z ní. V zásadě při něm jde o to, že informace o tom co je výnosem z trestné činnosti, je utajována nebo zkreslována, a stopy v podobě výnosu z trestné činnosti jsou zahlazovány či odstraňovány, a to ve snaze zajistit zdání jejich legálnosti. Prostředkem zastření původu výnosu z trestné činnosti přitom je zejména zakrývání jeho skutečné povahy, utajení jeho umístění, nepřehledné nakládání s ním a zkreslování informací o jeho vlastnictví, resp. o jiných právech k němu, ale i jeho vložení do „legálního“ podnikání apod. Projevem jiného usilování o podstatné ztížení nebo znemožnění zjištění jeho původu mohou být jakékoli jiné kroky, které nejsou bezprostředním zastíráním jeho původu, ale směřují k tomu, aby mohl být použit pachateli nebo jinými osobami v jejich prospěch a aby trestná činnost nebyla odhalena. Mnohdy i tyto kroky ústí ve svých důsledcích do zastření jeho původu, ale vždy k tomu nemusí dojít. Spolčením za účelem zastření jeho původu se pak rozumí dohoda více osob – ať už výslovná nebo konkludentní – o spáchání takového činu. Co do své podstaty jde o přípravné jednání (§ 20

-
- a) v přeměně nebo převodu majetku s vědomím, že pochází z trestné činnosti, za účelem jeho utajení nebo zastření jeho původu nebo za účelem napomáhání osobě, která se účastní páchaní takové činnosti, aby unikla právním důsledkům svého jednání,
 - b) v utajení nebo zastření skutečné povahy, zdroje, umístění, pohybu majetku nebo nakládání s ním nebo změny práv vztahujících se k majetku s vědomím, že tento majetek pochází z trestné činnosti,
 - c) v nabytí, držení, použití majetku nebo nakládání s ním s vědomím, že pochází z trestné činnosti, nebo
 - d) ve zločinném spolčení osob nebo jiné formě součinnosti za účelem jednání uvedeného pod písmeny a), b) nebo c).

Podstatou legalizace výnosů z trestné činnosti podle obou uvedených předpisů je snaha vzbudit zdání, že výtěžek z trestné činnosti je legálně nabytým příjmem. Zahrnuje zejména různá jednání následující po spáchání trestné činnosti vedená snahou zahladit či odstranit její stopy v podobě výnosů z ní a zajistit zdání jejich legálnosti.

odst. 1 trestního zákoníku) a to je postižitelné jako samostatný dokonaný trestný čin (§ 216 odst. 2 alinea 2 trestního zákoníku).

Výnosem z trestné činnosti, jenž je zastírán, se přitom podle § 135b trestního zákoníku – ale i podle harmonizační právní úpravy přijaté na úrovni Evropské unie – rozumí jakákoli ekonomická výhoda pocházející z trestného činu⁵⁰³. Bezprostředním výnosem z trestné činnosti je pak majetková hodnota získaná trestným činem nebo jako odměna za něj. Zprostředkovaným výnosem z trestné činnosti se rozumí majetková hodnota, (a) která byla, byť jen zčásti, nabyta za věc tvořící bezprostřední výnos z trestné činnosti, (b) ve kterou byla věc tvořící bezprostřední výnos z trestné činnosti, byť jen zčásti, přeměněna, nebo (c) k jejímuž zhodnocení došlo, byť jen zčásti, prostřednictvím majetkové hodnoty tvořící bezprostřední výnos z trestné činnosti. Není přitom rozhodující, zda základní (původní, hlavní) trestný čin byl spáchán na území České republiky nebo v cizině, ani to na úkor koho byl spáchán.

Cestou legalizace výnosů z trestné činnosti mohou být také jednání původně naplňující znaky samostatné skutkové podstaty trestného činu podílnictví podle § 214 trestního zákoníku a trestného činu nadržování podle § 366 trestního zákoníku a nyní znaky tří dalších základních skutkových podstat trestného činu legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216 odst. 1 trestního zákoníku. Trestný je tak za tento trestný čin také ten, kdo ukryje, na sebe nebo jiného převede, přechovává nebo užívá věc⁵⁰⁴, která je výnosem z trestné činnosti spáchané v České republice nebo v cizině jinou osobou (alinea 1), kdo takovou věc přemění v úmyslu umožnit jiné osobě, aby unikla trestnímu stíhání, trestu nebo ochrannému opatření nebo jejich výkonu (alinea 2), a kdo se ke spáchání takového činu spolčí (alinea 3).

Členské státy Evropské unie – tedy i Česká republika – jsou unijními předpisy – a mezi nimi i směrnicí o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie – zavázány nejen k povinnosti trestněprávně postihnout legalizaci výnosů z trestné činnosti proti jejím finančním zájmům, ale i k povinnosti zajistit konfiskaci výnosů z trestné činnosti podle směrnice za tím účelem vydané. Tou je aktuálně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/42/EU ze dne 3. dubna 2014 o zajišťování a konfiskaci nástrojů a výnosů z trestné činnosti v Evropské unii. V České republice se tak děje v právním rámci vymezeném pro propadnutí a zabránění věci podle § 70 a § 101 trestního zákoníku.⁵⁰⁵

⁵⁰³ Ona unijní harmonizační právní úprava je nyní obsažena zejména ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/42/EU ze dne 3. dubna 2014 o zajišťování a konfiskaci nástrojů a výnosů z trestné činnosti v Evropské unii.

⁵⁰⁴ Věcí je ovšem ve smyslu § 489 občanského zákoníku míněna i jiná majetková hodnota než hmotný předmět.

⁵⁰⁵ Směrnicí o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie ani jejím ustanovením o promlčení trestní odpovědnosti není také dotčena povinnost členských států

Česká právní úprava vyhovuje také požadavkům unijní legislativy na zakotvení vhodné škály dostatečně odstrašujících trestů postihujících legalizaci výnosů z trestné činnosti. Nad rámec jejich požadavků pak jde zpřísněním trestních sazeb trestu odnětí svobody pro případy spáchání trestného činu legalizace výnosů z trestné činnosti za zvlášť přitěžujících okolností. Zařazení dvou z nich – a to spáchání činu v pozici člena organizované skupiny a v jeho spáchání ve spojení s organizovanou skupinou působící ve více státech – mezi okolnosti podmiňující použití vyšší trestní sazby podle § 216 odst. 4 písm. a) a § 216 odst. 5 písm. a) trestního zákoníku je reakcí na obecně vysokou společenskou nebezpečnost a závažnost organizovaného páchaní trestné činnosti. Organizovanou skupinou je přitom míněno sdružení více osob vyznačující se určitou dělbou úkolů mezi nimi, v důsledku čehož je jeho činnost charakterizována plánovitostí a koordinovaností, což na jedné straně zvyšuje pravděpodobnost úspěšného provedení trestného činu a na druhé straně znesnadňuje jeho odhalení, a tím také zvyšuje jeho společenskou škodlivost a závažnost.⁵⁰⁶ Působí-li organizovaná skupina ve více státech a pachatel legalizuje výnosy z trestné činnosti ve spojení s ní, případně legalizuje-li výnosy z trestné činnosti velkého rozsahu nebo jejich legalizací získá prospěch velkého rozsahu, dostane se jím spáchaný trestný čin legalizace výnosů z trestné činnosti do kategorie zvlášť závažných zločinů s trestní sazbou odnětí svobody na úrovni tří až deseti let.

Vedle úmyslné formy legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216 trestního zákoníku je v České republice trestná také její nedbalostní forma zakotvená v § 217 trestního zákoníku. Trestného činu legalizace výnosů z trestné činnosti z nedbalosti se tak dopustí jednak ten, kdo jinému z nedbalosti umožní zastřít původ nebo zjištění původu věci větší hodnoty, která je výnosem z trestné činnosti spáchané na území České republiky nebo v cizině (§ 217 odst. 1 trestního zákoníku), jednak ten, kdo z nedbalosti ukryje, na sebe nebo jiného převede, přechovává nebo užívá věc větší hodnoty, která je výnosem z trestné činnosti (§ 217 odst. 2 trestního zákoníku). Česká právní úprava je v tomto ohledu přísnější než právní úprava přijatá na

Evropské unie zajistit zpětné získání prostředků, které byly nesprávně vyplaceny v důsledku trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie. To se děje v mezích vymezených příslušnými správněprávními předpisy, ať už těmi přijatými na úrovni Evropské unie nebo na úrovni jednotlivých členských států. Na úrovni Evropské unie je takovým předpisem nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Evropské unie. V České republice je v dané souvislosti přímo aplikován tento předpis. Vedle toho – a v návaznosti na danou trestněprávní úpravu – zakotvuje určitá specifická administrativněprávní opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.

⁵⁰⁶ Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 4 To 13/76 ze dne 28. 5. 1976, publikované pod č. 53/1976-II Sb. rozh. tr. Trestní zákoník výslovně nevymezuje, co se rozumí organizovanou skupinou, takže vymezení toho je věcí soudní judikatury a praxe. Ta přitom vyžaduje, aby šlo o sdružení nejméně tří trestně odpovědných osob. Viz rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 11 To 51/85 ze dne 18. července 1985, publikovaný pod č. 45/1986 Sb. rozh. tr.

úrovni Evropské unie, neboť ta nepožaduje trestnost nedbalostní formy legalizace výnosů z trestné činnosti poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie.

Trestní odpovědnost za trestný čin legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216 trestního zákoníku – ale i za trestný čin legalizace výnosů z trestné činnosti z nedbalosti podle § 217 trestního zákoníku – lze v souladu s požadavky směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie vyvodit nejen vůči fyzickým osobám ale i vůči právnickým osobám.⁵⁰⁷

Jestliže je za okolností předpokládaných ustanoveními § 216 trestního zákoníku a článku 4 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie legalizován výnos z trestné činnosti poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie, je na místě považovat trestný čin legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216 trestního zákoníku za trestný čin proti finančním zájmům Evropské unie ve smyslu dané směrnice. Totéž obdobně platí ohledně trestného činu legalizace výnosů z trestné činnosti z nedbalosti podle § 217 trestního zákoníku. Co do podstaty trestněprávně postižitelného jednání totiž v obou případech jde o legalizaci výnosů z trestné činnosti vykazující znaky praní špinavých peněz podle dané směrnice, byť pokrytou jinou formou zavinění.

2.1.4. Další trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie

Skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku, trestného činu legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216 trestního zákoníku a úplatkářských trestných činů, tedy trestného činu přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku, trestného činu podplacení podle § 331 trestního zákoníku a trestného činu nepřímého úplatkářství podle § 333 trestního zákoníku, pokrývají v zásadě znaky veškerých protiprávních činů proti finančním zájmům Evropské unie, jejichž kriminalizaci požaduje směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. To ovšem neznamená, že takové činy – tedy činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie ve smyslu této směrnice – nemohou v českém právním prostředí současně naplnit znaky skutkových podstat dalších trestných činů. Naopak, s ohledem na velice široké vymezení daných činů v uvedené směrnici – tedy podvodů poškozujících finanční zájmy

⁵⁰⁷ Srov. § 7 zákona č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

Evropské unie ve smyslu jejího článku 3 a praní špinavých peněz, korupce a zpronevř podle jejího článku 4 – mohou naplnit znaky skutkových podstat rozsáhlé škály dalších trestných činů, zvláště pak těch majetkových a hospodářských. Také tyto trestné činy je tedy na místě – pro případ naplnění jejich znaků jednáními poškozujícími nebo ohrožujícími finanční zájmy Evropské unie – považovat za trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie ve smyslu uvedené směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie. Vzhledem k tomu, že praní špinavých peněz a korupce ve smyslu článku 4 odst. 1 a 2 této směrnice v podstatě odpovídají české legalizaci výnosů z trestné činnosti podle § 216 a § 217 trestního zákoníku a přijetí úplatku, podplácení a nepřímému úplatkářství podle § 331, § 332 a § 333 trestního zákoníku, jedná se v případě oněch dalších trestných činů o trestné činy vykazující znaky přisouzené danou směrnicí podvodu poškozujícímu finanční zájmy Evropské unie ve smyslu jejího článku 3 a zpronevře podle jejího článku 4 odst. 3.

Podvod poškozující finanční zájmy Evropské unie je v článku 3 uvedené směrnice pojat velice široce v záběru zásadně překračujícím rámec toho co je teorií i praxí v českém právním prostředí chápáno pod podvodem.⁵⁰⁸ Podvod obecně charakterizuje uvedení určité osoby v omyl či využití jejího omylu anebo zatajení před ní určitých významných skutečností a v příčinné souvislosti s tím provedení určité majetkové dispozice v omylu nebo s neznalostí určitých zásadních skutečností.⁵⁰⁹ Znaky podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie podle dané směrnice však je možné naplnit bez toho, aby k čemukoliv z toho došlo. Základní pojící charakteristikou široké škály protiprávních činů naplňujících jeho znaky je poškození nebo ohrožení finančních zájmů Evropské unie, nikoliv podvodný úmysl charakteristický pro podvod v jeho tradičním pojetí. Trestněprávně postižitelným způsobem může přitom dojít k poškození nebo ohrožení finančních zájmů Evropské unie podle dané směrnice na straně jejich příjmů i na straně jejich výdajů, resp. při nakládání s jejími aktivy.⁵¹⁰

Do rámce protiprávního nakládání s jejími aktivy – tedy jejími finančními prostředky a jejími dalšími majetkovými hodnotami – kriminalizovaného danou směrnicí patří zvláště nesprávné použití jejich finančních prostředků a dalších aktiv, jejich neoprávněné přisvojení si a

⁵⁰⁸ Viz JELÍNEK, Jiří, a kolektiv. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 7.* aktualizované a doplněné vydání. Leges, Praha, 2019, 1000 s. ISBN 978-80-7502-380-3, s. 659; ŠÁMAL, Pavel, NOVOTNÝ, Oto, GRÍVNA, Tomáš, HERZEG, Jiří, VANDUCHOVÁ, Marie, VOKOUN, Rudolf, a kol. *Trestní právo hmotné. 8.* vydání. Wolters Kluwer, Praha, 2016, 1052 s. ISBN 978-80-7552-358-7, s. 674.

⁵⁰⁹ Viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 136/2000 ze dne 19. 7. 2000, publikovaný pod č. 5/2002 Sb. rozh. tr. Srov. též DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník. Komentář. Díl I. 1.* vydání. Wolters Kluwer, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 1195-1198; ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník. Komentář. Díl II. 2.* vydání. C. H. Beck, Praha 2012, 3 632 s. ISBN 978-80-7400-428-5, s. 2052-2053.

⁵¹⁰ Blíže k tomu viz výše bod 1.4.1.C. kapitoly 1.4. této práce.

jejich protiprávní zadržování, na straně příjmů pak je danou směrnicí kriminalizováno zejména nedovolené krácení jejich zdrojů a protiprávní snižování odvodů do jejího rozpočtu, do rozpočtů jí spravovaných a do rozpočtů spravovaných jejím jménem. To zároveň představuje danou směrnicí předpokládaný následek dalšího jednání podřaditelného pod podvod poškozující finanční zájmy Evropské unie, spočívajícího v použití a předložení nepravdivých, nesprávných a neúplných dokladů a údajů a v jejich zatajení. Trestnost podvodu v pojetí dané směrnice však není vázána na škodlivý následek v podobě způsobení škody na úkor Evropské unie. Nemusí tedy dojít k poškození finančních zájmů Evropské unie způsobením škody. Zcela postačuje existence rizika takového poškození finančních zájmů Evropské unie. Výslovně je přitom danou směrnicí zahrnut mezi tyto její chráněné zájmy i zájem na řádném odvodu daní s dopadem na zdroje unijních rozpočtů a na řádném zadávání veřejných zakázek financovaných nebo spolufinancovaných ze zdrojů Evropské unie.

Trestní odpovědnost za podvod poškozující finanční zájmy Evropské unie podle dané směrnice není podmíněna ani vyvoláním omylu ani využitím něčího omylu, ale to neznamená, že použití nepravdivých, nesprávných nebo neúplných dokladů, zatajení určitých dokladů, uvedení nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů nebo zatajení určitých údajů nemůže vést k jednání v omylu nebo s neznalostí určitých podstatných skutečností při nakládání s majetkem Evropské unie, při uvolňování finančních prostředků z jejích zdrojů nebo při práci s jejími příjmy. To, že jednáním v takovém omylu nebo s takovou neznalostí určitých skutečností není podmíněna trestní odpovědnost za podvod poškozující finanční zájmy Evropské unie podle dané směrnice, má nicméně svůj význam pro stanovení okruhu možných pachatelů takového podvodu. Jeho pachatelé totiž mohou být i osoby jednající jménem Evropské unie nebo v jejím zájmu s plným vědomím uvedených skutečností, stejně jako tyto osoby mohou být v českém právním prostředí pachatelé trestných činů dotačního podvodu, úvěrového podvodu a pojistného podvodu. Tak je tomu proto, že vyvození trestní odpovědnosti za ně – stejně jako za trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie – nebrání to, že o manipulaci s uvedenými doklady nebo údaji ví ti, kdo jednají jménem Evropské unie nebo v jejím zájmu, případně to, že tito se na uvedených manipulacích přímo podílí, takže v jejich osobách nemůže být Evropská unie uváděna v omyl.

Trestněprávní postižitelnost podvodných jednání vztahených k příjmům rozpočtu Evropské unie, příjmům jí spravovaných rozpočtů a příjmům rozpočtů spravovaných jejím jménem je – na rozdíl od trestněprávní postižitelnosti podvodných jednání vztahených k výdajům těchto rozpočtů a k nakládání s majetkem Evropské unie – danou směrnicí vázána na vznik škodlivého následku v podobě protiprávního snížení zdrojů daných rozpočtů, tedy na zkrácení jejich příjmů. Trestněprávní odpovědnost je tedy podle dané směrnice na místě vyvodit za

použití a předložení nepravdivých, nesprávných a neúplných dokladů a údajů, neposkytnutí určitých informací a nesprávné použití zákonně získaného prospěchu vedoucí k protiprávnímu snížení zdrojů uvedených rozpočtů. Daná směrnice takto chrání v zásadě všechny příjmy uvedených rozpočtů, včetně podílu na hrubém národním důchodu jednotlivých členských států Evropské unie, podílu na clech z obchodu s nečlenskými státy vybraných podle společného celního tarifu, podílu na vybraných daních, podílu na poplatcích uvalených na obchodování s třetími zeměmi v rámci společné zemědělské politiky a podílu na cukerních dávkách, přičemž určitý zvláštní režim ochrany stanoví pro příjmy z daně z přidané hodnoty.

Do rámce trestněprávně postižitelných protiprávních jednání proti finančním zájmům Evropské unie podle dané směrnice spadají také jednání jí označená jako zpronevěra. Daná směrnice je rozlišuje na ta, kterých se dopustily úřední osoby (a to podle jejího článku 4 odst. 3) a ta spáchaná jinými osobami (to podle jejího článku 3 odst. 2). Věcně zahrnují jak neoprávněné přisvojení si svěřených finančních prostředků Evropské unie a jiných jejich majetkových hodnot (tedy jednání odpovídající českému pojetí zpronevěry), tak jiné způsoby neoprávněného použití takových majetkových hodnot, zvláště pak jejich použití v rozporu s účelem, k němuž byly určité osobě svěřeny (což podstatně přesahuje to co je charakteristické pro zpronevěru v českém pojetí)⁵¹¹. Daná směrnice je ve své podstatě pojímá jako formu podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie v širším slova smyslu a vyjadřuje to tím, že je začleňuje mezi jednání naplňující jeho znaky, a to na rozdíl od praní špinavých peněz (legalizace výnosů z trestné činnosti) a korupce (úplatkářství ve své aktivní i pasivní formě), které z jeho rámce vyčleňuje.⁵¹²

Podvodu poškozujícímu finanční zájmy Evropské unie v pojetí dané směrnice – ale i zpronevěře podle ní – se v České republice nejvíce blíží skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku. Skutkové podstaty tohoto trestného činu – stejně jako skutkové podstaty podvodů a zpronevěř poškozujících finanční zájmy Evropské unie ve smyslu dané směrnice – jsou koncipovány velice široce a zásadně přesahují tradiční pojetí podvodu a zpronevěry, ale v podstatě pokrývají veškeré činy

⁵¹¹ Srov. ŠÁMAL, Pavel, PÚRY, František, SOTOLÁŘ, Alexander, ŠTENGLOVÁ, Ivana. *Podnikání a ekonomická kriminalita v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2001, 776 s. ISBN 978-80-7179-493-6, s.438-441; DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. Díl I. 1. vydání. Wolters Kluwer, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 1161-1166. Viz též Srov. též usnesení Nejvyššího soudu SR sp. zn. 1 To 95/1990 ze dne 25. 1. 1991, publikované pod č. 28/1992 Sb. rozh. tr. Blíže k danému pojetí „zpronevěry“ podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie viz výše bod 1.4.1.C. kapitoly 1.4. této práce.

⁵¹² Trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie podle dané směrnice jsou koncipovány velice široce, avšak i přesto nezahrnují veškeré protiprávní činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie. Mimo rámec okruhu trestné činnosti, na níž dopadá daná směrnice, tak zůstaly – mimo jiné – například případy padělání peněz v měně euro (v České republice postihované podle § 233 trestního zákoníku). Blíže k tomu viz shora bod 1.4.1.C. kapitoly 1.4. této práce.

naplňující znaky podvodu a zpronevěry poškozující finanční zájmy Evropské unie podle dané směrnice. Znaky tohoto podvodu a této zpronevěry však mohou v České republice vykazovat i protiprávní činy podřaditelné – vedle skutkových podstat trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie – pod skutkové podstaty několika dalších trestných činů. Jedná se především o skutkové podstaty trestných činů dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku, úvěrového podvodu podle § 211 trestního zákoníku, (obecného) podvodu podle § 209 trestního zákoníku, zpronevěry podle § 206 trestního zákoníku, zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku, porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 trestního zákoníku, zjednání výhody při zadávání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256 trestního zákoníku, pletich při zadávání veřejné zakázky a při veřejné soutěži podle § 257 trestního zákoníku, zneužití informace v obchodním styku podle § 255 trestního zákoníku, zneužití postavení v obchodním styku podle § 255a trestního zákoníku, padělání a pozměnění předmětu k označení zboží pro daňové účely a předmětů dokládajících splnění poplatkové povinnosti podle § 245 trestního zákoníku, porušení předpisů o nálepkách a jiných předmětech k označení zboží podle § 244 trestního zákoníku, zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění podle § 254 trestního zákoníku, porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku, porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku podle § 227 trestního zákoníku, vystavení nepravdivého potvrzení a zprávy podle § 259 trestního zákoníku, padělání a pozměnění veřejné listiny podle § 348 trestního zákoníku a zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku.

Při posuzování toho, zda určitý čin poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie naplňuje znaky skutkové podstaty některého z uvedených trestných činů – případně ještě některého jiného trestného činu – je třeba vždy postupovat s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem toho kterého případu a důsledně individuálně. Skutková podstata žádného z uvedených trestných činů není vymezena tak, že by ve svých znacích měla zahrnuto speciálně poškození nebo ohrožení finančních zájmů Evropské unie, a z tohoto hlediska jsou všechny koncipovány širěji, než skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku, ale v konkrétních případech mohou být jejich znaky naplněny jednáními poškozujícími nebo ohrožujícími finanční zájmy Evropské unie za okolností předpokládaných směrnicí Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Pro tyto případy lze považovat uvedené trestné činy – ale případně i některé další trestné činy – za trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie ve smyslu dané směrnice.

Z uvedených trestných činů mají co do své podstaty blízko k pojetí podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie podle dané směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie především trestný čin dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku a trestný čin úvěrového podvodu podle § 211 trestního zákoníku. K naplňování jejich skutkových podstat dochází v praxi zejména v souvislosti s čerpáním prostředků z fondů Evropské unie a s poskytováním úvěrů, dotací, grantů a dalších forem podpor pocházejících z jejich zdrojů. Zákonné znaky daných trestných činů nemusí být pokryty podvodným úmyslem, který je charakteristický pro tzv. obecný podvod, tedy pro trestný čin podvodu podle § 209 trestního zákoníku. S ohledem na to se jich mohou dopustit i osoby jednající za poskytovatele úvěrů, dotací, subvencí a finančních výpomocí, tedy osoby jednající jménem Evropské unie nebo v jejím zájmu, aniž by jednaly v omylu nebo s neznalostí určitých podstatných skutečností. Bývají to však zejména žadatelé o dané podpory a jejich příjemci, kteří z nich mají prospěch. Vyvození jejich trestní odpovědnosti za ně přitom nebrání to, že o manipulacích z jejich strany vědí ti, kdo jednají jménem Evropské unie nebo v jejím zájmu, případně to, že tito se na nich přímo podílí, takže v jejich osobách nemůže být Evropská unie uváděna v omyl.

Trestného činu úvěrového podvodu se lze dopustit výlučně v souvislosti s čerpáním úvěrů. Jeho dvě základní skutkové podstaty pokrývají případy pachatelů, kteří při sjednávání úvěrové smlouvy nebo při čerpání úvěru uvedou nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí, a případy pachatelů, kteří bez souhlasu věřitele použijí prostředky získané účelovým úvěrem na jiný než určený účel. Následek v podobě škody není znakem těchto základních skutkových podstat, ale způsobení škody – větší, značné a velkého rozsahu – opodstatňuje zpřísnění trestního postihu takových protiprávních činů. Dopady do poměrů Evropské unie mohou mít například pokud se v nich jedná o úvěrové operace financované nebo spolufinancované z unijních rozpočtů anebo pokud se v nich angažují bankovní instituce Evropské unie. Nejvýznamnější z těchto institucí poskytujících úvěry z vlastních rozpočtovaných finančních prostředků je Evropská investiční banka, která zároveň spravuje zdroje evropského investičního fondu a úvěry poskytuje také z něj.

Podstatně častěji než úvěry od Evropské unie a jejích institucí jsou v praxi využívány k financování a spolufinancování různých projektů dotace, subvence, granty a další formy finančních výpomocí ze zdrojů Evropské unie a jejích institucí. Protiprávními činy spojenými s jejich čerpáním a používáním může dojít k naplnění znaků skutkových podstat trestného činu dotačního podvodu. Tohoto trestného činu se dopustí ten, kdo v žádosti o poskytnutí dotace, subvence a návratné finanční výpomoci nebo příspěvku uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje anebo zamlčí určité podstatné údaje, stejně jako ten, kdo použije prostředky získané

účelovou dotací, subvencí nebo návratnou finanční výpomocí anebo příspěvkem na jiný než určený účel. Trestný čin dotačního podvodu je tedy vymezen co do základu obdobně jako trestný čin úvěrového podvodu a spáchat ho lze jednáními typově blízkými těm, která naplňují znaky trestného činu úvěrového podvodu a současně vykazují shodné rysy s částí jednání směřujících proti aktivům Evropské unie podřaditelných pod znaky podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie podle dané směrnice. Vyvození trestní odpovědnosti za tento trestný čin – stejně jako za trestný čin úvěrového podvodu – není podmíněno způsobením škody a finanční prostředky, které jsou za uvedených okolností neoprávněně získávány nebo které jsou používány v rozporu s určeným účelem, mohou ale nemusí být ze zdrojů Evropské unie. Pachatelé tohoto trestného činu – jde-li jim o získání některé z uvedených forem podpor od Evropské unie – jednají především s cílem dosáhnout na danou formu podpory z její strany a na dotační prostředky jí poskytované, aniž by splňovali formální podmínky pro jejich čerpání nebo přiznání. Typickým příkladem toho je ucházení se o určité podpory nebo dotace při absenci něčeho co je obligatorní podmínkou jejich čerpání nebo přiznání a pachatelé v procesu jednání o dané podpory a dotace předstírají splnění takové podmínky, zpravidla s využitím různých nepravdivých dokladů a zkreslených údajů. Žadatelům o dané formy podpory mnohdy jde rovněž o to získat je k pokrytí celé výše předmětů financování, ačkoliv podmínkou jejich poskytnutí bývá částečné spolufinancování z jejich strany. Ve snaze o dosažení tohoto cíle proto – často ve spolupráci s dodavateli – například účelově nadhodnocují předměty financování nebo nakupují použitá výrobní zařízení a vydávají je za nová. O dotační podvody se jedná také v případech, v nichž je při získávání daných podpor úmyslně postupováno v rozporu s nastavenými pravidly a platnými právními předpisy (například dotace určená pro malé podnikatelské subjekty je poskytnuta velkému podnikatelskému subjektu nesplňujícímu požadavky na její poskytnutí). Současně je počítáno s trestněprávním postihem případů nesprávného nakládání s oprávněně získanými dotačními finančními prostředky, specificky pak případů jejich použití za jiným účelem, než pro který byly původně přiděleny (například z dotace na pokrytí nákladů výstavby určitého veřejně prospěšného objektu jsou jejím příjemcem vyrovnány jeho vlastní dluhy z minulé doby). Ani v těchto případech není podstatné, zda se tak stalo s vědomím osob jednajících v dané záležitosti za poskytovatele dotací či bez jejich vědomí, tedy zda tyto osoby jednaly v omylu nebo s neznalostí určitých podstatných skutečností či nikoliv.

Na druhé straně v případech tzv. obecných podvodů podle § 209 trestního zákoníku musí existovat subjekt, jenž jedná v omylu nebo s neznalostí nějakých podstatných skutečností. Pachatel pak musí jednat v úmyslu sebe nebo někoho jiného obohatit jeho uvedením v omyl,

využitím jeho omylu nebo zamlčením před ním určitých podstatných skutečností a současně v úmyslu tím způsobit na cizím majetku škodu nikoliv nepatrnou. To vše zužuje okruh případů, v nichž dochází k naplnění znaků skutkové podstaty trestného činu podvodu podle § 209 trestního zákoníku. Nadto, ta je subsidiární ve vztahu k skutkovým podstatám trestných činů dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku a úvěrového podvodu podle § 211 trestního zákoníku, takže posouzení určitého jednání podvodné povahy poškozujícího finanční zájmy Evropské unie jako trestného činu podvodu podle § 209 trestního zákoníku přichází v úvahu jen pokud dojde za okolností předpokládaných tímto ustanovením v podvodném úmyslu k vylákání určitých majetkových hodnot jinou cestou než prostřednictvím dotací, subvencí, finančních výpomocí a úvěrů. V praxi se takovéto případy vyskytují, ale poměrně sporadicky.

Specifický okruh trestné činnosti na úkor Evropské unie představuje trestná činnost vázaná na veřejné zakázky financované nebo spolufinancované z jejich zdrojů a na veřejné soutěže doprovázející jejich zadávání v procesu přerozdělování evropských i vnitrostátních finančních prostředků. Pachatelé této trestné činnosti se typicky snaží určitým způsobem ovlivnit průběh zadávacích řízení veřejných zakázek a v té souvislosti utajeně jednají se zástupci zadavatelů s cílem dosáhnout vhodné úpravy zadávacích podmínek, ovlivnit následný proces hodnocení podaných nabídek či docílit vyřazení některých dalších uchazečů. S těmito jejich aktivitami je spojena trestná činnost osob působících v tzv. řídicích orgánech, typicky například v ústředních orgánech státní správy nebo v regionálních radách soudržnosti regionů, a specificky pak také trestná činnost osob podílejících se na hodnocení jednotlivých projektů uchazečů o veřejné zakázky. Při páčání této trestné činnosti dochází k účelovým zvýhodněním konkrétních projektů, které by jinak – při standardním a neovlivněném hodnocení – nesplňovaly podmínky pro zadání veřejných zakázek. To často bývá doprovázeno různými formami korupčních jednání. V praxi se však vyskytují i případy vzájemné kooperace soutěžitelů ve snaze docílit přidělení veřejné zakázky předem dohodnutému uchazeči, a to za cenu vyšší než dosažitelnou v standardní soutěži podaných nabídek. V zájmu dosažení tohoto cíle bývají uzavírány dohody soutěžitelů o výši podávaných cenových nabídek, o účelovém odstupuování ze zadávacích řízení či o koncipování nabídek některých uchazečů způsobem vedoucím podle předchozí dohody k jejich vyřazení ze soutěže. V takovýchto případech manipulací s veřejnými zakázkami na určitá úplatná plnění financovaná či spolufinancovaná ze zdrojů Evropské unie dochází k naplnění znaků skutkových podstat trestných činů porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 trestního zákoníku, zjednání výhody při zadávání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256 trestního zákoníku a pletich při zadávání veřejné zakázky a při veřejné soutěži podle § 257 trestního zákoníku. Za spáchání těchto trestných činů lze

postihovat jak příjemce finančních prostředků ze zdrojů Evropské unie, resp. členů jejich statutárních orgánů nebo odpovědných zaměstnanců, tak osoby jednající za zadavatele veřejných zakázek. Ona úplatná plnění, o něž ve veřejných zakázkách jde, mohou mít formu dodávek zboží nebo služeb anebo formu provedení určitých děl nebo prací, zvláště pak těch stavebních, a jejich financování či spolufinancování ze zdrojů Evropské unie se může dít cestou dotací, subvencí nebo návratných finančních výpomocí, ale i jinými cestami. Poškození finančních zájmů Evropské unie je možné za dané situace spatřovat již v samotném nesprávném použití finančních prostředků či jiných aktiv Evropské unie v procesu zadávání veřejných zakázek i při následném nakládání s nimi v rozporu s určeným účelem jejich poskytnutí a v jejich neoprávněném zadržování, aniž by musela v souvislosti s tím vzniknout jakákoliv škoda na úkor Evropské unie. Negativní dopad do majetkových poměrů Evropské unie pak může mít v daných případech zejména navýšení jejich rozpočtových výdajů v důsledku toho, že netransparentní nebo jinak nezákonné zadávací řízení vyústí do přijetí vyšší nabídkové ceny vítězného uchazeče o financovanou veřejnou zakázku než byla dosažitelná při standardním postupu v souladu s nastavenými závaznými pravidly. K trestnosti daných jednání není vyžadováno porušení evropských právních norem, ale umožněn je postih takových jednání naplňujících znaky uvedeného trestného činu, která je porušují. Ustanoveními § 256 odst. 2 trestního zákoníku a § 257 odst. 1 písm. b) a c) trestního zákoníku je navíc sankcionováno také úplatkářství v rámci veřejných soutěží, resp. v rámci zadávacích řízení k veřejným zakázkám, když jednotlivé formy úplatkářství jsou obecně sankcionovány jako samostatné trestné činy podle § 331, § 332 a § 333 trestního zákoníku.

V případě, že dojde během zmanipulovaného zadávacího řízení ze strany uchazeče o financovanou veřejnou zakázku k zneužití jeho postavení nebo dosud veřejně nepřístupných informací za okolností předpokládaných ustanovením § 255 trestního zákoníku nebo ustanovením § 255a trestního zákoníku, může také dojít k naplnění znaků trestného činu zneužití informace v obchodním styku nebo trestného činu zneužití postavení v obchodním styku, v případě porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku pak trestného činu podle § 227 trestního zákoníku. V praxi se vyskytují rovněž případy protiprávních manipulací uchazečů o podpory ze zdrojů Evropské unie s finančními údaji, a to vzhledem k tomu, že předpokladem poskytnutí dotací, subvencí, zvýhodněných úvěrů i jiných forem finančních výpomocí zpravidla bývá přiměřená míra finančního zdraví jejich příjemců. Takové manipulace s finančními údaji a s doklady je obsahujícími mohou být trestně postižitelné též jako trestný čin zkraslování údajů o stavu hospodaření a jmění podle § 254 trestního zákoníku. Naopak, vystavení nepravdivého potvrzení o finanční situaci nebo o majetkových poměrech je za situace

předpokládané ustanovením § 259 trestního zákoníku sankcionovatelné jako trestný čin vystavení nepravdivého potvrzení a zprávy. Nadto, vyloučen není ani postih za trestný čin padělání a pozměnění veřejné listiny podle § 348 trestního zákoníku. Ten přichází v úvahu zvláště tehdy, když jsou jako povinná součást žádostí o poskytnutí určitých finančních plnění ze zdrojů Evropské unie, popřípadě žádostí o proplacení konkrétní platby, požadovány určité listiny vydávané orgány veřejné moci (například stavební povolení vydaná příslušnými stavebními úřady).

Protiprávních jednání, způsobilých v daných případech ohrozit či poškodit finanční zájmy Evropské unie, se nedopouští jen příjemci dotací, subvencí, zvýhodněných úvěrů a jiných finančních plnění ze zdrojů Evropské unie, ale i osoby jednající za poskytovatele daných finančních plnění a administrátory realizovaných veřejných soutěží a zadávacích řízení k veřejným zakázkám. Trestné činy porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže, zjednání výhody při zadávání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě a pletich při zadávání veřejné zakázky a při veřejné soutěži tak mohou spáchat také osoby odpovědné mimo jiné za volbu typu zadávacího řízení a osoby podílející se na výběru a hodnocení konkrétních projektů a cenových nabídek v rámci vypsání dotačních a grantových programů. Ta okolnost, že pachatel jedná v postavení úřední osoby nebo jako člen hodnotící komise anebo vyhlášovatel a pořadatel veřejné soutěže, přitom patří mezi okolnosti podmiňující použití přísnější trestní sankce [srov. § 256 odst. 2 písm. a) trestního zákoníku a § 257 odst. 2 písm. b), odst. 3 písm. b) trestního zákoníku].⁵¹³ Nadto, činí-li takové kroky v pozici úřední osoby, může se dopustit zneužití pravomoci způsobem předpokládaným ustanovením § 329 trestního zákoníku. Zneužitím pravomoci úřední osoby a spácháním trestného činu podle § 329 trestního zákoníku může být doprovázeno také neoprávněné nakládání s dalšími aktivy Evropské unie, ať už těmi ve formě finančních prostředků nebo jiné povahy. Možný je přitom i jednočinný souběh trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby s trestným činem přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku.⁵¹⁴ V České republice je navíc trestněprávně postižitelné i maření úkolu úřední osoby z nedbalosti, a to jako trestný čin podle § 330 trestního zákoníku. Ve dvou skutkových podstatách trestného činu ohrožení utajované informace, jedné úmyslné (srov. § 317 trestního zákoníku) a jedné nedbalostní (viz § 318 trestního zákoníku), kriminalizuje český trestní zákoník též určité případy vyzrazení utajovaných informací, včetně těch, které mohou mít k dispozici

⁵¹³ K tomu, jakož i k některým podmínkám trestní odpovědnosti za zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, a k tomu, že i zadavatele veřejné zakázky lze považovat za vyhlášovatele veřejné soutěže, viz též usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 5 Tdo 1106/2016 z 29. 3. 2017, publikované v časopisu Trestněprávní revue, 2018, č. 1, s. 15-22.

⁵¹⁴ Srov. usnesení Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 11 Tz 19/86 ze dne 6. dubna 1986, publikované pod č. 43/1987-III Sb. rozh. tr.

zadavatelé určitých veřejných zakázek. Předmětem ochrany jsou v těchto případech informace utajované podle zvláštního zákona, jímž je zákon č. 412/2005 Sb. o utajovaných informacích, a trestněprávně postižitelné je vyzvídání takových informací s cílem vyrazit je nepovolané osobě a sbírání údajů obsahujících takové informace s tímto cílem, ale i prosté vyrazení takových informací nepovolané osobě.

Při porušení zákonem uložené nebo smluvně převzaté povinnosti opatrovat nebo spravovat cizí majetek – a specificky pak majetek Evropské unie – může nadto dojít ze strany osob jednajících za poskytovatele finančních prostředků ze zdrojů Evropské unie k naplnění znaků skutkových podstat trestných činů porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku a porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku. Tyto trestné činy však jsou subsidiární ve vztahu k řadě dalších majetkových a hospodářských trestných činů, takže právní kvalifikace spáchaného činu jako jednoho z nich je na místě pouze pokud spáchaný čin současně nenaplnuje znaky skutkové podstaty nějakého takového trestného činu, například trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie.⁵¹⁵

K naplnění znaků uvedených dvou trestných činů – tedy trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku a trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku – může pochopitelně dojít za okolností poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie i bez vazby na jakoukoliv veřejnou zakázku a poskytování finančních prostředků ze zdrojů Evropské unie. Vzhledem k tomu, že trestněprávně postižitelné jsou vedle toho rovněž různé formy přisvojení si svěřených majetkových hodnot z majetku Evropské unie, mohou se za určitých skutkových okolností osoby jednající za poskytovatele finančních prostředků dopustit v souvislosti s realizací projektů financovaných nebo spolufinancovaných ze zdrojů Evropské unie – ale i v jiných souvislostech – rovněž trestného činu zpronevěry podle § 206 trestního zákoníku. O významu přikládaném na úrovni Evropské unie ochraně proti zpronevěrám jejích majetkových hodnot svědčí to, že jsou směrnicí o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie výslovně zařazeny

⁵¹⁵ K vztahu trestných činů porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku a porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku k dalším majetkovým a hospodářským trestným činům viz blíže DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. Díl I. 1. vydání. Wolters Kluwer, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 1347-1348. V případech, v nichž dojde ke škodě Evropské unie k porušení smluvně převzaté nebo ze zákona vyplývající povinnosti spravovat cizí majetek za okolností současně naplňujících znaky určitého speciálního trestného činu, je na místě dát přednost právní kvalifikaci takového činu jako onoho speciálního trestného činu před jeho právním posouzením jako trestného činu podle § 220 trestního zákoníku nebo podle § 221 trestního zákoníku.

mezi trestné činy proti jejím finančním zájmům.⁵¹⁶ Újma na majetku Evropské unie může být z povahy věci spojena rovněž s dalšími majetkovými trestnými činy, například krádežemi podle § 205 trestního zákoníku. Připustit je na místě rovněž možnost podřadit pod znaky trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie ve smyslu dané směrnice případy některých činů naplňujících znaky tzv. úpadkových trestných činů, zvláště pak trestného činu poškození věřitele podle § 222 trestního zákoníku, trestného činu zvýhodnění věřitele podle § 223 trestního zákoníku a trestného činu způsobení úpadku podle § 214 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku. Dojít k tomu může například užitím úvěru poskytnutého ze zdrojů Evropské unie v rozporu nebo hrubém nepoměru s jeho účelem k vyrovnání závazků jiných než z daného úvěru.

Potenciál zásadním způsobem poškodit nebo ohrozit finanční zájmy Evropské unie má nejen protiprávní nakládání s jejími aktivy, tedy s majetkovými hodnotami, s nimiž disponuje, ale i protiprávní kroky vedoucí k omezování zdrojů jejího rozpočtu, rozpočtů jí spravovaných a rozpočtů spravovaných jejím jménem, tedy ke krácení jejích příjmů. Ke škodlivému následku tak v těchto případech dochází nenaplněním příjmové stránky daných rozpočtů. V reakci na to – v rámci vymezeném směrnici o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie – je v České republice možný především trestní postih krácení daní, cel, poplatků a jiných podobných povinných plateb, které jsou zdrojem příjmů daných rozpočtů, a trestní postih vylákání výhod na některých z daných povinných plateb. Mezi tyto platby patří daně z přidané hodnoty odváděné v rámci společného systému daně z přidané hodnoty, cla z obchodů s třetími zeměmi vybraná podle společného celního tarifu, poplatky uvalené na obchodování s třetími zeměmi v rámci společné zemědělské politiky a dávky, příspěvky a další poplatky stanovené v rámci společné organizace trhu s cukrem.⁵¹⁷ Jejich krácením a vylákáním výhod na nich na úkor Evropské unie – ale zčásti i na úkor České republiky – dochází zároveň k naplnění znaků trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku a znaků trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku. Takové protiprávní jednání však může vedle toho vést k naplnění znaků skutkových podstat několika dalších trestných činů,

⁵¹⁶ Pojaty jsou jako forma podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie podle dané směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie (viz její článek 3 odst. 2).

⁵¹⁷ Směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie chrání v zásadě všechny příjmy uvedených rozpočtů, přičemž určitý zvláštní režim ochrany stanoví pro příjmy z daně z přidané hodnoty. Tím se liší od úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, kterou nahradila a která do chráněných příjmů výslovně nezahrnula příjmy z daně z přidané hodnoty. Nadto nechránila ani hlavní zdroj příjmů Evropské unie v podobě podílu na hrubém národním důchodu jejích jednotlivých členských států. V konkrétech k tomu viz pojednání shora v bodu 1.4.1.C.kapitoly 1.4. této práce. Srov. též bod 1.2.5. kapitoly 1.2. této práce.

například trestného činu porušení předpisů o nálepkách a jiných předmětech k označení zboží podle § 244 trestního zákoníku, trestného činu padělání a pozměnění předmětu k označení zboží pro daňové účely a předmětů dokládajících splnění poplatkové povinnosti podle § 245 trestního zákoníku a trestného činu zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění podle § 254 trestního zákoníku. Trestní odpovědnost za trestný čin zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku může založit pouze zkrácení daných povinných plateb nebo vylákání výhod na nich ve větším rozsahu. Na druhé straně do znaků skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku není žádné takové omezení co do rozsahu a škodlivého účinku daného protiprávního jednání zahrnuto a s žádným takovým omezením nepočítá ani směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Nadto, daná skutková podstata dopadá i na případy krácení příjmů unijních rozpočtů z jiných zdrojů než z uvedených povinných plateb, zvláště pak na případy krácení příjmů v podobě členskými státy odváděného podílu na hrubém národním důchodu.

V souvislosti s naplněním znaků jmenovaných trestných činů mohou být naplněny i znaky skutkových podstat některých dalších trestných činů, rovněž případně v určitých směrech poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie, například skutkových podstat trestného činu neoprávněného přístupu k počítačovému systému a nosiči informací (§ 230 trestního zákoníku), trestného činu vydírání (§ 175 trestního zákoníku), trestného činu neoprávněného nakládání s osobními údaji (§ 180 trestního zákoníku), trestného činu poškození cizích práv (§ 181 trestního zákoníku), trestného činu padělání a pozměnění peněz (§ 233 trestního zákoníku), trestného činu nesplnění oznamovací povinnosti v daňovém řízení (§ 243 trestního zákoníku), trestného činu zkreslení údajů a nevedení podkladů ohledně vývozu zboží a technologií dvojího užití (§ 264 trestního zákoníku), trestného činu provedení zahraničního obchodu s vojenským materiálem bez povolení nebo licence (§ 265 trestního zákoníku), trestného činu zkreslení údajů a nevedení podkladů ohledně zahraničního obchodu s vojenským materiálem (§ 267 trestního zákoníku), trestného činu porušení práv k ochranné známce a jiným označením (§ 268 trestního zákoníku), trestného činu nedovolené výroby a držení radioaktivní látky a vysoce nebezpečné látky (§ 281 trestního zákoníku) a trestného činu poškození a ohrožení životního prostředí (§ 293 trestního zákoníku).

Dojde-li k naplnění znaků skutkových podstat daných trestných činů jednáními poškozujícími nebo ohrožujícími finanční zájmy Evropské unie za okolností předpokládaných ustanovením § 260 trestního zákoníku, pak se jimi pachatel dopustí zároveň trestného činu

poškození finančních zájmů Evropské unie. Dáno je to tím, že skutkové podstaty tohoto trestného činu pokrývají velice široký okruh protiprávních činů proti finančním zájmům Evropské unie.

Daný výčet trestných činů potenciálně poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie jistě není úplný. Není vyloučeno, že se v praxi vyskytnou činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie naplňující znaky skutkové podstaty nějakého dalšího trestného činu, výše nejmenovaného. To platí tím spíše, že se finančních zájmů Evropské unie mohou určitým způsobem dotknout i trestné činy primárně směřující proti úplně jiným zájmům a případné poškození nebo ohrožení finančních zájmů Evropské unie může být jenom jejich vedlejším doprovodným důsledkem.

Každý z takových trestných činů přitom bez dalšího nemusí být trestným činem proti finančním zájmům Evropské unie podle směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie a takovými trestnými činy nemusí být ani všechny výše uvedené trestné činy. Nemusí totiž současně vykazovat znaky skutkové podstaty podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie ve smyslu dané směrnice ani znaky některého z protiprávních činů patřících do skupiny s ním souvisejících trestných činů, tedy praní (špinavých) peněz, korupce (úplatkářství ve své aktivní i pasivní formě) a zneužití finančních prostředků a dalších aktiv Evropské unie (jejich „zpronevěry“ ve smyslu dané směrnice). Pominout přitom nelze to, že sama směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie poněkud omezuje svůj dopad, když z protiprávních činů vztažených k dani z přidané hodnoty – zahrnutých do skutkové podstaty podvodu poškozujícího finanční zájmy Evropské unie – výslovně podřazuje pod jí nastavený režim trestního postihu pouze případy závažných trestných činů proti společnému systému daně z přidané hodnoty, mezi něž radí takové trestné činy s přeshraničním dosahem a se škodou ve výši nejméně 10.000.000 Eur.⁵¹⁸

2.1.5. Přičitatelnost spáchání trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie právníckým osobám

Trestní odpovědnost za trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie lze vyvodit jak vůči fyzickým osobám tak vůči právníckým osobám.⁵¹⁹ Okruh trestných činů, jejichž

⁵¹⁸ Srov. článek 2 odst. 2 a článek 3 odst. 2 písm. d) této směrnice. Do rámce daných daňových trestných činů v praxi patří zejména tzv. karuselové podvody na dani z přidané hodnoty a podvody s daní z přidané hodnoty páchané zločinnými spolčeními s přeshraničním dosahem. Blíže k tomu viz bod 1.4.1.C. v kapitole 1.4. této práce.

⁵¹⁹ Samotný trestní zákoník vymezuje pachatele jako subjekt trestného činu a znaky ho charakterizující takovým způsobem, že je zřejmé, že má na mysli fyzickou osobu, byť to výslovně nevyjadřuje. Vychází přitom

spáchání je možné přičíst právnickým osobám, je sice obecně užší než okruh trestných činů fyzických osob, avšak patří mezi ně – mimo jiné – naprostá většina majetkových a hospodářských trestných činů, které tvoří těžiště trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie.⁵²⁰ Právnickým osobám je tak přičitatelné rovněž spáchání trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku, jehož skutkové podstaty pokrývají téměř celou škálu činů proti finančním zájmům Evropské unie, jejichž kriminalizaci požadují právní normy přijaté na úrovni Evropské unie, zvláště pak směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie.⁵²¹ Vzhledem k tomu, že právnické osoby mohou v České republice nést trestní odpovědnost též za trestné činy legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216 trestního zákoníku, přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku, podplacení podle § 332 trestního zákoníku a nepřímého úplatkářství podle § 333 trestního zákoníku, stejně jako za většinu dalších trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie, vyhovuje česká právní úprava plně požadavkům unijních právních norem na kriminalizaci trestné činnosti právnických osob proti

z individuální trestní odpovědnosti takové osoby s tím, že ta je dána, pokud taková osoba dovršila stanovený věk patnácti let (§ 25 trestního zákoníku) a v době činu byla přičetná (§ 26 trestního zákoníku). U mladistvých k tomu přistupuje požadavek dostatečné rozumové a mravní vyspělosti (§ 5 zákona č. 218/2003 Sb. o soudnictví ve věcech mládeže). Subjektem trestného činu a jeho pachatelem však může být také právnická osoba. To stanoví zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Vychází totiž z toho, že i právnické osobě lze přičíst spáchání trestného činu, a stanoví předpoklady a okolnosti, za nichž k tomu může dojít (§ 8 a § 9 zákona č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim). Zavedení trestní odpovědnosti právnických osob – původně ve vztahu k velice omezenému okruhu trestných činů – vyvolalo řadu protichůdných názorů v odborných kruzích, a to s ohledem na to, že bylo v přímém rozporu se samotnými základy trestní odpovědnosti v kontinentálních systémech právní kultury (ke kritice tohoto kroku viz JELÍNEK, Jiří, GRIVNA, Tomáš, ROMŽA, Sergej, TLAPÁK NAVRATILOVÁ, Jana, SYKOVÁ, Anna, et. al. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 443 s. ISBN 978-80-7502-375-9, s. 240-241; a JELÍNEK, Jiří. *Trestní odpovědnost právnických osob v České republice. Problémy a perspektivy*. Leges, Praha, 2019, 384 s. ISBN 978-80-7502-351-3, s. 9-11). K zavedení trestní odpovědnosti právnických osob v České republice došlo s poukazem na druhý dodatkový protokol k úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. července 1995 (srov. bod 1.4.1.A. výše v kapitole 1.4. této práce), avšak v pravém slova smyslu závazné bylo její zavedení až po přijetí Lisabonské smlouvy (ta byla podepsána dne 13. prosince 2007 a podstatně změnila způsob harmonizace práva členských států Evropské unie a transpozice vydávaných směrnic do vnitrostátního práva).

⁵²⁰ Právnickým osobám jsou přičitatelné všechny trestné činy vymezené v trestním zákoníku s výjimkami stanovenými zákonem o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Výčet trestných činů, jejichž spáchání nelze přičíst právnickým osobám, je obsažen v § 7 tohoto zákona. Z majetkových a hospodářských trestných činů nelze právnickým osobám přičíst trestní odpovědnost pouze za trestný čin porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 odst. 2 trestního zákoníku.

⁵²¹ Okruh činů proti finančním zájmům Evropské unie, jejichž kriminalizace je požadována, je vymezen v člancích 3 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Základní požadavky na zakotvení trestní odpovědnosti právnických osob za trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie jsou pak upraveny v článku 6 téže směrnice.

finančním zájmům Evropské unie.⁵²² Právníckým osobám není možné přičíst spáchání trestného činu porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 odst. 2 trestního zákoníku, ale protiprávní činy proti finančním zájmům Evropské unie naplňující jeho znaky současně naplňují znaky trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku a jeho spáchání lze přičíst právníckým osobám.⁵²³

Spáchání daných trestných činů lze přičítat právníckým osobám, jestliže byly znaky těchto trestných činů naplněny určitými fyzickými osobami jednajícími jejich jménem, v jejich zájmu nebo v rámci jejich činnosti.⁵²⁴ Takovýmito fyzickými osobami mohou být osoby aktivní v jejich orgánech, zvláště pak v statutárních orgánech, jiné osoby, které jsou oprávněny jednat jejich jménem nebo za ně, osoby vykonávající u nich řídicí nebo kontrolní činnosti anebo mající rozhodující vliv na jejich řízení, včetně majoritních akcionářů, společníků a tichých společníků, jakož i jejich zaměstnanci a osoby v obdobném postavení při plnění pracovních úkolů. Tak je tomu proto, že právnícké osoby jsou pouhými právními fikcemi a jakýkoliv čin – tedy i trestný čin – je možné považovat za jejich čin, jen pokud ho učiní určitá s nimi spojená fyzická osoba.⁵²⁵

Právníckým osobám – stejně jako fyzickým osobám – je možné přičítat pouze zaviněně spáchané trestné činy. Také trestní odpovědnost právníckých osob je totiž subjektivní odpovědností založenou na zavinění, ať už ve formě úmyslu nebo nedbalosti. Jejich zavinění se musí v zásadě vztahovat na všechny znaky skutkové podstaty příslušného trestného činu a zaviněně přitom musí jednat fyzické osoby jednající jejich jménem, v jejich zájmu nebo v rámci jejich činnosti, jejichž činy jsou jim přičítány.⁵²⁶ Subjektem jejich trestných činů přitom

⁵²² Z okruhu trestných činů, ve vztahu k nimž je možné vyvodit trestní odpovědnost právníckých osob, nejsou v České republice vyloučeny ani takové trestné činy jako trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku a trestný čin maření úkolu úřední osoby z nedbalosti podle § 330 trestního zákoníku, tedy trestné činy úředních osob (srov. § 7 zákona o trestní odpovědnosti právníckých osob a řízení proti nim). To je podstatné s ohledem na to, že podle unijní legislativy patří mezi úřední osoby též osoby pověřené v členských státech Evropské unie nebo ve třetích zemích úkoly veřejné služby zahrnujícími správu finančních zájmů Evropské unie nebo přijímání rozhodnutí týkající se jejich finančních zájmů, a těmito osobami mohou být i osoby působící vně vnitrostátních, nadnárodních a mezinárodních institucí a organizací (srov. článek 4 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie a pojednání o něm výše v bodu 1.4.1.C. kapitoly 1.4. této práce). Česká právní úprava odpovídá této unijní právní úpravě (srov. § 127 odst. 3 a § 334 odst. 2 trestního zákoníku).

⁵²³ Srov. § 7 zákona o trestní odpovědnosti právníckých osob a řízení proti nim. Neoprávněné použití finančních prostředků ve smyslu § 260 trestního zákoníku lze totiž spatřovat již v jejich poskytnutí v zadávacím řízení k veřejné zakázce provedeném způsobem porušujícím závazná pravidla pro jeho konání ve smyslu § 248 odst. 2 trestního zákoníku.

⁵²⁴ Srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 627/2015 ze dne 24. 11. 2015, publikované pod č. 23/2016 Sb. rozh. tr.

⁵²⁵ Srov. § 8 a § 9 zákona o trestní odpovědnosti právníckých osob a řízení proti nim.

⁵²⁶ Srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 627/2015 ze dne 24. 11. 2015, právní větu publikovanou pod č. 23/2016-II Sb. rozh. tr.

mohou být vedle nich i jejich právní nástupci. Trestní odpovědnost právnické osoby totiž přechází na všechny její právní nástupce.⁵²⁷ Navíc trestní odpovědnost právnické osoby nevyklučuje trestní odpovědnost fyzické osoby, která spáchala trestný čin, který je jí přičítán. Proto je možný souběh trestní odpovědnosti právnické a fyzické osoby za tentýž trestný čin (§ 9 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim).⁵²⁸

Jednání zaměstnanců a osob v obdobném postavení lze přičítat právnické osobě v případě, že bylo provedeno na podkladě rozhodnutí, schválení nebo pokynu jejích orgánů, jiných osob oprávněných jednat jejím jménem nebo za ní, osob vykonávajících u ní řídicí nebo kontrolní činnosti anebo majících rozhodující vliv na její řízení, anebo proto, že tyto osoby neprovedly taková opatření, která měly provést podle určitého právního předpisu nebo která po nich bylo možné spravedlivě požadovat, zejména pokud neprovedly povinnou nebo potřebnou kontrolu anebo neučinily nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení následků spáchaného trestného činu [§ 8 odst. 2 písm. b) zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim]. To činí ze zaměstnanců a osob v obdobném postavení subjekty, jejichž činnost lze přičítat právnické osobě jako primárnímu subjektu trestného činu jen ve vazbě na určité aktivní kroky nebo určitá opomenutí dalších osob spojených s právnickou osobou, které jsou jim nadřízené nebo na ně vykonávají zásadní vliv. S vědomím toho je třeba posuzovat rovněž zavinění za spáchaný trestný čin přičítaný právnické osobě. Volní složku takového zavinění totiž je třeba – odpovídá-li to okolnostem případu – dovozovat kumulativně z jednání zaměstnance i osoby, pod jejímž vlivem jednal. V takových případech také může být volní složka jednání zaměstnance nebo osoby v obdobném postavení oslabena. Na překážku trestní odpovědnosti právnické osoby to však nemůže být, neboť jí nebrání to, že fyzická osoba, jejíž jednání jí je přičítáno, není trestně odpovědná [§ 8 odst. 4 písm. d) zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim].⁵²⁹

⁵²⁷ Viz § 10 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

⁵²⁸ Trestní zákoník nezná trestní odpovědnost právnických osob, nevyklučuje však trestněprávní postih fyzických osob, jejichž jednání souvisí nebo je spojeno s činností právnických osob. V případě spáchaní trestného činu souvisejícího s právnickou osobou trestně odpovídá ta fyzická osoba, která za ní, jejím jménem, v jejím zájmu nebo v rámci její činnosti v konkrétním případě jednala, tedy ten, kdo se fakticky jako fyzická osoba dopustil jednání naplňujícího znaky trestného činu uvedené v trestním zákoníku. Spáchaní určitých trestných činů je však zároveň možné za okolností a podmínek stanovených zákonem o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim přičíst též právnickým osobám. V tomto smyslu může být subjektem trestného činu a jeho pachatelem též právnická osoba, byť fakticky i v jejím případě mohou znaky trestného činu naplnit jen fyzické osoby s ní určitým způsobem spojené (§ 9 a § 10 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim). To také umožňuje souběžné pachatelství fyzické a právnické osoby u téhož trestného činu. Obecně je tedy možný souběh trestní odpovědnosti právnické a fyzické osoby, avšak jejich trestní odpovědnost se posuzuje samostatně, a to i když je proti nim vedeno společné řízení (§ 31 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim).

⁵²⁹ Skutečnost, že trestní odpovědnosti právnické osoby nebrání beztrestnost fyzické osoby, jejíž čin je jí přičítán, má svůj význam i ve vztahu k některým případům činů jinak trestných spáchaných takovými osobami, pro něž samy nejsou trestné, ale jinak jde o činy soudně trestné. Mezi ně patří protiprávní činy naplňující znaky skutkové

V případech, kdy na trestněprávně postižitelném jednání přičitatelném právnické osobě participuje více fyzických osob s ní spojených – typicky zaměstnanec a osoba ho úkolující a ovládající – není vyloučena ani možnost odvodit trestnost právnické osoby toliko od oné dominantní fyzické osoby – člena jejího orgánu, osoby oprávněné jednat jejím jménem nebo za ní, osoby vykonávající u ní řídicí nebo kontrolní činnosti anebo osoby mající rozhodující vliv na její řízení – pod jejímž vlivem jedná zaměstnanec, a to případně i jako trestně neodpovědný „živý nástroj“ v jejích rukách. Za této situace takový zaměstnanec není trestně postižitelný, avšak jeho trestní odpovědnost není podmínkou trestní odpovědnosti právnické osoby.⁵³⁰

Trestní odpovědnosti právnických osob konec konců nebrání ani to, že se nepodaří zjistit, které konkrétní fyzické osoby jednaly za okolností jim přičitatelných, takže při posuzování jejich trestní odpovědnosti nemusí být například zřejmé, jaký věk a další vlastnosti měly ony fyzické osoby (srov. § 8 odst. 3 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim). Bezpečně však musí být zjištěno, že určitá fyzická osoba – byť neznámá či neztotožněná – spáchala protiprávní čin jménem trestně odpovědné právnické osoby, v jejím zájmu nebo v rámci její činnosti, stejně jako to, jakým způsobem jednala a jaké následky to mělo nebo jaké následky hrozily.⁵³¹

S trestní odpovědností právnických osob je spojena i jejich trestnost. Také vůči právnickým osobám, kterým je možné přičíst spáchání určitého trestného činu, je možné uplatnit v reakci na jeho spáchání určité trestní sankce: tresty a ochranná opatření. Jejich okruh je ovšem omezen na tresty a ochranná opatření odpovídající specifické povaze právnických osob. Nejsou proto mezi nimi především tresty omezující osobní svobody a volnost pohybu – včetně trestu odnětí svobody, trestu domácího vězení, trestu vyhoštění a trestu obecně prospěšných prací – a naopak patří mezi ně tresty zrušení právnické osoby, propadnutí majetku, propadnutí věci nebo jiné majtkové hodnoty, zákazu činnosti, zákazu plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži, zákazu přijímání dotací a subvencí, uveřejnění rozsudku

podstaty určitého trestného činu, které nejsou trestným činem konkrétního pachatele jen z důvodu nedostatku jeho věku, jeho nepřičetnosti nebo jeho nízké rozumové a mravní vyspělosti. Jejich přímí pachatelé – dospělé nebo mladistvé fyzické osoby – za ně nenesou trestní odpovědnost kvůli absenci uvedených znaků charakterizujících je jako subjekt trestného činu, avšak to nevylučuje trestní odpovědnost právnických osob za ně, neboť jde o činy obecně trestné. Jestliže se tedy fyzická osoba, jejíž jednání lze přičítat právnické osobě, dopustí činu jinak trestného, tedy naplňujícího všechny znaky skutkové podstaty trestného činu, není za něj sice trestně odpovědná, ale právnická osoba, jejímž jménem, v jejímž zájmu nebo v rámci jejíž činnosti jednala, za něj nese trestní odpovědnost.

⁵³⁰ Srov. § 8 odst. 4 písm. d) zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Obecně však platí, že zavinění za spáchaný trestný čin přičítané právnické osobě, resp. volní složku takového zavinění, lze dovozovat – odpovídá-li to okolnostem případu – kumulativně z jednání zaměstnance i osoby, pod jejímž vlivem jednal.

⁵³¹ Viz usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 784/2016 ze dne 29. 6. 2016, publikované pod č. 34/2017 Sb. rozh. tr.

a peněžité trest, stejně jako ochranné opatření ve formě zabránění věci nebo jiné majetkové hodnoty (§ 15 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim).

U právnických osob – stejně jako u osob fyzických – přichází v úvahu za zákonem stanovených podmínek zánik trestní odpovědnosti a trestnosti. Ve vztahu k právnickým osobám se přitom uplatní v zásadě stejné důvody zániku trestní odpovědnosti jako u fyzických osob, s výjimkou případů, kdy je to z povahy věci vyloučeno. Specifickým způsobem – odlišným od obecné právní úpravy – vymezuje zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim pouze zánik jejich trestní odpovědnosti z důvodu účinné lítosti (§ 11 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim) a vyloučení z promlčení (§ 13 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim).

Tento právní rámec pro vyvozování trestní odpovědnosti právnických osob za trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie plně vyhovuje unijní právní úpravě obsažené aktuálně v směrnici Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. Tato směrnice staví na roveň trestní odpovědnosti fyzických osob za všechny výše zmíněné trestné činy trestní odpovědnost právnických osob za ně, a to ve shodě s českou právní úpravou obsaženou v zákonu o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Podle jejího článku 6 jsou členské státy Evropské unie povinny přijmout nezbytná opatření k zajištění odpovědnosti právnických osob za uvedené trestné činy, které v jejich prospěch spáchá jakákoli osoba jednající samostatně nebo jako člen orgánu dotčené právnické osoby, jež v této právnické osobě působí ve vedoucím postavení na základě oprávnění zastupovat tuto právnickou osobu, pravomoci přijímat jménem této právnické osoby rozhodnutí nebo pravomoci vykonávat kontrolu v rámci této právnické osoby [srov. § 8 odst. 1 písm. a) a b) českého zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim]. Stejně tak jsou členské státy povinny přijmout nezbytná opatření k zajištění trestní odpovědnosti právnických osob v případech, kdy nedostatek dohledu nebo kontroly ze strany osoby ve vedoucím postavení umožnil spáchání některého z uvedených trestných činů ve prospěch dané právnické osoby osobou jí podřízenou [srov. § 8 odst. 1 písm. d) zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim]. Taková trestní odpovědnost právnických osob přitom nesmí vyloučit možnost trestního stíhání fyzických osob, které jsou pachatelé uvedených trestných činů nebo které jsou trestně odpovědné za účastenství na nich nebo za pokus o jejich spáchání [srov. § 9 odst. 3 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim]. To vše je v českých právních poměrech

zajištěno.⁵³² Současně daná směrnice požaduje, aby členské státy přijaly nezbytná opatření k zajištění toho, aby trestně odpovědné právnické osoby podléhaly účinným, přiměřeným a odrazujícím sankcím, zahrnujícím peněžité tresty, případně též jiné sankce, například zbavení oprávnění pobírat veřejné výhody nebo podpory, dočasné nebo trvalé vyloučení z veřejných nabídkových řízení, dočasný nebo trvalý zákaz provozování obchodní činnosti, uložení soudního dohledu, zrušení rozhodnutím soudu a dočasné nebo trvalé uzavření provozoven použitých ke spáchání trestného činu (srov. článek 9 dané směrnice). Česká právní úprava počítá ve vztahu k trestní odpovědnosti právnických osob se všemi těmito druhy sankcí s výjimkou soudního dohledu. Ten přitom patří toliko mezi fakultativní sankce podle dané směrnice, takže česká právní úprava také v této oblasti splňuje její požadavky (srov. § 15 a násl. zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim).

De lege ferenda je na místě zvážit úpravu okruhu trestných činů, jejichž spáchání je přičitatelné právnickým osobám, a to zařazením mezi ně trestného činu porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 odst. 2 trestního zákoníku. Znaky tohoto trestného činu mohou být naplněny protiprávními jednáními poškozujícími nebo ohrožujícími finanční zájmy Evropské unie v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek financovaných nebo spolufinancovaných z jejích zdrojů a není žádný věcný důvod pro vyloučení možnosti vyvodit za jejich spáchání trestní odpovědnost právnických osob.

2.2. Trestné činy neoddělitelně spjaté s trestnými činy proti finančním zájmům Evropské unie

Český právní řád nezná pojem neoddělitelně spjatých trestných činů. Přišlo s ním přímo aplikovatelné nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Do pravomoci tohoto úřadu totiž svěřuje – mimo jiné – trestné činy neoddělitelně spjaté s trestnými činy proti finančním zájmům Evropské unie ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie.⁵³³

Neoddělitelnou spjatost několika trestných činů mohou založit dvě skutečnosti. První z nich je skutečnost, že znaky takových trestných činů jsou naplněny jedním a tím samým činem,

⁵³² Český právní řád umožňuje postihovat vedoucí pracovníky právnických osob a osoby s rozhodovacími a kontrolními pravomocemi v nich jako pachatele (§ 22 trestního zákoníku) či spolupachatele (§ 23 trestního zákoníku) nebo jako účastníky na trestném činu jiné osoby, tedy jako organizátory, návodce a pomocníky (§ 24 trestního zákoníku). Jedná se o dostatečně širokou odpovědnost, plně vyhovující požadavkům dané směrnice.

⁵³³ Činí tak v článku 22 odst. 1 a 3.

a při uplatnění zásady *ne bis in idem* je nezbytné je stíhat a trestat najednou. Zásada *ne bis in idem* je totiž vyjádřením zákazu dvojího stíhání a trestání za týž čin. Druhou z nich je existence určité blízké souvislosti mezi trestným činem proti finančním zájmům Evropské unie a nějakým dalším trestným činem.

Za trestný čin neoddělitelně spjatý s trestným činem proti finančním zájmům Evropské unie je za této situace na místě považovat především trestný čin, jehož znaky byly naplněny stejným činem současně se znaky určitého trestného činu poškozujícího nebo ohrožujícího finanční zájmy Evropské unie, takže s ohledem na zásadu *ne bis in idem* je jeho samostatný postih vyloučen. Úvaha o tom zda je určitý trestný čin neoddělitelně spjat s jiným trestným činem – a zda je alespoň jeden z nich trestným činem poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie – se přitom musí odvíjet od povahy činu (skutku) vykazujícího znaky skutkových podstat oněch sbíhajících se trestných činů. Z povahy věci zároveň vyplývá, že čin naplňující znaky několika – dvou nebo více – trestných činů, z nichž alespoň jeden patří do skupiny trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie, a další – alespoň jeden – je s ním neoddělitelně spjatý, musí minimálně v určité své dílčí části poškozovat nebo ohrožovat finanční zájmy Evropské unie. To může nastat zejména v případě, že spáchaný čin jako celek zároveň směřuje proti finančním zájmům Evropské unie i proti jiným hodnotám, ale dojít k tomu může též, pokud spáchaný čin ve své dílčí části poškozuje nebo ohrožuje finanční zájmy Evropské unie, zatímco v zbylé části nikoliv, případně jestliže spáchaný čin jako celek sice sleduje cíl neutrální z hlediska finančních zájmů Evropské unie – a tomu odpovídá jeho profilující právní kvalifikace – ale v určité dílčí části poškozuje nebo ohrožuje finanční zájmy Evropské unie.

Neoddělitelná spjatost trestných činů – v daném kontextu trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie a trestných činů poškozujících nebo ohrožujících jiné zájmy – je ve vazbě na zásadu *ne bis in idem* založena totožností rozhodných skutkových okolností činů naplňujících jejich znaky. Tu je přitom na místě chápat jako existenci souboru konkrétních okolností činu, které jsou neoddělitelně spjaty v čase a prostoru. Takto je totiž totožnost skutkových okolností činu – a v návaznosti na to i totožnost činu – vymezena judikaturou evropských soudů⁵³⁴, ale toto její vymezení v podstatě odpovídá také českému chápání totožnosti

⁵³⁴ Při tvorbě evropské judikatury v této oblasti hrála klíčovou roli rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie, a to především ta, která se týkala uplatnění zásady *ne bis in idem* ve smyslu článku 4 Protokolu č. 7 k úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Zásadní v tomto ohledu bylo rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Sergey Zolotukhin* proti Rusku (rozsudek velkého senátu z 10. 2. 2009, č. 14939/2003). Srov. též recitál 54 a 56 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017 a rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věcech *Nikitin* proti Rusku (rozsudek z 20. 7. 2004, č. 50178/99), *Rabus* proti Německu (rozhodnutí z 9. 2. 2006, č. 43371/02), *Paksas* proti Litvě (rozsudek velkého senátu z 6. 1. 2011, č. 34932/04), *Göktaş* proti Francii (rozsudek z 2. 7. 2002, č. 33402/96), *Campbell a Fell* proti Spojenému království (rozsudek z 28. 6. 1984, č. 7819/77 a 7878/77), *Ezeh a Connors* proti Spojenému království (rozsudek z 9. 10. 2003,

činu – resp. skutku – která je podle judikatury českých soudů založena na totožnosti jednání nebo následku v mezích skutkových okolností činu spjatých v čase a prostoru.⁵³⁵ Co konkrétně je v této souvislosti míněno činem – resp. skutkem – není v platné právní úpravě – ať už té české nebo unijní – nijak vymezeno, avšak postupem doby se také k tomu vyvinula rozsáhlá soudní judikatura. Ta vychází z toho, že podstatou činu – skutku – je trestněprávně relevantní jednání pachatele a trestněprávně významný následek vzniklý v příčinné souvislosti s ním.⁵³⁶ Takový následek – následek závažný z hlediska trestního práva, který pachatel způsobil nebo chtěl způsobit – je zároveň tím, co dělí pachatelovo jednání na různé skutky, neboť jedním skutkem jsou vnější projevy vůle pachatele v podobě jednání kauzální pro takový následek.⁵³⁷ Současně platí, že jednání pachatele – ať už ve svém celku nebo v jeho dílčích částech – může vést i k několika trestněprávně významným následkům, a jestliže tomu tak je, jedná se o tentýž skutek také pokud k takovým následkům vede pouze část téhož společného jednání.⁵³⁸ S ohledem na to postačuje k zachování jednoty skutku rovněž takové částečně společné jednání. Obdobně, určité trestněprávně relevantní jednání může vést pouze k části reálně způsobeného následku, takže totožnost skutku může být zachována i částí způsobeného následku.⁵³⁹ Zároveň jde o jeden skutek, jestliže určité jednání, které je prostředkem ke spáchání trestného činu druhého, je současně součástí jednání, kterým je uskutečňováno jednání popsané ve skutkové podstatě

č. 39665/98 a 40086/98), Jussila proti Finsku (rozsudek velkého senátu z 23. 11. 2006, č. 73053/01) a Balsyte-Lideikiene proti Litvě (rozsudek z 4. 11. 2008, č. 72596/01).

⁵³⁵ Z rozhodnutí publikovaných ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu ČR jsou v tomto kontextu zásadní rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 6 Tz 33/71 z 27. 9. 1971, publikované pod č. 9/1972 Sb. rozh. tr., rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSSR sp. zn. 2 Tzf 2/73 ze dne 31. 5. 1973, publikované pod č. 64/1973 Sb. rozh. tr., rozsudek Nejvyššího soudu SSR sp. zn. 4 Tz 44/73 z 19. 4. 1973, publikovaný pod č. 33/1974 Sb. rozh. tr., rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 5 Tz 2/79 z 25. 1. 1979, publikované pod č. 52/1979 Sb. rozh. tr., rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. Tzn 12/94 ze dne 16. 2. 1995, publikovaný pod č. 1/1996-I. Sb. rozh. tr., usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 11 Tz 129/2001 ze dne 26. 6. 2001, publikované pod č. 41/2002-I. Sb. rozh. tr. a usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 587/2014 ze dne 30. 7. 2014, publikované č. 40/2015-II. Sb. rozh. tr. a dále usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 143/2002 ze dne 17. 7. 2002, uveřejněné pod č. 21 ve svazku 27 Sb. nál. a usn. ÚS ČR.

⁵³⁶ Takto charakterizuje podstatu skutku např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 11 Tz 129/2001 ze dne 26. 6. 2001, publikované pod č. 41/2002-I Sb. rozh. tr.

⁵³⁷ Základem skutku je tedy jednání – buď ve formě konání nebo v podobě opomenutí – ale pojítkem spojujícím dílčí kroky (akty) tvořící takové jednání do jednoho skutku, je trestněprávně relevantní následek, jehož příčinou je takové jednání. Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 3 Tz 6/84 z 7. 5. 1984, publikované pod č. 8/1985 Sb. rozh. tr.

⁵³⁸ Jde-li o více způsobených následků významných z hlediska trestního práva hmotného, jde o jeden skutek tehdy, jestliže všechny následky byly způsobeny alespoň zčásti jedním jednáním, rovněž významným z hlediska trestního práva hmotného (rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 7 Tz 8/86 z 29. 3. 1986, publikované pod č. 5/1988 Sb. rozh. tr.).

⁵³⁹ V procesněprávní rovině platí, že totožnost skutku v trestním řízení je zachována, je-li zachována alespoň totožnost jednání nebo totožnost následku. Nadto, postačí pouze částečná shoda v jednání nebo následku. Viz rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 8 To 131/95 ze dne 31. 8. 1995, publikovaný pod č. 57/1996 Sb. rozh. tr. Jednota skutku v hmotněprávní rovině je pak zachována, pokud mají dva nebo více trestných činů alespoň zčásti společné jednání. Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 3 Tz 6/84 z 7. 5. 1984, publikované pod č. 8/1985 Sb. rozh. tr.

trestného činu druhého. To platí i v případě, kdy jednání, které vyvolalo určitý následek závažný z hlediska trestního práva, muselo nejprve způsobit jiný následek, bez něhož by k vyvolání druhého následku nedošlo.⁵⁴⁰ Sledovaný trestněprávně relevantní následek má zásadní význam také v případech pokračování v trestném činu. Tak je tomu proto, že spolu se společným záměrem a vzájemnou provázaností dílčích aktů (útoků) určitých jednání spojuje tyto akty v jeden celek. Vedle pokračování v trestném činu jsou navíc za jediné skutky v hmotněprávním smyslu považovány také hromadné a trvajících trestné činy, obdobně jako spadají do rámce jednoho skutku v hmotněprávním slova smyslu i veškerá vývojová stadia trestného činu, tedy jeho příprava, jeho pokus a jeho dokonání.⁵⁴¹

Platná právní úprava – a od ní se odvíjející soudní judikatura – vychází z toho, že v zásadě každý skutek má být posouzen podle všech zákonných ustanovení, která na něj dopadají. Jedním skutkem přitom mohou být naplněny jak znaky skutkové podstaty jediného trestného činu, tak znaky skutkových podstat více sbíhajících se trestných činů. Pokud tedy naplňuje skutek současně znaky skutkových podstat několika trestných činů, je v principu na místě použít všechny jeho právní kvalifikace přicházející v úvahu a tím co nejpřesněji vystihnout povahu a závažnost spáchané trestné činnosti.⁵⁴² To ovšem neplatí bezvýjimečně. Výjimkou z tohoto pravidla jsou případy tzv. zdánlivého souběhu, to znamená případy, kdy skutek formálně vykazuje znaky skutkových podstat více trestných činů, ale jejich jednočinný souběh je vyloučen, neboť jsou navzájem v poměru speciality nebo subsidiarity anebo se jedná o tzv. faktickou konzumpci.⁵⁴³

To vše má také určité procesní důsledky. Je-li vedeno trestní řízení pro čin, kterým se měl pachatel dopustit sice více trestných činů, avšak za okolností, kdy jsou spáchány jedním skutkem, lze o nich rozhodovat jen jako o celku jedním rozhodnutím.⁵⁴⁴ Výjimkou z tohoto

⁵⁴⁰ Viz usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 3 Tz 73/2000 ze dne 19. 4. 2000, publikované pod č. 10/2001 Sb. rozh. tr.

⁵⁴¹ Srov. ŠAMAL, Pavel, a kol. *Trestní zákoník. Komentář. Díl I. 2.* vydání. C. H. Beck, Praha 2012, 3 632 s. ISBN 978-80-7400-428-5, s. 171-174; DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník. Komentář. Díl I. 1.* vydání. Wolters Kluwer, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 66-69.

⁵⁴² Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tz 10/63 ze dne 27. 6. 1963, publikované pod č. 25/1964 Sb. rozh. tr. Vymezení toho, co se rozumí skutkem, stejně jako toho, kdy jde o jeden skutek a kdy o více skutků, má význam zejména pro posuzování otázek týkajících se souběhu více trestných činů. To platí tím spíše, že více trestných činů se může sbíhat nejen v jednočinném souběhu, v jehož případě je jediným skutkem spácháno více trestných činů, ale i ve vícečinném souběhu, jenž předpokládá více skutků. Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 3 Tz 6/84 z 7. 5. 1984, publikované pod č. 8/1985 Sb. rozh. tr.

⁵⁴³ Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Tz 15/1959 ze dne 17. 6. 1959, publikované pod č. 38/1959 Sb. rozh. tr., rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 5 Tz 47/76 ze dne 20. 1. 1977, publikované pod č. 34/1977 Sb. rozh. tr., zprávu pléna Nejvyššího soudu ČSSR č. Plsř 1/79, publikovanou pod č. 42/1979-I Sb. rozh. tr., rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 11 To 49/86 ze dne 6. 6. 1986, publikované pod č. 10/1987-II Sb. rozh. tr., a usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 1499/2010 ze dne 12. 1. 2011, publikované pod č. 35/2011 Sb. rozh. tr.

⁵⁴⁴ Tak například, dopadá-li na jeden z více těchto trestných činů aboliční rozhodnutí prezidenta republiky a na ostatní nikoli, není možné trestní stíhání zastavit. V řízení před soudem se postupuje tak, že se skutek kvalifikuje jen

pravidla představují trestné činy pokračující, neboť u nich je ve smyslu § 12 odst. 12 trestního řádu samostatným skutkem v procesním smyslu slova každý dílčí útok, z nichž sestávají.⁵⁴⁵ Také v jejich případech však může být na ně reagováno pouze jedním trestem.⁵⁴⁶ Za jeden skutek (čin) lze totiž trestně odpovědnou osobu trestně postihnout jen jednou. Opětovnému trestnímu postihu téhož činu brání – jak již bylo řečeno – překážka *ne bis in idem*.⁵⁴⁷

V případech, v nichž by bránila překážka *ne bis in idem* samostatnému trestnímu postihu trestného činu z toho důvodu neoddělitelně spjatému s trestným činem poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, je nezbytné takové trestné činy projednat – a případně rozhodnout o trestech za ně – najednou. Z povahy věci přitom vyplývá, že to platí pouze o případech trestných činů, které lze spáchat v jednočinném souběhu.⁵⁴⁸

Neodělitelná spjatost takových trestných činů – trestného činu proti finančním zájmům Evropské unie a nějakého dalšího trestného činu – však může být založena i jinou blízkou souvislostí mezi nimi, tedy souvislostí jinou než tou, že jejich znaky jsou naplněny jedním a tím samým činem (skutkem). Míněna je přitom věcná souvislost v okolnostech a důvodech jejich spáchání. Ta může být dána zejména u trestných činů vedlejší povahy, které jsou pouze nástrojem pro spáchání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie. Tak tomu je především v případech, v nichž jsou takové jiné trestné činy spáchány s cílem vytvořit podmínky pro spáchání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie. To platí například o trestných činech výhradně zaměřených na zajištění prostředků ke spáchání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské

jako trestný čin nebo trestné činy aboličním rozhodnutím nedotčené, popř. jde-li o zprošťující rozsudek, zproští se obviněný obžaloby jen pro nedotčený trestný čin nebo trestné činy (ve výroku rozsudku se uvede, že se zproštěným skutkem měl obviněný dopustit jen amnestií nedotčených trestných činů). V odůvodnění odsuzujícího nebo zprošťujícího rozsudku pak soud vysvětlí, že kvalifikování skutku jako trestného činu, resp. trestných činů, na které dopadalo aboliční rozhodnutí prezidenta republiky, nebylo s ohledem na toto rozhodnutí použito. Viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 7 Tz 75/99 ze dne 9. 6. 1999, publikovaný pod č. 22/2000 Sb. rozh. tr.

⁵⁴⁵ Podle § 12 odst. 11 trestního řádu pak platí, že pokračuje-li obviněný v jednání, pro které je stíhán, i po sdělení obvinění, posuzuje se takové jednání od tohoto úkonu jako nový skutek.

⁵⁴⁶ Jsou-li projednávány samostatně, uloží se za ně v režimu § 45 odst. 1 trestního zákoníku společný trest.

⁵⁴⁷ Srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 587/2014 ze dne 30. 7. 2014, publikované pod č. 40/2015 Sb. rozh. tr., a usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 806/2005 ze dne 7. 7. 2005, publikované pod č. 10/2006 Sb. rozh. tr., článek 4 protokolu č. 7 k úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a § 11 odst. 1 písm. m) trestního řádu.

⁵⁴⁸ V praxi nelze vyloučit možnost, že v případech tzv. zdánlivých souběhů – kdy spáchaný čin formálně vykazuje znaky více skutkových podstat trestných činů, ale jejich jednočinný souběh je vyloučen, protože mu brání poměr speciality nebo subsidiarity mezi nimi anebo tzv. faktická konzumpce jednoho jiným – bude trestným činem poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie ten, jehož právní kvalifikaci nebude možné použít, tedy že půjde o trestný čin obecný ve vztahu k s ním se „sbíhajícímu“ trestnému činu speciálnímu nebo o trestný čin subsidiární ve vztahu k trestnému činu primárnímu, případně že bude konzumován v jiném trestném činu, jehož znaky budou naplněny stejným činem. Pak bude patřně na místě posoudit takový čin jako trestný čin proti finančním zájmům Evropské unie, byť se to nijak neprojeví v znacích jeho skutkové podstaty. Opodstatnit to může ta skutečnost, že alespoň v dílčí části fakticky poškodí nebo ohrozí finanční zájmy Evropské unie.

unie nebo na zajištění zisku nebo výnosu z takových trestných činů.⁵⁴⁹ Vyhodnocení toho kterého případu z tohoto hlediska je záležitostí ad hoc posouzení konkrétních okolností, za nichž byl čin spáchán.⁵⁵⁰ V praxi může jít o velice širokou škálu trestných činů, vážících se určitým způsobem na trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie.

Posouzení toho, zda je určitý trestný čin neoddělitelně spjat s nějakým trestným činem proti finančním zájmům Evropské unie, má svůj význam z hlediska toho, jaký režim se uplatní pro jeho trestní stíhání a vyšetřování, a specificky pak z hlediska toho, zda jeho vyšetřování patří do pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO). Tento úřad má přitom právo vykonávat v případech trestných činů neoddělitelně spjatých pravomoc, pokud trestný čin poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie převažuje nad dalším trestným činem s ním neoddělitelně spjatým co do své závažnosti, jak se promítá do maximálních sankcí, které mohou být uloženy.⁵⁵¹ To ovšem neplatí bezvýjimečně. Právo uplatnit svou pravomoc totiž má i v případech neoddělitelně spjatých trestných činů, v nichž není sice trestný čin poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie závažnější co do úrovně sankcí, ale v nichž je s ním neoddělitelně spjatý jiný trestný čin svou povahou trestným činem vedlejší povahy, protože je pouze nástrojem pro jeho spáchání.⁵⁵²

Škálu trestných činů – potenciálně neoddělitelně spjatých s danými trestnými činy poškozujícími nebo ohrožujícími finanční zájmy Evropské unie – nelze blíže vymezit co do jejich možných právních kvalifikací, neboť každý jednotlivý případ je třeba posuzovat důsledně

⁵⁴⁹ Na to, že takové trestné činy patří mezi trestné činy neoddělitelně spjaté s trestnými činy proti finančním zájmům Evropské unie, lze usuzovat ze znění článku 25 odst. 3 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Podle něj totiž platí, že Úřad evropského veřejného žalobce se zdrží výkonu své pravomoci v souvislosti s jakýmkoli trestným činem spadajícím do působnosti jeho článku 22 a po konzultaci s příslušnými vnitrostátními orgány předá případ bez zbytečného odkladu příslušným orgánům v souladu s jeho článkem 34, pokud nejvyšší sankce stanovená ve vnitrostátním právu za trestný čin spadající do působnosti jeho článku 22 odst. 1 není přísnější než nejvyšší sankce za neoddělitelně spjatý trestný čin podle jeho článku 22 odst. 3, ledaže byl tento neoddělitelně spjatý trestný čin nástrojem ke spáchání trestného činu spadajícího do působnosti jeho článku 22 odst. 1.

⁵⁵⁰ Určité vodítko k tomu jak přistupovat k daným případům poskytuje důvodová zpráva a recitál 54 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, podle nichž se může závěr o tom, že určitý trestný čin je neoddělitelně spjat s trestným činem poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, opírat o to, že je zapotřebí rozšířit trestní stíhání a vyšetřování na onen jiný trestný čin podle vnitrostátních právních předpisů v zájmu účinného vyšetřování daného trestného činu poškozujícího nebo ohrožujícího finanční zájmy Evropské unie.

⁵⁵¹ Srov. článek 25 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, ve spojení s článkem 22 téhož nařízení.

⁵⁵² Viz článek 25 odst. 3 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017.

individuálně, se zohledněním výše uvedených skutečností a jeho specifických skutkových okolností.⁵⁵³

2.3. Organizované zločinecké skupiny jednající proti finančním zájmům Evropské unie a trestnost účastenství na nich

Organizované zločinecké skupiny – nebo-li zločinná spolčení – jsou institucionální základnou formy trestné součinnosti souhrnně označované názvem organizovaný zločin. Organizovaný zločin – v jeho vnitrostátním měřítku, stejně jako v jeho nadnárodním měřítku – představuje obecně nejnebezpečnější formu trestné součinnosti. Její mimořádná nebezpečnost – a celková škodlivost – je dána zejména její promyšleností a koordinovaností, ale i způsoby jejího utajení a dlouhodobostí jejího trvání.

Efektivní boj s organizovaným zločinem není myslitelný bez cílené reakce na něj v trestněprávní rovině s náležitým zohledněním jeho specifik, včetně toho, že má mnohdy nadnárodní charakter a že mimořádné nebezpečí plyne již ze samotné jeho institucionalizace v organizovaných zločineckých skupinách zaměřených na soustavné páčání trestné činnosti. V českém právním prostředí to našlo svůj odraz v zakotvení přísnějšího trestního postihu trestné činnosti páchané ve prospěch organizovaných zločineckých skupin a v zavedení trestnosti samotného založení těchto skupin, zapojení do jejich činnosti a jejich podpory. Stalo se tak plně v souladu s vývojem legislativy Evropské unie v dané oblasti – reprezentované aktuálně zejména rámcovým rozhodnutím Rady Evropské unie č. 2008/841/SVV ze dne 24. října 2008 o boji proti organizované trestné činnosti – již v někdejší trestním zákoně. Škála v něm zakotvených trestných činů totiž byla v jeho ustanovení § 163a rozšířena o trestný čin účasti na zločinném spolčení. Tato právní úprava byla s drobnými změnami ve výčtu uplatnitelných sankcí převzata do nového trestního zákoníku účinného od 1. ledna 2010 s tím, že zároveň došlo k terminologické změně potud, že předchozí pojem zločinné spolčení byl nahrazen pojmem organizovaná zločinecká skupina. Její definice však nedoznala žádných změn a nyní je vymezena v § 129 trestního zákoníku. Samotná skutková podstata trestného činu účasti na organizované zločinecké skupině je pak upravena v § 361 trestního zákoníku a zpřísnění

⁵⁵³ Vzhledem k ne zcela jednoznačnému vymezení toho, co je míněno trestnými činy neoddělitelně spjatými, a jak nahlízet na ony trestné činy vedlejší povahy ve vztahu k trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, může v praxi docházet ke sporům o příslušnost mezi Úřadem evropského veřejného žalobce a vnitrostátními orgány veřejné žaloby. Na takové situace pamatuje nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, v článku 25 odst. 6. Podle něj je v takové situaci rozhodnutí o příslušnosti k vyšetřování daného případu na příslušných vnitrostátních orgánech. Česká republika přitom určila za vnitrostátní orgán povolovaný k rozhodnutí o určení příslušnosti Nejvyšší státní zastupitelství, a to v § 34g zákona o státním zastupitelství.

trestního postihu trestné činnosti páchané ve prospěch organizovaných zločineckých skupin v § 107 a § 108 trestního zákoníku. Velice citelná represe je tak spojena i s trestním postihem všech forem páchaní vlastní trestné činnosti ve prospěch organizovaných zločineckých skupin, a to nejen v pozici členů takových skupin, ale i vědomě s nimi a v úmyslu napomáhat jim. Trestní odpovědnost za založení organizované zločinecké skupiny, její podporu a zapojení se do její činnosti – včetně páchaní trestné činnosti v její prospěch – přitom lze podle § 7 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim přičíst i právnickým osobám.

Význam přikládaný boji proti tomuto druhu trestné činnosti se promítá také do zakotvení řady institutů motivujících zúčastněné osoby k pomoci s jejím objasňováním a řady úlev pro osoby, které napomohou k jejímu odhalení. Mezi polehčující okolnosti je tak zařazena skutečnost, že pachatel přispěl k objasnění organizované kriminality [§ 41 písm. m) trestního zákoníku], spolupracujícím obviněným lze mimořádně snížit trest odnětí svobody (§ 58 odst. 4 trestního zákoníku), upravena je beztrestnost agenta (§ 363 trestního zákoníku) a zánik trestní odpovědnosti je spojen se zvláštními projevy účinné lítosti vedoucími k odhalení organizovaných zločineckých skupin a k napravení škodlivých následků jejich trestné činnosti (§ 362 trestního zákoníku). Skupinu těchto opatření doplňuje možnost utajení totožnosti svědků (§ 55 odst. 2, § 101a, § 102a, § 200 odst. 1 a § 209 trestního řádu), dočasného odložení trestního stíhání (§ 159a trestního řádu), záměny zásilek (§ 87a trestního řádu), předstírání převodů určitých hodnot (§ 158c trestního řádu) a sledování osob a věcí (§ 158d trestního řádu).

Nadnárodní charakter organizovaného zločinu a organizovaných zločineckých skupin současně vyvolává potřebu mezinárodní spolupráce v boji proti nim. Prostor pro ní otevírají české vnitrostátní i mezinárodní právní normy. Český zákon o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních tak například upravuje kroky spojené s opatřováním důkazních prostředků v zahraničí, stejně jako postup při zajišťování osob a majetků v zahraničí a při uznávání a výkonu cizozemských rozhodnutí. Tato právní úprava vychází v části týkající se spolupráce v rámci Evropské unie z příslušných unijních právních norem. Česká republika je současně signatářem řady mezinárodních úmluv, ať už dvoustranných nebo vícestranných, týkajících se boje s organizovaným zločinem a s organizovanými zločineckými skupinami, mezi nimi i úmluvy o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu publikované pod č. 33/1997 Sb., na níž navazuje zákon č. 253/2008 Sb. o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Právní úprava obsažená v tomto zákoně se

uplatní i ve vztahu k organizovaným zločineckým skupinám páchajícím trestnou činností proti finančním zájmům Evropské unie a ve vztahu k takové jimi páchané trestné činnosti.⁵⁵⁴

Organizované zločinecké skupiny lze – v nejobecnější rovině – charakterizovat jako pevná institucionalizovaná společenství lidí vysoce koordinovaně a soustavně páchající trestnou činností, tedy cíleně a promyšleně vyvíjející aktivity typické pro organizovaný zločin. Vyznačují se pevným vnitřním hierarchickým členěním, důkladnou organizovaností svých zločineckých aktivit, propracovanou součinností osob na nich se podílejících a promyšleným zastíráním sledovaných cílů.⁵⁵⁵

Organizované zločinecké skupiny jsou subjekty z povahy věci tvořené více osobami. Ve smyslu § 129 trestního zákoníku musí jít minimálně o společenství tří trestně odpovědných osob, ať už fyzických nebo právnických. Existence organizovaných zločineckých skupin nemusí být – a zpravidla není – navenek nijak demonstrována. Vyloučeno však není, aby – při zastření své povahy zločineckých společenství – měly formu právnických osob a aby jako takové vstupovaly do určitých právních, obchodních a jiných vztahů.⁵⁵⁶

Znaky, které charakterizují organizované zločinecké skupiny a současně je odlišují od běžných organizovaných skupin pachatelů trestných činů, jsou důkladně provázaná vnitřní organizační struktura, spojená s dělbou činností a s hierarchickým uspořádáním funkcí, a zaměření na soustavné páchaní trestné činnosti. Současně musí jít o společenství relativně stálá, tedy neutvořená pouze *ad hoc* za účelem spáchání jednotlivých trestných činů, byť závažných.

⁵⁵⁴ V případech, v nichž má taková jimi páchaná trestná činnost nadnárodní povahu, odehrává se na území, na němž se vztahuje působnost Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO), a její vyšetřování patří do pravomoci tohoto úřadu, se ovšem neuplatní někdy nepružné instituty mezinárodní justiční spolupráce, neboť vyšetřování probíhá na úrovni Evropské unie a potřebné úkony jsou v jeho rámci prováděny přímo na území členských států, na něž se vztahuje působnost Úřadu evropského veřejného žalobce (srov. výše bod 1.4.2. kapitoly 1.4. této práce).

⁵⁵⁵ Takto jsou organizované zločinecké skupiny charakterizovány v nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 499/2004 ze dne 9. 2. 2006, uveřejněném pod č. 36 ve svazku 40 Sb. nál. a usn. ÚS ČR.

⁵⁵⁶ Společenstvím více osob jsou také organizované skupiny, avšak organizované zločinecké skupiny – zločinecká společenství – s nimi nelze ztotožňovat. Spáchání trestného činu v postavení člena organizované skupiny nebo v jeho spáchání ve spojení s organizovanou skupinou představuje podle platné právní úpravy obecnou přitěžující okolnost [viz § 42 písm. o) trestního zákoníku], nadto u řady trestných činů také okolnost podmiňující použití vyšší trestní sazby [viz např. § 152 odst. 2 písm. a), § 156 odst. 2 písm. a), § 164 odst. 4 písm. b), § 166 odst. 3 písm. a), § 168 odst. 3 písm. a), § 172 odst. 2 písm. a), § 173 odst. 2 písm. a), § 174 odst. 2 písm. a), § 175 odst. 2 písm. a), § 182 odst. 3 písm. a), § 186 odst. 3 písm. a), § 189 odst. 2 písm. b), § 191 odst. 3 písm. a), § 205 odst. 4 písm. a), § 209 odst. 4 písm. a), § 210 odst. 5 písm. a), § 211 odst. 5 písm. a), § 212 odst. 5 písm. a), § 213 odst. 4 písm. a), § 216 odst. 4 písm. a), § 233 odst. 3 písm. a), § 240 odst. 3 písm. b), § 248 odst. 3 písm. a), § 272 odst. 2 písm. a), § 283 odst. 2 písm. a), odst. 4 písm. c) a § 299 odst. 3 písm. a) trestního zákoníku], avšak trestní zákoník ani žádný jiný právní předpis nevymezuje, co je míněno organizovanou skupinou [zatímco organizovanou zločineckou skupinu definuje v § 129]. Vymezení toho, co se rozumí organizovanou skupinou, je tedy záležitostí soudní judikatury. Podle ní je touto míněno sdružení více osob – konkrétně sdružení nejméně tří trestně odpovědných osob – vyznačující se určitou dělbou úkolů, v důsledku čehož je jeho činnost charakterizována plánovitostí a koordinovaností, což na jedné straně zvyšuje pravděpodobnost úspěšného provedení trestného činu a na druhé straně znesnadňuje jeho odhalení, a tím také zvyšuje jeho společenskou škodlivost a závažnost (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 4 To 13/76 z 28. 5. 1976, publikované pod č. 53/1976-II Sb. rozh. tr., a rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 11 To 51/85 z 18. 7. 1985, publikovaný pod č. 45/1986 Sb. rozh. tr.).

Stálost musí vykazovat jak ve své organizaci, konkrétně ve své vnitřní organizační struktuře, tak ve svém zaměření, tedy ve své orientaci na soustavné páchaní úmyslné trestné činnosti.⁵⁵⁷

Organizované zločinecké skupiny charakterizuje zejména specifická vnitřní organizační struktura, s rozdělením funkcí a dělbou činnosti. Typická pro ně je tedy propracovaná organizace jejich činnosti s promyšlenými a stabilními vnitřními vazbami mezi osobami podílejícími se na jejich aktivitách, blízká organizaci podnikatelských subjektů. V rámci této jejich organizace je vyžadováno důsledné dodržování stanovených pravidel a přísné respektování vztahů nadřízenosti a podřízenosti, tedy i rozdělení a hierarchie jednotlivých funkcí v nich, a to ve spojení s utajováním podstaty realizovaných aktivit i podílu jednotlivých participujících osob na nich.⁵⁵⁸

Podstatou aktivit vyvíjených organizovanými zločineckými skupinami přitom je soustavné páchaní trestné činnosti. Za soustavné lze její páchaní považovat nejen když k němu dochází nepřetržitě, ale též pokud je páchána pravidelně nebo aspoň opakovaně, během delší doby.⁵⁵⁹ Záměr soustavně páchat trestnou činnost musí být dán už při zahájení činnosti organizované zločinecké skupiny, resp. při transformaci určitého seskupení na ní. Předpokladem toho, aby bylo možné určité společenství považovat za organizovanou zločineckou skupinu, však není uskutečnění tohoto záměru. Organizované zločinecké skupině se totiž může podařit spáchat pouze jeden jednotlivý trestný čin, případně ani ten ne, například jestliže je odhalena dříve, než ho stačí spáchat.⁵⁶⁰ Nadto, soustavné páchaní trestné činnosti nemusí být samotným cílem

⁵⁵⁷ Členové organizovaných zločineckých skupin mohou *ad hoc* působit v určitých organizovaných skupinách a v nich páchat trestnou činnost v zájmu organizovaných zločineckých skupin. Tuto skutečnost bere v potaz ustanovení § 107 odst. 2 trestního zákoníku. Podle tohoto ustanovení ta skutečnost, že se pachatel dopustil trestného činu jako člen organizované skupiny nebo ve spojení s ní, nebrání tomu, aby za splnění podmínek stanovených trestním zákoníkem byl současně postížen jako pachatel trestného činu spáchaného ve prospěch organizované zločinecké skupiny. Takového pachatele lze postihnout podle trestní sazby kvalifikované skutkové podstaty, která obsahuje kvalifikační znak jednání v organizované skupině nebo ve spojení s ní, zvýšené podle ustanovení § 108 trestního zákoníku, které dopadá na případy páchaní trestné činnosti ve prospěch organizované zločinecké skupiny.

⁵⁵⁸ V organizovaných zločineckých skupinách je dělba činností a rozdělení funkcí dána jejich vnitřní organizační strukturou. Na rozdíl od organizovaných skupin pachatelů trestných činů tedy nestačí, aby mezi určitým seskupením osob dopouštějících se trestné činnosti existovala dělba úkolů, protože z ní samotné není možné bez dalšího usuzovat na vnitřní organizační strukturu dané povahy.

⁵⁵⁹ Zatímco organizovaná skupina nemusí mít – a zpravidla ani nemá – dlouhodobější trvání a její členové v ní nemusí jednat – a většinou ani nejednají – se záměrem dlouhodobě v ní páchat trestnou činnost, organizovaná zločinecká skupina musí být zaměřena na soustavné – zpravidla časově neohraničené – páchaní trestné činnosti. Vyloučeno není soustředění takového soustavného páchaní trestné činnosti do doby několika měsíců, zvláště pak pokud její páchaní navazuje na předchozí obdobně déle páchanou trestnou činnost. Soustavně páchanou trestnou činností přitom může být případně také naplnění skutkové podstaty jednoho jediného trestného činu, pokud k němu dojde déletrvajícím opakujícím se jednáním, které současně vykazuje znaky pokračování v trestné činnosti, resp. pokračujícího trestného činu. Viz náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 499/2004 ze dne 9. 2. 2006, uveřejněný pod č. 36 ve svazku 40 Sb. nál. a usn. ÚS ČR.

⁵⁶⁰ Záměrem organizované zločinecké skupiny jako celku musí být soustavné páchaní trestné činnosti. Soustavnost ovšem není vyžadována při páchaní trestných činů samotnými členy organizované zločinecké skupiny a osobami jednajícími v její prospěch. Plně postačuje, pokud je znak soustavnosti dán vůči takové skupině jako celku. Člen organizované zločinecké skupiny se tak může – s vědomím toho, že daná skupina je orientována na soustavné páchaní trestné činnosti – dopustit v určitém krátkém časovém úseku jen jednorázového trestného činu v její prospěch. Srov. DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ,

organizované zločinecké skupiny, tedy smyslem její existence. Tak je tomu proto, že může jít pouze o prostředek k dosažení jiných cílů, a ty případně mohou být i obecně nezávadné.⁵⁶¹

Trestní zákoník v ustanovení § 361 povyšuje samotnou účast na organizované zločinecké skupině – jako jednu z forem trestné součinnosti – na samostatný dokonáný trestný čin. Trestný čin účasti na organizované zločinecké skupině podle § 361 trestního zákoníku je konstruován velice široce, takže do jeho rámce spadají v podstatě veškeré formy podílu na zřízení a činnosti organizovaných zločineckých skupin. Trestněprávně postihovat totiž lze již jejich vytvoření, pouhou příslušnost k nim a podporu jejich činnosti zvnějšku, stejně jako přímou participaci na jejich činnosti a na jejich aktivitách. Trestného činu účasti na organizované zločinecké skupině se tak dopustí jak ten kdo založí organizovanou zločineckou skupinu nebo se na jejím založení podílí (§ 361 odst. 1 alinea 1 trestního zákoníku), tak ten kdo se účastní činnosti takové skupiny (§ 361 odst. 1 alinea 2 trestního zákoníku), případně v ní zastává také vedoucí postavení (§ 361 odst. 2 trestního zákoníku), ale i ten kdo takovou skupinu podporuje (§ 361 odst. 1 alinea 3 trestního zákoníku).

Organizovaná zločinecká skupina může být za okolností předpokládaných ustanovením § 361 odst. 1 alinea 3 trestního zákoníku zvenčí podpořena v zásadě jakoukoliv formou pomoci.⁵⁶² Tato pomoc může být určena takové skupině jako celku nebo některému jejímu členu,

Alexander, a kol. *Trestní zákoník. Komentář. Díl I. 1. vydání.* Wolters Kluwer, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 2812-2813.

⁵⁶¹ Původně – do novely někdejšího trestního zákona provedené s účinností od 1. července 2002 zákonem č. 134/2002 Sb. – se zároveň vyžadovalo, aby mělo zločinné spolčení zistný cíl, tedy aby se soustřeďovalo na dosahování zisku. Od té doby již není cíl takového společenství rozhodný. Za této situace je možné při splnění všech zákonných znaků považovat za organizovanou zločineckou skupinu ve smyslu § 129 trestního zákoníku také skupinu snažící se o dosažení něčeho jiného než zisku, například o dosažení určitých etnických, náboženských či politických cílů. Podobu organizovaných zločineckých skupin tak mohou mít – mimo jiné – též různé extremistické skupiny nebo náboženské sekty. Zpravidla ovšem i organizované zločinecké skupiny, pro něž není primárním cílem zisk z vyvíjených aktivit, se snaží shromáždit majetkové zdroje alespoň na pokrytí svých nákladů. Nejvýznamněji jsou pak organizované zločinecké skupiny aktivní v oblasti obchodu s drogami a zbraněmi a v organizování prostituce a nelegálních her a sázek. Mezi praktiky spojené s organizovaným zločinem náleží též různé formy korupce a vyděračství, ale i vraždy a jiné formy násilné trestné činnosti. Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 499/2004 ze dne 9. 2. 2006, uveřejněný pod č. 36 ve svazku 40 Sb. nál. a usn. ÚS ČR a VLASTNÍK, Jiří. *Harmonizace skutkové podstaty trestného činu postihujícího účast na zločinecké organizaci.* Acta Universitatis Carolinae Iuridice. Praha, ISSN 0323-0619, 2007, ročník 53, č. 1, s. 151-172; CEJP, Martin. *Druhy a formy činnosti organizovaného zločinu.* Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 1996, 74 s., ISBN 978-80-7338-155-4, s. 15-62, a ŠÁMAL, Pavel. Zamyšlení nad některými novelizovanými ustanoveními trestního zákona týkajícími se organizovaného zločinu a problémy s tím spojenými. *Právní rozhledy*, ISSN 1210-6410, 1995, č. 10, s. 393-399. Srov. též CEJP, Martin. Organizovaný zločin v roce 2020 podle odhadu expertů. *Kriminalistika*, ISSN 1210-9150, 2017, č. 3, s. 163-176; TRÁVNÍČKOVÁ, Ivana. *Organizovaná kriminalita.* Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 1994, 100 s., ISBN 978-80-7338-155-10, s. 22-75; COUFALOVÁ, Bronislava. Hmotněprávní instituty pro boj s organizovaným zločinem podle nového trestního zákoníku. *Bulletin advokacie.* ISSN 1210-6348, 2009, č. 10, s. 82-86.

⁵⁶² V tomto případě je svou povahou fakticky kriminalizováno účastenství ve formě pomoci jako dokonáný trestný čin [srov. § 24 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku] a postihována jsou jednání co do své podstaty blízká přípravným jednáním [srov. § 20 odst. 1 trestního zákoníku]. S ohledem na to má aplikace § 361 odst. 1 trestního zákoníku přednost před aplikací § 20 odst. 1 i § 24 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku. Z povahy věci se může trestného činu

ale v jejím zájmu, a spočívat může v jakémkoliv jednání sledujícím dosažení určitého prospěchu pro ni. Podoba tohoto prospěchu není rozhodující a stejně tak nezáleží na cestách a způsobech jeho dosažení. Navíc může mít materiální i nemateriální povahu. Taková nemateriální – morální – podpora se může navenek projevit mimo jiné určitými intervencemi v její prospěch nebo propagací její činnosti, ale může mít i podobu projevů sympatií vůči ní, poskytování určitých důležitých informací jejím členům nebo získávání jejích nových spolupracovníků. Její materiální podpora může spočívat především v poskytování finančních prostředků na její činnost, avšak materiálně ji je možné podpořit například také získáním nebo uvolněním určitých nemovitostí pro její zázemí a pro výcvik jejích členů, zapůjčením vozidel jejím členům a podobně. Podpořit jí lze rovněž usnadněním páchaní trestné činnosti v jejím zájmu a kroky zastírajícími její existenci a zločinné aktivity. Takové jednání nemusí, ale může naplňovat znaky nějakého dalšího trestného činu. Jestliže se ten, kdo podporuje organizovanou zločineckou skupinu, dopustí takového dalšího trestného činu ve snaze napomoci jí k dosažení jejích cílů, je třeba přistupovat k němu jako k pachateli trestného činu spáchaného ve prospěch organizované zločinecké skupiny ve smyslu § 107 trestního zákoníku a při jeho odsuzování k trestu odnětí svobody vyměřit takový trest v rámci trestní sazby zvýšené postupem podle § 108 trestního zákoníku.

Podíl na samotném založení organizované zločinecké skupiny ve smyslu § 361 odst. 1 alinea 1 trestního zákoníku může v zásadě spočívat v jakékoliv aktivitě, přispívající ke vzniku takové skupiny, ať už jejím postupným vytvořením nebo transformací již existující běžné nezávadné organizace na zločineckou. Její vznik se nemusí navenek projevit v žádném formálním aktu. Může tedy být i výsledkem konkludentního jednání, jehož součástí mohou být různé na sebe navazující kroky, zahrnující například získávání jejích členů, budování její vnitřní organizační struktury, vytyčování jejího směřování a vytváření systému utajení podstaty jejích aktivit. Pachatelem trestného činu účasti na organizované zločinecké skupině podle § 361 odst. 1 alinea 1 trestního zákoníku – a tedy zakladatelem takové skupiny – přitom může být v principu kdokoliv trestně odpovědný, kdo se zúčastní kroků vedoucích k jejímu vzniku. Žádnou roli v tomto kontextu nehraje to, na jaké místo se následně zařadí v její hierarchické struktuře a jestli se vůbec zapojí do její činnosti a stane se jejím členem. K dokonání daného trestného činu dochází již vytvořením takové skupiny – to znamená vybudováním jejího vnitřního hierarchického uspořádání, jejím personálním vybavením a stanovením pravidel jejího

účasti na organizované zločinecké skupině podle § 361 odst. 1 alinea 3 trestního zákoníku dopustit pouze osoba, která není členem takové skupiny.

fungování – bez toho aby musela začít skutečně vyvíjet nějakou činnost a realizovat aktivity naplňující znaky nějakého trestného činu.⁵⁶³

Účast na činnosti organizované zločinecké skupiny také zahrnuje velice široký okruh jednání spojených s existencí takové skupiny. Na jedné straně škály toho co je podřaditelné pod takové jednání – a pod režim § 361 odst. 1 alinea 2 trestního zákoníku – je samotné členství v ní a začlenění do její vnitřní organizační struktury a na druhé straně této škály je zapojení do jí páchané trestné činnosti. Podmínkou trestní odpovědnosti za trestný čin účasti na organizované zločinecké skupině podle § 361 odst. 1 alinea 2 trestního zákoníku je příslušnost k takové skupině – členství v ní – nikoliv však přímé aktivnější zapojení do její činnosti a do jejích aktivit. Tato skutečnost činí z dané skutkové podstaty tohoto trestného činu co do její povahy ohrožovací delikt, k jehož dokonání dochází již ve chvíli začlenění pachatele do organizační struktury takové skupiny. K tomu může dojít neformálně – fakticky, třeba i konkludentně – aniž by to bylo doprovázeno nějakým formálním aktem, tedy výslovným přijetím za jejího člena, a aniž by každý její člen musel znát celou její strukturu a být v ní průběžně aktivní. Reálně nicméně bývají členové organizovaných zločineckých skupin zapojeni do jejich aktivit, někteří s tím, že svým jednáním nenaplňují znaky nějakých jiných trestných činů, někteří s tím, že současně naplňují znaky takových jiných trestných činů.⁵⁶⁴ Podíl na soustavně páchané trestné činnosti organizovaných zločineckých skupin je přitom nejzávažnější formou zapojení jejich členů do jejich zločineckých aktivit. Tento jejich podíl na této trestné činnosti může mít povahu spolupachatelství nebo účastenství. Oni sami se přitom stávají pachateli trestných činů spáchaných ve prospěch organizovaných zločineckých skupin ve smyslu § 107 trestního zákoníku nebo účastníky na nich – a to v jednočinném souběhu s trestným činem účasti na organizované zločinecké skupině podle § 361 trestního zákoníku – a tresty odnětí svobody za jimi spáchané činy musí být ukládány v režimu zpřisňujícího ustanovení § 108 trestního zákoníku.⁵⁶⁵ Na druhé straně, pokud člen organizované zločinecké skupiny nespáchá žádný trestný čin v její prospěch, není možné na něj vztáhnout režim ustanovení § 107 a § 108 trestního zákoníku.⁵⁶⁶

⁵⁶³ Zaměřena sice musí být na páchání trestné činnosti – neboť jinak by se nejednalo o organizovanou zločineckou skupinu – ale zatím může vyvíjet právně nezávadnou činnost nebo ani tu ne.

⁵⁶⁴ Členové organizovaných zločineckých skupin mohou přispívat k jejich aktivitám, aniž by naplňovali znaky některého jiného trestného činu – tedy jiného než trestného činu účasti na organizované zločinecké skupině – například opatřováním finančních zdrojů pro ně a poskytováním ekonomického nebo právního poradenství pro ně. Nadto, jejich činnosti se ve smyslu § 361 odst. 1 alinea 2 trestního zákoníku zúčastní také osoby provádějící v nich určité pomocné činnosti, například v nich působí jako řidiči jejich vedoucích představitelů.

⁵⁶⁵ Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tz 10/64 z 27. března 1964, publikované pod č. 30/1964 Sb. rozh. tr.

⁵⁶⁶ Samotnou její účast na existenci a činnosti organizované zločinecké skupiny je možné trestně postihnout jako trestný čin podle § 361 odst. 1 alinea 2 trestního zákoníku.

Primárně k účasti na činnosti organizované zločinecké skupiny – jakožto jedné z alternativ základní skutkové podstaty trestného činu podle § 361 trestního zákoníku – se váže kvalifikační okolnost zakládající trestní odpovědnost za kvalifikovanou skutkovou podstatu tohoto trestného činu spočívající v působení a v jednání v pozici vedoucího činitele nebo představitele určité organizované zločinecké skupiny. V ustanovení § 361 odst. 2 trestního zákoníku je tak specifickým způsobem upravena trestní odpovědnost osoby podílející se na činnosti takové skupiny v tomto postavení.⁵⁶⁷ Jedná se o zvlášť přitěžující okolnost odvíjející se od zvláštní vlastnosti subjektu trestného činu a taková osoba je v postavení speciálního subjektu.⁵⁶⁸

V praxi může pachatel trestného činu účasti na organizované zločinecké skupině postupně naplnit znaky všech jeho alternativ. Může totiž být nejdříve u vzniku určité organizované zločinecké skupiny, aniž by se stal jejím členem, pak jí z vnějšku podporovat a posléze se začlenit do její organizační struktury, třeba i převzetím určité řídicí funkce v ní. Znaky několika z uvedených alternativ daného trestného činu mohou vedle sebe naplnit rovněž spolupachatelé, například pokud jeden z nich řídí zločinecké aktivity organizované zločinecké skupiny, druhý z nich na nich přímo participuje a třetí z nich je zvnějšku podporuje.

Pachatelství trestného činu účasti na organizované zločinecké skupině podle § 361 trestního zákoníku není vyčleněno pouze fyzickým osobám. Jeho pachatelem tedy může být jakákoliv trestně odpovědná osoba, ať už fyzická nebo právnická. Prostor pro to otevírá to, že zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim ve svém ustanovení § 7 řadí tento trestný čin mezi trestné činy, za jejichž spáchání mohou nést trestní odpovědnost i právnické osoby, tyto osoby mohou participovat na vzniku a činnosti organizovaných zločineckých skupin a samotné organizované zločinecké skupiny mohou mít formu právnických osob. Právnické osoby přitom mohou naplnit znaky daného trestného činu již vyvíjením činností podřaditelných pod znaky vtiskávající jim povahu organizovaných zločineckých skupin. Zároveň mohou podle § 107 trestního zákoníku nést trestní odpovědnost za spáchání určitého trestného činu ve prospěch organizované zločinecké skupiny.

Vyloučeno není ani účastenství ve smyslu § 24 trestního zákoníku na samotném trestném činu účasti na organizované zločinecké skupině, byť připadá v úvahu pouze výjimečně. Tak je

⁵⁶⁷ Vedoucím činitelem nebo představitelem organizované zločinecké skupiny ve smyslu § 361 odst. 2 trestního zákoníku není míněn výlučně ten, kdo je na čele takové skupiny. Musí se však jednat o někoho kdo je nadán zásadními rozhodovacími oprávněními a patří mezi osoby řídící její činnost a její zločinecké aktivity.

⁵⁶⁸ V takovém postavení může být fyzická i právnická osoba a za daný čin mohou trestně odpovídat souběžně (§ 9 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim). Jestliže je osobou v tomto postavení právnická osoba, za níž jedná určitá fyzická osoba, pak je třeba na trestní odpovědnost takové fyzické osoby užít ustanovení § 114 odst. 2 trestního zákoníku o jednání za jiného.

tomu proto, že skutková podstata tohoto trestného činu má tak široký záběr, že do jejího rámce spadají i určitá jednání obecně posouditelná jako účastenství, zejména účastenství v podobě pomoci a organizátorství. Účastenství na trestném činu účasti na organizované zločinecké skupině však může mít formu návodu, například návodu na založení takové skupiny.

Platná právní úprava počítá také se dvěma okolnostmi způsobujícími zánik trestní odpovědnosti za již spáchaný trestný čin účasti na organizované zločinecké skupině. Jedna z nich je obecná a je jí promlčení trestní odpovědnosti podle § 34 trestního zákoníku. Vedle ní vede k jejímu zániku též jedna zcela specifická okolnost, a to zvláštní projev účinné lítosti předpokládaný ustanovením § 362 trestního zákoníku. Zakotvení této okolnosti způsobující zánik trestní odpovědnosti za daný trestný čin je projevem upřednostnění zájmu na zabránění škodlivým následkům hrozícím ze samotné existence organizovaných zločineckých skupin i z jejich trestné činnosti a na napravení již vzniklých škodlivých následků takové jejich trestné činnosti, a to před veřejným zájmem na vyvozování trestní odpovědnosti za zakládání organizovaných zločineckých skupin, za jejich podporu, za členství v nich a za jiné formy účasti na jejich činnosti. Předpokladem zániku trestní odpovědnosti za daný trestný čin – a podmínkou účinné lítosti podle § 362 trestního zákoníku – je učinění oznámení o určité organizované zločinecké skupině – tedy její identifikace a informování příslušných orgánů o její existenci – a označení jejího konkrétního činu naplňujícího znaky určitého trestného činu – a to v době, kdy sdělené údaje ještě umožňují provést kroky způsobilé odstranit s ním spojené nebezpečí, tedy kdy je možné zamezit následku takového činu, případně ho napravit. Učiněné oznámení může, ale nemusí zároveň vést i k zániku trestní odpovědnosti za takový čin. K jejímu zániku za něj totiž může dojít jen když náleží k trestným činům, u nichž vedou k zániku trestní odpovědnosti projevy účinné lítosti podle § 33 trestního zákoníku nebo podle některého speciálního ustanovení, například podle § 248a trestního zákoníku.⁵⁶⁹ S naplněním podmínek účinné lítosti je ze zákona spojen definitivní zánik trestní odpovědnosti za spáchaný trestný čin. Tento důsledek náležitě projevované účinné lítosti je na místě vztáhnout také na trestné činy subsidiární k trestnému činu, vůči němuž směřuje projevovaná účinná lítost.

Vedle trestnosti účasti na organizované zločinecké skupině zakotvené v § 361 trestního zákoníku je v § 312a trestního zákoníku zakotvena trestnost účasti na teroristické skupině. Je tomu

⁵⁶⁹ Pokud tedy člen organizované zločinecké skupiny například učiní oznámení o ní a zároveň poskytne rozhodné údaje o jejím činu kvalifikovatelném jako porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže ve smyslu § 248 trestního zákoníku, jehož škodlivým následkům je možné ještě zabránit, dojde k zániku jeho trestní odpovědnosti za trestný čin účasti na organizované zločinecké skupině i trestným činem porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže. Na druhé straně, jestliže učiní oznámení o takové skupině, jejímž členem je, v situaci, kdy je ještě možné zabránit škodlivému následku spáchaného dotačního podvodu, docílí pouze zániku své trestní odpovědnosti za trestný čin účasti na organizované zločinecké skupině, neboť žádný projev účinné lítosti nemůže vést k zániku trestní odpovědnosti za spáchání trestného činu dotačního podvodu.

tak s účinností od 1. února 2017, kdy byla z původně univerzální právní úpravy obsažené v § 361 trestního zákoníku vyčleněna do samostatné úpravy skutková podstata trestného činu účasti na teroristické skupině.⁵⁷⁰ Teroristická skupina je přitom definována v § 129a trestního zákoníku, a to tak, že se jí rozumí společenství nejméně tří trestně odpovědných osob, v němž je provedena dělba činností mezi jednotlivé členy, jehož činnost se vyznačuje plánovitostí a koordinovaností a je zaměřeno na páchání teroristických trestných činů.⁵⁷¹ Specifickou charakteristikou teroristické skupiny je tedy její určení k páchání teroristických trestných činů. To nicméně neznamená, že nemůže vykazovat též jiné aktivity, nemající povahu teroristické činnosti, případně ani spojitost s ní. Tyto aktivity mohou zahrnovat činy vykazující znaky určitých trestných činů, ale i činy nenaplňující znaky žádného trestného činu. Teroristická skupina přitom musí mít – stejně jako organizovaná zločinecká skupina – trvalejší povahu. Charakter jednání v teroristické skupině tedy nemá prostá součinnost tří a více osob ve skupině nahodile vytvořené za účelem bezprostředního spáchání konkrétního trestného činu nebo konkrétních trestných činů. Na rozdíl od organizované zločinecké skupiny ovšem nemusí teroristická skupina vykazovat tak vysoký stupeň organizovanosti, rozdělení funkcí a rozvinutou vnitřní strukturu. Z tohoto zorného uhlu mohou náležet k teroristickým skupinám také společenství, která nemají všechny znaky organizovaných zločineckých skupin. Všechny teroristické skupiny tedy nejsou organizovanými zločineckými skupinami, ale každá organizovaná zločinecká skupina zaměřená na páchání teroristických trestných činů je teroristickou skupinou. Účast na ní v mezích právní úpravy obsažené v ustanovení § 312a trestního zákoníku – tedy podíl na jejím založení a účast na její činnosti – je trestná jako trestný čin účasti na teroristické skupině. Její materiální podpora způsoby vymezenými v ustanovení § 312d trestního zákoníku pak naplňuje znaky trestného činu financování terorismu.

⁵⁷⁰ Stalo se tak v souladu se závazky České republiky vyplývajícími zejména z příslušných právních norem Evropské unie. Nejvýznamnějšími z nich jsou směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/541 ze dne 15. března 2017 o boji proti terorismu, rozhodnutí Rady (EU) 2008/615/SVV ze dne 23. června 2008 o posílení příhraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a příhraniční trestné činnosti, směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/843 ze dne 30. května 2018 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1849 ze dne 23. října 2018 o boji vedeném trestněprávní cestou proti praní peněz. Srov. též rámcové rozhodnutí Rady (EU) 2002/475/SVV ze dne 13. června 2002 o boji proti terorismu, rozhodnutí Rady (EU) 2005/671/SVV ze dne 20. září 2005 o výměně informací a spolupráci v oblasti teroristických trestných činů, (čtvrtou) směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES, a dále směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1153 ze dne 20. června 2019 o stanovení pravidel usnadňujících používání finančních informací k boji proti trestné činnosti, tzv. Haagský program Posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii ze dne 5. listopadu 2004, Strategii Evropské unie pro boj proti terorismu ze dne 4. dubna 2005 a směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 ze dne 27. dubna 2016 o jmenné evidenci cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti.

⁵⁷¹ Teroristickými trestnými činy jsou v tomto kontextu míněny trestný čin vlastizrady spáchaný formou teroristického útoku nebo teroru (§ 309 trestního zákoníku), trestný čin teroristického útoku (§ 311 trestního zákoníku) a trestný čin teroru (§ 312 trestního zákoníku).

Vzhledem k tomu, že ustanovení § 312a a § 312d trestního zákoníku jsou ve vztahu speciality k ustanovení § 361 trestního zákoníku, je vyloučen jednočinný souběh trestného činu účasti na organizované zločinecké skupině podle § 361 trestního zákoníku s trestným činem účasti na teroristické skupině podle § 312a trestního zákoníku a s trestným činem financování terorismu podle § 312d trestního zákoníku.

Česká právní úprava neobsahuje nic specifického ohledně organizovaných zločineckých skupin – zločinných spolčení – páchajících trestnou činností poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie ani ohledně účasti na takových organizovaných zločineckých skupinách. Účast na takových skupinách – zahrnující členství v nich, participaci na jejich činnosti a na jejich aktivitách i jejich zakládání, organizaci a vedení, ale také jejich podporu – je však trestněprávně postižitelná stejně jako účast na všech ostatních organizovaných zločineckých skupinách podle § 361 trestního zákoníku a na teroristických skupinách podle § 312a trestního zákoníku.

K trestnímu stíhání a vyšetřování účasti na takových skupinách je věcně příslušný Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO). Je tomu tak na základě článku 22 odst. 2 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, jímž byl zřízen. Tento článek stanoví, že je věcně příslušný k vedení přípravného trestního řízení a k plnění role veřejného žalobce před soudy – mimo jiné – v případech účasti na organizovaných zločineckých skupinách (zločinných spolčeních) zaměřujících se na páchání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie. To neznamená, že páchání takových trestných činů musí být určujícím smyslem existence takových skupin, resp. jejich cílem. Může totiž jít pouze o prostředek k dosažení jiných cílů, ať už trestněprávně postižitelných nebo obecně nezávadných, případně mohou pouze doprovázet dosahování takových jiných cílů.⁵⁷² Cíle organizovaných zločineckých skupin přitom obecně nejsou rozhodné a povahu zločineckých skupin – zločinných spolčení – jim mohou vtisknout i cesty, jimiž směřují k jejich dosažení, a během nich mohou jednat trestněprávně postižitelným způsobem proti finančním zájmům Evropské unie. Zpravidla totiž i organizované zločinecké skupiny, pro které není primárním cílem majetkový prospěch z vyvíjených aktivit, se snaží kumulovat zdroje nezbytné na pokrytí nákladů spojených s kroky směřujícími k dosažení jimi sledovaných cílů, a pokud je získávají trestnou činností poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie, pak je na místě považovat je za organizované zločinecké skupiny zaměřující se – nikoliv sice výlučně ale také –

⁵⁷² Jejich cíle také nemusí mít materiální povahu a jejich součástí nemusí být dosahování zisku. Mohou sledovat například dosažení určitých etnických, náboženských či politických cílů.

na páchaní trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie. To platí rovněž o organizovaných zločineckých skupinách, které mají povahu teroristických skupin, tedy vykazují v českém právním prostředí znaky vymezené ustanoveními § 129 a § 312a trestního zákoníku. Finální cíle teroristických skupin totiž sice nemívají ekonomickou povahu, ale součástí jejich strategií bývají činy se zásadními dopady v ekonomické a finanční sféře, případně dokonce destabilizující ekonomiku, takže mohou též poškozovat nebo ohrožovat finanční zájmy Evropské unie. To opodstatňuje pro tyto případy zahrnout do věcné příslušnosti Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) také trestní stíhání účasti na teroristické skupině ve smyslu § 312a trestního zákoníku. Obdobně je na místě zahrnout do jeho věcné příslušnosti trestní stíhání případů machinací s finančními prostředky, které mají sloužit k podpoře a usnadnění teroristických aktivit a zároveň jsou prováděny na úkor finančních zájmů Evropské unie, a to jako trestného činu financování terorismu podle § 312d trestního zákoníku. A nejen to, přiznat mu je třeba též oprávnění ke stíhání teroristických trestných činů – tedy trestného činu vlastizrady spáchaného formou teroristického útoku nebo teroru podle § 309 trestního zákoníku, trestného činu teroristického útoku podle § 311 trestního zákoníku a trestného činu teroru podle § 312 trestního zákoníku – v případech, kdy je možné zároveň dovodit, že se určitá teroristická skupina zaměřuje – mimo jiné – na páchaní trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie.⁵⁷³ Do jeho věcné příslušnosti totiž patří nejen trestní stíhání samotné účasti na zločinném spolčení zaměřujícím se na páchaní trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie (v právní terminologii nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017), ale také trestní stíhání trestných činů páchaných takovým zločinným spolčením (trestných činů souvisejících s účastí na takovém zločinném spolčení podle uvedeného nařízení Rady Evropské unie).⁵⁷⁴

2.4. Vzájemné vztahy mezi trestnými činy proti finančním zájmům Evropské unie

Finanční zájmy Evropské unie mohou být poškozeny velice širokou škálou činů různé povahy naplňujících znaky skutkových podstat řady trestných činů. Z povahy věci k nim patří

⁵⁷³ Pro takové chápání trestných činů souvisejících s účastí na zločinném spolčení zaměřujícím se na páchaní trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie ve smyslu článku 22 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017 se vyslovila například Constanza di Francesco Maesa (viz DI FRANCESCO MAESA, Constanza. Repercussions of the Establishmen of the EPPO via Enhanced Cooperation. EPPOs Added Value and the Possibility to Extend its Competence. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s 159).

⁵⁷⁴ Jinému výkladu článku 22 nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017 brání překážka *ne bis in idem*. Ony trestné činy páchané organizovanými zločineckými skupinami – včetně těch, které mají povahu teroristických skupin – totiž jsou páchany členy takových skupin v jednočinném souběhu s trestným činem účasti na organizované zločinecké skupině nebo s trestným činem účasti na teroristické skupině, a ty nelze stíhat samostatně.

především majetkové trestné činy (trestné činy proti majetku) a hospodářské trestné činy (trestné činy porušující hospodářskou disciplínu). Finančních zájmů Evropské unie se však mohou dotknout – a finanční zájmy Evropské unie mohou poškodit nebo ohrozit – i některé trestné činy, u nichž není primárním předmětem ochrany majetek. To platí především o některých trestných činech proti pořádku ve věcech veřejných – a mezi nimi například o trestných činech úředních osob a úplatkářských trestných činech – ale mimo jiné i o některých trestných činech páchaných organizovanými zločineckými skupinami a v jejich prospěch, o některých teroristických trestných činech, o některých trestných činech proti životnímu prostředí a o některých trestných činech obecně nebezpečných. Jedná se tedy o velké množství různorodých trestných činů, jejichž společným jmenovatelem je to, že jsou způsobilé poškodit finanční zájmy Evropské unie, vztažené k jejímu majetku. Z tohoto zorného uhlu je lze považovat za trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie.⁵⁷⁵ Finanční zájmy Evropské unie jsou ovšem výslovně zákonem stanoveným předmětem ochrany pouze u jednoho ze všech těchto trestných činů, a to u trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku. Skutkové podstaty ostatních těchto trestných činů jsou z tohoto hlediska konstruovány univerzálněji. V konkrétních případech mohou činy naplňující jejich znaky ohrožovat nebo poškozovat finanční zájmy Evropské unie, ale samy o sobě nejsou určeny výlučně k ochraně finančních zájmů Evropské unie.

Činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie mohou současně naplňovat znaky skutkových podstat dvou i více trestných činů. V principu přitom platí, že každý čin (skutek) má být posouzen podle všech zákonných ustanovení, která na něj dopadají.⁵⁷⁶ Výjimkou z této zásady jsou případy tzv. zdánlivých souběhů trestných činů. Jedná se o případy, kdy skutek vykazuje znaky skutkových podstat více trestných činů, ale jednočinný souběh takových trestných činů je vyloučen s ohledem na to, že jsou navzájem v poměru speciality nebo subsidiarity, případně v jednom je konzumován druhý.⁵⁷⁷ Proto jsou významné vztahy mezi

⁵⁷⁵ Takto je označuje směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie a důvodová zpráva k ní. Nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, v tomto kontextu mluví o trestných činech poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie stanovené v této směrnici (srov. článek 22 odst. 1 citovaného nařízení).

⁵⁷⁶ Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tz 10/63 z 27. 6. 1963, publikované pod č. 25/1964 Sb. rozh. tr. Naplňuje-li skutek současně znaky skutkových podstat několika trestných činů, je v zásadě na místě použít všechny jeho právní kvalifikace přicházející v úvahu a tím co nejpřesněji vystihnout povahu a závažnost spáchané trestné činnosti. Srov. též rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 3 Tz 6/84 z 7. 5. 1984, publikované pod č. 8/1985 Sb. rozh. tr.

⁵⁷⁷ Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 11 To 49/86 ze dne 6. 6. 1986, publikované pod č. 10/1987-II Sb. rozh. tr., zprávu pléna Nejvyššího soudu ČSSR č. Plsf 1/79, právní větu publikovanou pod č. 42/1979-I Sb. rozh. tr., a usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 1499/2010 ze dne 12. 1. 2011, publikované pod č. 35/2011 Sb. rozh. tr.

jednotlivými trestnými činy – v daném kontextu mezi trestnými činy poškozujícími nebo ohrožujícími finanční zájmy Evropské unie – resp. jejich skutkovými podstatami. V dané souvislosti jde přitom především o to, zda je či není možný jejich jednočinný souběh, neboť to je zásadní pro právní kvalifikaci činů vykazujících současně znaky několika z nich. Z tohoto hlediska nejsou vztahy mezi jednotlivými trestnými činy, resp. jejich skutkovými podstatami, výslovně upraveny zákonem. Je to tedy věcí vyhodnocení znaků skutkových podstat příslušných trestných činů a jejich dalších charakteristik.

K řešení vztahů skutkových podstat trestných činů, které jsou dlouhodobě součástí českého právního řádu, je zpravidla k dispozici ustálená soudní judikatura. To platí i ve vztahu ke skutkovým podstatám trestných činů, jimiž mohou být – a v praxi bývají – poškozovány nebo ohrožovány finanční zájmy Evropské unie. Tak například není pochyb o tom, že skutkové podstaty trestných činů pojistného, úvěrového a dotačního podvodu zakotvené v § 210, § 211 a § 212 trestního zákoníku jsou speciální ve vztahu k obecné skutkové podstatě trestného činu podvodu podle § 209 trestního zákoníku.⁵⁷⁸ Obdobně nevznikají pochybnosti například o tom, že skutková podstata trestného činu zkrácení údajů o stavu hospodaření a jmění podle § 254 trestního zákoníku je subsidiární vůči primární skutkové podstatě trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku.⁵⁷⁹

Na druhé straně není dosud vyjasněn vztah skutkové podstaty samotného trestného činu poškozování finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku – která pokrývá svými

Zatímco vztah tzv. faktické konzumpce je nahodilý, neboť je dán faktickým průběhem činu a vytváří se případ od případu (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 5 Tz 47/76 ze dne 20. 1. 1977, publikované pod č. 34/1977 Sb. rozh. tr.), poměr speciality a subsidiarity trestných činů vyplývá z poměru jejich skutkových podstat, resp. z jejich zákonného vymezení (viz zprávu pléna Nejvyššího soudu ČSSR č. Plsf 1/79, publikovanou pod č. 42/1977 Sb. rozh. tr.). Takový poměr – poměr speciality a subsidiarity – bývá založen tím, že jejich sankcionování chrání stejné zájmy. Jako speciální trestný čin je přitom postihován určitý druh útoků proti týmž individuálním zájmům, jaké chrání obecná skutková podstata, a to v zájmu vystižení zvláštní povahy a závažnosti takových útoků. Oproti tomu smyslem subsidiární skutkové podstaty je pouze doplnění ochrany poskytované primární skutkovou podstatou, v níž jsou znaky subsidiárního trestného činu doplněny o znaky další, takže okruh případů pod něj spadajících je menší (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Tz 15/1959 ze dne 17. června 1959, publikované pod č. 38/1959 Sb. rozh. tr., a usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 150/2010 ze dne 24. 2. 2010, publikované pod č. 18/2011 Sb. rozh. tr.).

⁵⁷⁸ Viz usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 211/2010 ze dne 24. 3. 2010, publikované pod č. 16/2011 Sb. rozh. tr. Srov. též nálezy Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 1748/2008 uveřejněný pod č. 88 ve svazku 53 Sb. nález. a usn. ÚS ČR. Pochybnosti nejsou ani o tom, že ve vztahu k skutkové podstatě trestného činu podvodu podle § 209 trestního zákoníku je speciální také skutková podstata trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku (viz ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník*. Komentář. Díl II. 2. vydání. C. H. Beck, Praha 2012, 3 632 s. ISBN 978-80-7400-428-5, s. 2065 a 2435).

⁵⁷⁹ Viz usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 362/2003 ze dne 16. 4. 2003, publikované pod č. 57/2003 Sb. rozh. tr. a DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník*. Komentář. Díl II. 1. vydání. Wolters Kluwer, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 1687. Naopak na místě je připustit jednočinný souběh trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku s některými dalšími hospodářskými trestnými činy, zvláště pak s trestným činem porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 trestního zákoníku a s trestným činem porušení předpisů o oběhu zboží ve styku s cizinou podle § 261 trestního zákoníku (viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 4 Tz 18/2002 ze dne 9. 4. 2002, publikovaný pod č. 4/2004 Sb. rozh. tr.).

znaky téměř celou škálu činů proti finančním zájmům Evropské unie, jejichž kriminalizaci požadují její právní normy – k skutkovým podstatám dalších trestných činů, jimiž mohou být poškozeny nebo ohroženy finanční zájmy Evropské unie. Rozhodovací praxe soudů, které se vypořádávají s touto problematikou, prodělala určitý vývoj, který dosud není ukončen, a soudní judikatura vztahující se k této problematice není dosud ustálena.

Trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku patří svou povahou na pomezí majetkových a hospodářských trestných činů a už s ohledem na to je nejpodstatnější vymezení jeho vztahu k dalším trestným činům této povahy. Z hlediska vymezení tohoto vztahu je zásadní to, že znaky jednotlivých skutkových podstat trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie může na jedné straně naplnit velice široká škála různorodých jednání, ale na druhé straně pod ně lze podřadit jen poměrně úzký okruh případů ohrožení nebo poškození specifických finančních zájmů Evropské unie. Do jejich rámce tak zapadají v zásadě všechny protiprávní činy, ústící do snížení finančních prostředků představujících příjmy unijních rozpočtů, a všechna protiprávní jednání vedoucí k neoprávněnému čerpání finančních prostředků z nich, tedy v podstatě všechny formy protiprávního nakládání s prostředky těchto rozpočtů na straně příjmů i výdajů, stejně jako neoprávněné nakládání s majetkem pořízeným z daných rozpočtů (§ 260 odst. 2 trestního zákoníku). Zároveň je ovšem jako trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie postižitelné samo o sobě otevření prostoru pro vznik takového následku vyhotovením nebo použitím nepravdivých, nesprávných nebo neúplných dokladů nebo uvedením nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů v takových dokladech anebo zatajením takových údajů, aniž by se to muselo reálně dotknout rozpočtovaných finančních prostředků a majetku Evropské unie (§ 260 odst. 1 trestního zákoníku).

Svou povahou jsou protiprávní činy naplňující znaky trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie blízké řadě dalších trestněprávně postižitelných ohrožovacích a poruchových majetkových a hospodářských trestných činů zasahujících zájmy překračující rámec finančních zájmů Evropské unie. Tak může být poškození nebo ohrožení finančních zájmů Evropské unie ve smyslu § 260 trestního zákoníku spojeno především s jednáními, která mají podobu podvodů podle § 209, § 211 a § 212 trestního zákoníku, zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění podle § 254 trestního zákoníku, porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 trestního zákoníku, zneužití informace a postavení v obchodním styku podle § 255 a § 255a trestního zákoníku a zkrácení daní, poplatků a podobných povinných plateb podle § 240 trestního zákoníku.

Zvlášť blízko k sobě mají co do celkového pojetí skutkové podstaty trestných činů poškození finančních zájmů Evropské unie, podvodu, dotačního podvodu, úvěrového podvodu a pojistného podvodu. Zákonné znaky skutkových podstat trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 1 trestního zákoníku a podle § 260 odst. 2 trestního zákoníku mohou naplnit v zásadě všechny formy jednání podvodné povahy naplňující zároveň znaky skutkových podstat trestných činů podvodu podle § 209 odst. 1 trestního zákoníku, úvěrového podvodu podle § 211 odst. 1 trestního zákoníku a podle § 211 odst. 2 trestního zákoníku a dotačního podvodu podle § 212 odst. 1 trestního zákoníku a podle § 212 odst. 2 trestního zákoníku. Trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie – ať už podle § 260 odst. 1 trestního zákoníku nebo podle § 260 odst. 2 trestního zákoníku – však může být spáchán pouze pokud je takovým podvodným jednáním určitým způsobem dotčen finanční zájem Evropské unie. Z tohoto zorného úhlu vykazují § 260 odst. 1 a § 260 odst. 2 trestního zákoníku ve srovnání s § 209 odst. 1, § 211 odst. 1, § 211 odst. 2, § 212 odst. 1 a § 212 odst. 2 trestního zákoníku rysy speciálních ustanovení, a opačně, § 209 odst. 1, § 211 odst. 1, § 211 odst. 2, § 212 odst. 1 a § 212 odst. 2 trestního zákoníku působí jako obecná ustanovení. Ustanovení § 260 odst. 1 trestního zákoníku postihuje protiprávní činy toliko hrozcí poruchami jeho individuálního objektu, tedy poškozením finančních zájmů Evropské unie, a v tom koresponduje s ustanoveními § 210 odst. 1, § 211 odst. 1 a § 212 odst. 1 trestního zákoníku zakotvujícími ohrožovací delikty v podobě základních skutkových podstat trestných činů pojistného, úvěrového a dotačního podvodu. Oproti tomu obecný trestný čin podvodu upravený v § 209 trestního zákoníku nemá reciproční skutkovou podstatu ohrožovacího deliktu. Je totiž ryze poruchovým trestným činem. Takovou povahu má rovněž základní skutková podstata trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 2 trestního zákoníku, stejně jako základní skutkové podstaty trestných činů pojistného, úvěrového a dotačního podvodu podle § 210 odst. 2 trestního zákoníku, § 211 odst. 2 trestního zákoníku a podle § 212 odst. 2 trestního zákoníku a větší část kvalifikovaných skutkových podstat všech uvedených trestných činů [srov. § 260 odst. 3, § 260 odst. 4 písm. c), § 260 odst. 5, § 209 odst. 3, § 209 odst. 4 písm. d), § 209 odst. 5 písm. a), § 210 odst. 4, § 210 odst. 5 písm. c), § 210 odst. 6 písm. a), § 211 odst. 4, § 211 odst. 5 písm. c), § 211 odst. 6 písm. a), § 212 odst. 4, § 212 odst. 5 písm. c), § 212 odst. 6 písm. a) trestního zákoníku]. Skutkové podstaty daných trestných činů jsou přitom vymezeny tak, že není možné jednoznačně stanovit, které z nich mají širší dosah než jiné. Každá z nich má totiž v určitém ohledu širší dopady než ostatní, zatímco v jiných ohledech je její dopad užší. Skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie pokrývají i řadu jednání nemajících podvodnou povahu, když pod ně spadají v podstatě všechny případy

neoprávněného krácení příjmů unijních rozpočtů, všechny formy protiprávního použití finančních prostředků z uvedených rozpočtů a veškeré protiprávní způsoby nakládání s majetkem pořízeným z těchto rozpočtů. V tomto směru se uvedené skutkové podstaty šíří svého záběru blíží trestnému činu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku. Jejich dopad však na druhé straně zásadně omezuje ta skutečnost, že jsou jimi chráněny jen finanční zájmy Evropské unie, zatímco u trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku a trestného činu podvodu je chráněným objektem jakýkoliv cizí majetek. Trestněprávní ochranu poskytují také úvěrovým a dotačním prostředkům, které jsou současně objektem ochrany trestných činů úvěrového a dotačního podvodu, avšak chráněny jsou jimi pouze prostředky tohoto typu poskytované z unijních zdrojů, nikoliv z jakýchkoliv jiných zdrojů, jako je tomu v případě trestných činů úvěrového a dotačního podvodu. V tomto ohledu je jejich dosah užší. Současně však postihují jakékoliv neoprávněné nakládání s danými typy prostředků, stejně jako neoprávněné nakládání s jinými finančními prostředky, na něž nedopadají skutkové podstaty trestných činů úvěrového a dotačního podvodu. Z tohoto úhlu pohledu je tedy naopak jejich dosah širší.⁵⁸⁰ Z uvedeného – a z vymezení skutkových podstat trestných činů poškození finančních zájmů Evropské unie, podvodu, dotačního podvodu, úvěrového podvodu a pojistného podvodu v § 209, § 210, § 211, § 212 a § 260 trestního zákoníku – vyplývá, že nejde o typický vztah ustanovení ryze užších a širších, kdy jeden skutek při naplnění jedné skutkové podstaty (užší) vždy současně nutně naplňuje i znaky jiné skutkové podstaty (širší). Naopak, mohou nastat – a nastávají – situace, kdy jsou naplněny současně dvě skutkové podstaty, skutková podstata poškození finančních zájmů Evropské unie a skutková podstata jednoho z uvedených podvodů, stejně jako mohou nastat situace, kdy jsou naplněny znaky jen jednoho

⁵⁸⁰ Situaci komplikuje to, že v praxi se běžně vyskytují případy, kdy jsou jedním jednáním – například uvedením zkrácených údajů do žádosti o úvěr nebo použitím účelově vázané dotace na jiný než určený účel – zároveň ohroženy nebo porušeny finanční zájmy Evropské unie trestněprávně chráněné § 260 trestního zákoníku i § 211 trestního zákoníku nebo § 212 trestního zákoníku a majetkové zájmy jiných subjektů chráněné v takových případech jen § 211 trestního zákoníku nebo § 212 trestního zákoníku. K těmto situacím dochází proto, že financování jednotlivých projektů ze zdrojů Evropské unie bývá spojeno s požadavkem na pokrytí části nákladů z vnitrostátních dotačních, subvenčních nebo úvěrových zdrojů, tedy z finančních prostředků uvolněných ze státních, regionálních nebo obecních rozpočtů, a o vyčlenění finančních prostředků na daný účel z obou uvedených zdrojů je žádáno současně s použitím stejných dokumentů. Při naplnění znaků skutkových podstat trestných činů podle § 211 trestního zákoníku a § 212 trestního zákoníku je v takovém skutkovém rámci působena škoda ve výši činící součet škod jdoucích na účet státu, regionu nebo obce a škody na účet Evropské unie – tedy například škoda ve výši 12.000.000 Kč – zatímco naplněním skutkové podstaty trestného činu podle § 260 trestního zákoníku toliko škoda ve výši majetkové újmy způsobené Evropské unii – tedy například 6 000 000 Kč. Tomu koresponduje naplnění kvalifikačních znaků uvedených trestných činů, tedy konkrétně, například při škodě ve výši 12 000 000 Kč, z níž jde polovina na vrub Evropské unie a polovina na vrub určité obce, kvalifikačního znaku podle § 211 odst. 6 písm. a) trestního zákoníku, resp. § 212 odst. 6 písm. a) trestního zákoníku (jedná se o škodu velkého rozsahu na účet obou poškozených subjektů ve smyslu těchto ustanovení a § 138 odst. 1 trestního zákoníku), a kvalifikačního znaku podle § 260 odst. 4 písm. c) trestního zákoníku (zároveň jde o značnou škodu na vrub Evropské unie ve smyslu tohoto ustanovení a § 138 odst. 1 trestního zákoníku).

z uvedených trestných činů.⁵⁸¹ Nemůže tak jít o klasický případ speciality, kdy užití obecné normy je vyloučeno v případě užití normy zvláštní (*lex specialis derogat legi generali*). Za této situace je na místě připustit jednočinný souběh trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku s trestnými činy podvodu, úvěrového podvodu, dotačního podvodu a pojistného podvodu podle § 209, § 210, § 211 a § 212 trestního zákoníku.⁵⁸²

Vzhledem k tomu, že finanční zájmy Evropské unie jsou nejčastěji – a v největším rozsahu – poškozovány v souvislosti s poskytováním dotací, subvencí a návratných finančních výpomocí, bylo od počátku v praxi nejpálčivějším problémem vymezení vztahu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku a trestného činu dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku a k vztahu těchto trestných činů je k dispozici také nejrozsáhlejší judikatura soudů, byť do značné míry rozporná.

Po zakotvení skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie (původně Evropských společenství) do českého právního řádu se obvykle vycházelo z toho, že jednočinný souběh tohoto trestného činu s trestným činem dotačního podvodu je vyloučen z důvodu speciality ustanovení § 260 trestního zákoníku ve vztahu k ustanovení § 212 trestního zákoníku.⁵⁸³ Jen sporadicky se v literatuře objevovaly názory připouštějící, že to by mohlo platit

⁵⁸¹ Například podvodné jednání při vylákání dotace směřující toliko vůči České republice může být posouditelné jako trestný čin podle § 212 trestního zákoníku, zatímco některá z variant podvodného jednání na úkor příjmu rozpočtu Evropské unie jako trestný čin podle § 260 trestního zákoníku.

⁵⁸² Shodně DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník. Komentář. Díl II. 1. vydání.* Wolters Kluwer, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 1995-1997.

⁵⁸³ Tak byl například vztah daných ustanovení vyložen v komentáři ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník. Komentář. Díl II. 2. vydání.* C. H. Beck, Praha 2012, 3 632 s. ISBN 978-80-7400-428-5, s. 2655. Stejně vyhodnotil vztah daných trestných činů ve své rozhodovací praxi mimo jiné Vrchní soud v Praze v rozsudku sp. zn. 1 To 10/2015 ze dne 26. 3. 2015 a Krajský soud v Ostravě v rozsudku sp. zn. 49 T 3/2016 ze dne 23. 8. 2016. Posouzení stíhaných jednání v těchto rozhodnutích pouze jako trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 1, odst. 3 trestního zákoníku přitom nepokrylo celou šíři protiprávního jednání pachatelů, kteří svým jednáním neútočili toliko proti finančním zájmům Evropské unie, ale i jiných subjektů. K těmž obdobně došlo v případě posuzovaném Městským soudem v Praze v rozsudku sp. zn. 41 T 5/2013 ze dne 3. 12. 2014, v němž ovšem byl stíhaný skutek kvalifikován pouze jako trestný čin dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku, jemuž byla dána přednost před trestným činem poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku. Městský soud v Praze v uvedeném rozsudku analogicky použil usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 666/2012 ze dne 31. 10. 2012 uveřejněné pod č. 38/2013 Sb. rozh. tr., v němž Nejvyšší soud dospěl k těmto závěrům: „Jednočinný souběh trestných činů zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku a poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 260 trestního zákoníku je vyloučen. Skutková podstata trestného činu poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 260 trestního zákoníku je ohledně zkrácení cla subsidiární ke skutkové podstatě trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku, a proto se použije, jen nemá-li čin pachatele znaky trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku. Z tohoto důvodu, jestliže zkrácení cla nedosáhlo většího rozsahu, posoudí se jednání pachatele směřující ke krácení finančních prostředků, které tvoří příjem souhrnného rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem (konkrétně cla), jako trestný čin poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 260 odst. 2 trestního zákoníku, neboť následek, resp. účinek u tohoto trestného činu není vyjádřen žádným kvantitativním hlediskem.“ V uvedeném případě posuzovaném Městským soudem v Praze přesáhla způsobená

jen tehdy, pokud by nebyly zasaženy žádné jiné zájmy než finanční zájmy Evropské unie, a to s tím, že v opačném případě je třeba připustit jednočinný souběh uvedených trestných činů.⁵⁸⁴

Soudní praxe se musela od počátku vypořádávat nejen se samotným vztahem daných trestných činů, ale i s tím, jak přistupovat k následkům jednání naplňujících znaky jejich skutkových podstat. Bylo přitom zřejmé, že ustanovení § 260 trestního zákoníku i § 212 trestního zákoníku upravují v prvních odstavcích (na rozdíl od § 209 trestního zákoníku) skutkové podstaty trestných činů ohrožovacích, které se ovšem překrývají jen částečně, protože ustanovení § 260 trestního zákoníku nedopadá jen na dotace, subvence a další finanční výpomoci, ale i na jiné případy podvodných jednání vztahujících se k rozpočtům Evropské unie a k jejímu majetku (v tomto ohledu je obecnější), zatímco ustanovení § 212 trestního zákoníku se nevztahuje jen na případy dotací, subvencí a dalších finančních výpomocí, které mají vztah k Evropské unii, ale i na dotace, subvence a další finanční výpomoci se vztahem k jiným subjektům (a v tomto směru je obecnější ono). V druhých odstavcích ustanovení § 212 trestního zákoníku i § 260 trestního zákoníku jsou pak zakotveny skutkové podstaty poruchových deliktů. Skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 1 a 2 trestního zákoníku jsou přitom užší v tom smyslu, že se uvedenými ustanoveními chrání pouze finanční zájmy Evropské unie, zatímco ustanovení § 212 odst. 1 a 2 trestního zákoníku chrání i zájmy jiných subjektů. V tomto směru vykazuje ustanovení § 260 trestního zákoníku rysy speciálního ustanovení oproti ustanovení § 212 trestního zákoníku. Ustanovení § 260 trestního zákoníku ovšem nechrání ryze finanční zájmy Evropské unie vztažené k majetku, ale i závazná pravidla tržní ekonomiky (a proto není trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie zařazen mezi trestné činy majtkové, ale mezi trestné činy proti závazným pravidlům tržní ekonomiky). Nadto jsou skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie širší v tom smyslu, že zahrnují i další jednání nemající podvodnou povahu, jako jsou případy neoprávněného neodvedení finančních prostředků do unijních rozpočtů a všechny protiprávní formy použití finančních prostředků z uvedených rozpočtů a neoprávněného nakládání s majetkem Evropské unie. V tomto směru jsou ustanovení § 260 odst. 1 a 2 trestního zákoníku širší oproti ustanovením § 212 odst. 1 a 2 trestního zákoníku, takže vykazují rysy ustanovení obecného ve vztahu k zvláštnímu (speciálnímu).

škoda 10 000 000 Kč, ale kdyby tomu tak nebylo, vedlo by právní posouzení stíhaného skutku toliko jako trestného činu dotačního podvodu k odlišné věcné příslušnosti soudu, neboť by se nevyužilo ustanovení § 17 odst. 1 písm. c) trestního řádu, tedy že o trestných činech poškození finančních zájmů Evropské unie má rozhodovat vždy bez ohledu na trestní sazbu odnětí svobody v prvním stupni krajský soud.

⁵⁸⁴ Viz rozbor v komentáři DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník*. Komentář. Díl II. 1. vydání. Wolters Kluwer, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 1995. Ve stejném smyslu se vyslovil například Vrchní soud v Praze v rozsudku sp. zn. 5 To 33/2013 ze dne 4. 4. 2013 a v rozsudku sp. zn. 4 To 3/2016 ze dne 24. 3. 2016.

Realita je taková, že typicky v praxi dochází k současnému naplnění znaků obou posuzovaných trestných činů, neboť výrazně převažují případy, v nichž finanční prostředky poskytované Evropskou unií nepokrývají celou výši čerpaných dotací, subvencí a dalších finančních výpomocí, ale pouze z větší části. To na první pohled svědčí pro vyloučení jednočinného souběhu z důvodu speciality. Jsou-li ovšem zasaženy i jiné zájmy, než chráněné ustanovením, u něhož by bylo možno uvažovat o tom, že je speciálním či primárním, měla by se uplatnit obecná zásada, že skutek je třeba zásadně posoudit podle všech v úvahu přicházejících ustanovení zvláštní části trestního zákoníku, jejichž znaky byly naplněny. Z této argumentace vycházely také další alternativy, které se vyskytly v některých rozhodnutích soudů, podle nichž by bylo na místě rozdílně posoudit otázku konkurence ustanovení § 212 a § 260 trestního zákoníku v případech výlučného zasažení zájmů Evropské unie, která pokryla dotaci v její plné výši (v nichž by byl skutek posouzen jen podle § 260 trestního zákoníku), a v případech poškození jak Evropské unie, tak i jiného subjektu (kdy by bylo namísto posoudit skutek podle obou v úvahu přicházejících ustanovení, aby tak bylo vyjádřeno to, že došlo k zasažení též jiných právních statků, než jsou finanční zájmy Evropské unie).⁵⁸⁵

Při úvahách o možném jednočinném souběhu daných trestných činů, resp. o jeho vyloučení, bylo zároveň na místě vzít v potaz to, že ustanovení § 260 odst. 1 a 2 trestního zákoníku obsahují přísnější trest, když stanoví vyšší horní hranici trestu odnětí svobody (tři roky) oproti ustanovením § 212 odst. 1 a 2 trestního zákoníku, které stanoví nižší horní hranici trestu odnětí svobody (dva roky). Ve vyšších odstavcích obou ustanovení jsou pak sice stanoveny stejné trestní sazby při způsobení stejné škody (větší, značné i velkého rozsahu), ovšem rozdíl je v tom, že v § 212 odst. 6 trestního zákoníku je použití vyšší trestní sazby trestu odnětí svobody (v rozpětí pěti až deseti let) vyhrazeno též pro případy, v nichž je dána okolnost spočívající v úmyslu umožnit nebo usnadnit tam uvedené trestné činy (vztahující se k terorismu), zatímco v § 260 trestního zákoníku není zakotvena taková zvlášť přitěžující okolnost. Také tato skutečnost vyznívala – a doposud vyznívá – ve prospěch posouzení skutku naplňujícího současně znaky obou daných trestných činů podle obou ustanovení. Zásadně je totiž trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 1 nebo 2 trestního zákoníku těžším trestným činem než trestný čin dotačního podvodu podle § 212 odst. 1 nebo 2 trestního zákoníku, avšak je-li takový čin spáchán v úmyslu umožnit nebo usnadnit spáchání například teroristického trestného činu, je těžším trestným činem dotační podvod, který je třeba kvalifikovat podle § 212 odst. 1 nebo 2, odst. 6 písm. b) trestního zákoníku. Privilegování pachatele upřednostněním

⁵⁸⁵ K tomuto závěru došel Vrchní soud v Praze v rozsudku sp. zn. 4 To 3/2016 ze dne 24. 3. 2016.

ustanovení § 212 trestního zákoníku v prvně uvedeném případě (pokud by mělo dostat přednost jako primární), resp. ustanovení § 260 trestního zákoníku ve druhém z případů (pokud by mělo dostat přednost jako speciální) by za této situace nebylo vůbec důvodné. To umožnilo učinit závěr, že nelze *a priori* upřednostnit jedno ustanovení před druhým, protože může záviset na konkrétních okolnostech činu, které z uvedených dvou ustanovení nakonec bude přísnější, přičemž ani v jednom ze sledovaných případů není důvod pro privilegování pachatele. To rovněž svědčilo – a nadále svědčí – ve prospěch varianty připouštějící jednočinný souběh obou uvedených trestných činů. Rozhodovací praxi soudů v tomto směru posléze sjednotil Nejvyšší soud ČR vydáním stanoviska sp. zn. Tpjn 300/2017 publikovaného pod číslem 1 ročníku 2018 Sbírkky rozhodnutí a stanovisek NS ČR.

Ve stejném stanovisku se Nejvyšší soud ČR vyjádřil také k tomu do jaké míry je na místě klást pachateli za vinu způsobení škody při posouzení spáchaného činu současně jako trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku a trestného činu dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku. Pokud se totiž většinová aplikační praxe soudů nakonec ustálila na tom, že je možný jednočinný souběh daných trestných činů, zásadně se rozcházela v náhledu na to, co představuje škodu v případě prvního z těchto trestných činů a co v případě druhého z nich. V úvahu přicházely tři alternativy: (1) rozdělit způsobenou škodu tak, aby byla při aplikaci ustanovení § 260 trestního zákoníku zohledněna pouze její část způsobená Evropské unií a při aplikaci ustanovení § 212 trestního zákoníku pak ta způsobená jinému subjektu,⁵⁸⁶ (2) zohlednit celou způsobenou škodu při aplikaci obou ustanovení⁵⁸⁷ a (3) při aplikaci ustanovení § 212 trestního zákoníku zohlednit celou způsobenou škodu, zatímco při aplikaci ustanovení § 260 trestního zákoníku pouze její část způsobenou Evropské unií.⁵⁸⁸ Nejvyšší soud ČR se posléze přiklonil k poslední z těchto alternativ.⁵⁸⁹ Předností tohoto řešení

⁵⁸⁶ Z této alternativy vyšly například rozsudky Městského soudu v Praze sp. zn. 63 T 10/2011 ze dne 1. 2. 2012 a sp. zn. 10 T 12/2015 ze dne 15. 4. 2016, rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci sp. zn. 28 T 10/2014 ze dne 17. 12. 2014 a usnesení Vrchního soudu v Olomouci sp. zn. 3 To 12/2015 ze dne 18. 2. 2015 (přičemž tuto alternativu zároveň preferovalo stanovisko nejvyššího státního zástupce sp. zn. 1 SL 770/2010 ze dne 8. 3. 2011, publikované pod č. 3/2011 Sbírkky výkladových stanovisek Nejvyššího státního zastupitelství).

⁵⁸⁷ Tato alternativa byla promítnuta například do rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 1 T 1/2014 ze dne 18. 6. 2014 (a to s argumentem, že není důvod rozlišovat, kterému subjektu byla nakonec škoda způsobena, neboť ustanovení § 212 trestního zákoníku vůbec neskýtá podklad pro jakékoliv dělení způsobené škody a ustanovení § 260 trestního zákoníku ve vyšších odstavcích také spojuje přičitatelnost určité výše škody jen s jejím způsobením spáchaným činem, nikoliv s jejím způsobením jen určitému subjektu, tedy Evropské unií).

⁵⁸⁸ Tuto alternativu uplatnil například Vrchní soud v Praze v rozsudku sp. zn. 5 To 33/2013 ze dne 4. 4. 2013 a v rozsudku sp. zn. 4 To 3/2016 ze dne 24. 3. 2016 (když položil důraz na to, že ustanovení § 260 trestního zákoníku cílí na ochranu finančních zájmů Evropské unie, jejichž zasažení je na místě vyjádřit tím, že se pachateli při jeho aplikaci zohlední jen škoda způsobená Evropské unií, zatímco v ustanovení § 212 trestního zákoníku není žádná opora pro zohlednění toho, kterému subjektu byla způsobena škoda).

⁵⁸⁹ Právní věta uvedeného stanoviska – stanoviska Nejvyššího soudu ČR sp. zn. Tpjn 300/2017 publikovaného pod číslem 1 ročníku 2018 Sbírkky rozhodnutí a stanovisek NS ČR – zní: „Jednočinný souběh trestných činů dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku a poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního

je, že jednání pachatele postihuje podle obou ustanovení § 212 a § 260 trestního zákoníku, z nichž v konkrétním případě může být přísnější první, v jiném zase druhé, ale nelze jednoznačně stanovit, že jedno má mít před druhým přednost, přičemž v případě dosažení určité hranice škody (větší, značné či velkého rozsahu), které jsou shodně uvedeny v obou ustanoveních se stejnými trestními sazbami, je skutek postižen podle trestní sazby určené celkovou škodou (způsobenou jak Evropské unii, tak i jinému subjektu). Pachatel tedy není nedůvodně zvýhodňován a celá škoda je mu kladena za vinu podle § 212 trestního zákoníku, zatímco u trestného činu podle § 260 trestního zákoníku se vychází z jeho specifčnosti, neboť v jeho rámci se zohledňuje jen škoda způsobená Evropské unii. Ustanovení § 260 trestního zákoníku je totiž určeno specificky k ochraně finančních zájmů Evropské unie, zatímco ustanovení § 212 trestního zákoníku chrání před dotačními podvody veškeré subjekty, takže při jeho aplikaci není důvod ze způsobené škody vyčleňovat jakoukoliv její část.

Obdobně jako k vztahu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku a trestného činu dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku je na místě přistupovat k vztahu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku a trestných činů úvěrového podvodu podle § 211 trestního zákoníku a pojistného podvodu podle § 210 trestního zákoníku, ale i k vztahu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku a trestného činu podvodu podle § 209 trestního zákoníku. Věcně totiž platí o vztahu těchto trestných činů totéž, co o vztahu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku a trestného činu dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku, a to jak ohledně možnosti jejich jednočinného souběhu tak ohledně škod jimi způsobených.

V podstatě ze stejných důvodů je na místě připustit jednočinný souběh trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku s některými dalšími hospodářskými trestnými činy, specificky pak s trestnými činy zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku, porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 trestního zákoníku, zneužití informace v obchodním styku podle § 255 trestního zákoníku, zneužití postavení v obchodním styku podle § 255a trestního zákoníku, zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256 trestního zákoníku, pletich při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži podle § 257

zákoníku je možný. Je-li při naplnění znaků obou těchto trestných činů skutek spáchán zčásti ke škodě Evropské unie a zčásti ke škodě jiného subjektu (zpravidla České republiky nebo územního samosprávného celku), je třeba pachateli klást za vinu v rámci ustanovení § 212 trestního zákoníku celou způsobenou škodu (tj. součet obou dílčích částek), zatímco v rámci ustanovení § 260 trestního zákoníku jen její dílčí část způsobenou ve vztahu k finančním prostředkům Evropské unie.“

trestního zákoníku a zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění podle § 254 trestního zákoníku.⁵⁹⁰

V minulosti byl v soudní praxi vylučován jednočinný souběh trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku s trestným činem zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku, a to s argumentem, že skutkové podstaty každého z těchto trestných činů dopadají převážně na jiné protiprávní činy a skutková podstata prvního z těchto trestných činů – trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku – je subsidiární ke skutkové podstatě druhého z nich – trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku.⁵⁹¹ Takovéto posouzení vztahu těchto dvou skutkových podstat však aktuálně nemůže obstát. Svou podstatou totiž jde v jejich případě o obdobný vztah jako v případě vztahu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie a trestných činů podvodu, úvěrového podvodu a dotačního podvodu. Oproti minulosti je rozdíl v tom, že trestněprávně chráněné finanční zájmy Evropské unie mohou doznat zásadní újmu též krácením určitých daní, zvláště pak daně z přidané hodnoty, resp. podílu na ní. V jejich případě – stejně jako v případě určitých cel – přitom plyne z vybraných finančních prostředků do rozpočtu Evropské unie, rozpočtů jí

⁵⁹⁰ Co do své podstaty jsou jednání charakterizující trestný čin podle § 254 odst. 1 trestního zákoníku – a specificky pak jednání popsaná v § 254 odst. 1 alinea dva a tři trestního zákoníku – totožná s jednáními podřaditelnými pod znaky vymezené v § 260 odst. 1 trestního zákoníku, avšak na rozdíl od nich nedopadají pouze na případy, kdy jsou jimi dotčeny finanční zájmy Evropské unie, ale na mnohem větší okruh případů, takže z tohoto hlediska působí ustanovení § 254 odst. 1 trestního zákoníku ve srovnání s ustanovením § 260 odst. 1 trestního zákoníku jako ustanovení obecné. Současně ale platí, že znaky skutkové podstaty trestného činu podle § 260 odst. 1 trestního zákoníku mohou naplnit také jednání nepodřaditelná pod jednání postihovaná ustanovením § 254 odst. 1 trestního zákoníku, když toto ustanovení dopadá toliko na neoprávněné manipulace s doklady sloužícími k přehledu o stavu hospodaření a majetku nebo k jejich kontrole, zatímco ustanovení § 260 odst. 1 trestního zákoníku na neoprávněné nakládání s jakýmkoliv doklady umožňujícími nesprávné použití nebo zadržování finančních prostředků z některého z unijních rozpočtů nebo zmenšení zdrojů některého takového rozpočtu, takže z tohoto zorného uhlu vykazuje rysy obecnějšího ustanovení § 260 odst. 1 trestního zákoníku. Trestný čin podle § 260 odst. 1 trestního zákoníku je tak například možné spáchat i uvedením nepravdivých údajů do dokladů takového typu jako jsou čestná prohlášení o bezdlužnosti nebo výpisy z obchodního rejstříku, nepatřící mezi doklady sloužící k přehledu o stavu hospodaření a majetku nebo k jejich kontrole ve smyslu § 254 odst. 1 trestního zákoníku. To nicméně nic nemění na tom, že v konkrétním případě mohou být jedním jednáním – například zkreslením určitých účetních dokladů nebo účetních knih zaúčtováním nepravdivých údajů do nich – ohroženy jak finanční zájmy Evropské unie chráněné ustanovením § 260 odst. 1 trestního zákoníku i ustanovením § 254 odst. 1 trestního zákoníku tak majetková práva jiných subjektů nebo včasné a řádné vyměření daně trestněprávně chráněné pouze ustanovením § 254 odst. 1 trestního zákoníku, případně jím a ustanovením § 240 trestního zákoníku. Srov. DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník. Komentář. Díl II. 1.* vydání. Wolters Kluwer, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 1995,

⁵⁹¹ Viz výše citované usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 666/2012 ze dne 31. 10. 2012 uveřejněné pod č. 38/2013 Sb. rozh. tr. Toto rozhodnutí bylo vztaženo k případům krácení cel a dovozováno v něm bylo, že právní kvalifikaci trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku je v takových případech na místě použít, jen nemá-li čin pachatele znaky trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku, tedy například pokud zkrácení cla nedosáhlo většího rozsahu, a přitom jednání pachatele bylo na újmu příjmu souhrnného rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem. U trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 odst. 2 trestního zákoníku totiž není následek, resp. účinek vyjádřen žádným kvantitativním hlediskem.

spravovaných a rozpočtů spravovaných jejím jménem pouze jejich část, zatímco jejich další část zůstává členskými státy, které zajišťují jejich výběr.⁵⁹² Zčásti tedy jejich krácení působí újmu Evropské unii a zčásti újmu členskými státy. Naplňovány přitom jsou znaky jak trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku, jehož skutková podstata nerozlišuje na úkor koho jsou kráceny a komu je tím působena škoda, tak trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku, jehož skutková podstata sankcionuje jednání na úkor Evropské unie. Stejně jako v případě vztahů ustanovení § 260 trestního zákoníku a § 212 trestního zákoníku nelze za daných okolností ani v případě vztahů ustanovení § 260 trestního zákoníku a § 240 trestního zákoníku jednoznačně stanovit, že jedno má mít před druhým přednost. Dala-li by se přednost aplikaci § 240 trestního zákoníku, nezohlednila by se v právní kvalifikaci spáchaného činu ta skutečnost, že jím zčásti došlo k poškození specifických finančních zájmů Evropské unie, a bylo by nezbytné připustit možnost aplikace § 260 trestního zákoníku alespoň v případech, v nichž by způsobená škoda nedosáhla minimální hranice stanovené ustanovením § 240 trestního zákoníku. Naopak, při upřednostnění aplikace § 260 trestního zákoníku by nebyla v použité právní kvalifikaci spáchaného činu jako trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie postižena celková způsobená škoda, což by mohlo mít zásadní vliv na uplatnitelné trestní sankce. To, že ustanovení § 260 trestního zákoníku cílí na ochranu finančních zájmů Evropské unie, je přitom na místě vyjádřit tím, že se pachatelé při jeho aplikaci zohlední jen škoda způsobená Evropské unii, zatímco v ustanovení § 240 trestního zákoníku není žádná opora pro zohlednění toho, kterému subjektu byla spáchaným činem způsobena škoda, takže jí je třeba pachatelé přičíst v celku. Pro připuštění jednočinného souběhu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku a trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku zároveň svědčí potřeba v použité právní kvalifikaci vystihnout náležitě povahu a celkovou závažnost spáchaného činu a celou šíři jeho důsledků.

Obdobně jako je z výše rozvedených důvodů za výše uvedených okolností možný jednočinný souběh trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku s trestnými činy podvodu, úvěrového podvodu, dotačního podvodu a pojistného podvodu, je myslitelný také jednočinný souběh tohoto trestného činu s dalšími majetkovými trestnými činy, mezi nimi s trestnými činy legalizace výnosů z trestné činnosti

⁵⁹² V konkrétech k tomu viz výše bod 1.2.5. kapitoly 1.2. této práce, srov. též bod 1.4.1.C. kapitoly 1.4. této práce. Podíl na dani z přidané hodnoty představuje pro Evropskou unii druhou nejvyšší položku jejich příjmů a je krácen rozsáhlými daňovými podvody, zvláště pak těmi karuselovými (nejvyšší část jejich příjmů připadá na odvody podílu z hrubého národního důchodu).

podle § 216 trestního zákoníku, porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku podle § 227 trestního zákoníku a způsobení úpadku podle § 224 trestního zákoníku [viz zvláště § 224 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku]. Totéž platí o možnosti jednočinného souběhu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku s trestnými činy proti pořádku ve věcech veřejných a proti základům České republiky, cizího státu a mezinárodní organizace vyznačujícími se určitými majetkovými dopady, například s trestným činem teroristického útoku podle § 311 trestního zákoníku [viz zvláště § 311 odst. 2 alinea druhá, odst. 3 písm. g) trestního zákoníku], s trestným činem zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku a s příslušnými formami trestného činu úplatkářství (viz § 331, § 332 a § 333 trestního zákoníku). Uvedené trestné činy buď chrání jiné individuální objekty, anebo sice stejné individuální objekty, ale proti různým typům jednání.⁵⁹³ Není tedy žádný věcný důvod pro vyloučení možnosti jejich jednočinného souběhu s trestným činem poškození finančních zájmů Evropské unie.

Nic z toho naopak nesvědčí pro připuštění možnosti jednočinného souběhu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku s trestným činem porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku a s trestným činem vystavení nepravdivého potvrzení a zprávy podle § 259 trestního zákoníku.⁵⁹⁴

Celkově vzato vzájemným vztahům trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie zatím nebyla v rozhodovací praxi ani v odborné literatuře věnována velká pozornost.

⁵⁹³ Blíže k tomu viz, DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník. Komentář. Díl II. 1. vydání.* Wolters Kluwer, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 1997-1998.

⁵⁹⁴ Trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku je subsidiární ve vztahu k trestnému činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku, stejně jako je s ohledem na konstrukci jeho skutkové podstaty subsidiární i k většině ostatních majetkových trestných činů a k některým hospodářským trestným činům (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 11 Tz 276/2000 ze dne 18. ledna 2001, publikovaný pod č. 21/2002 Sb. rozh. tr.). Proto je jejich jednočinný souběh vyloučen. Postih za trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku spáchaný na úkor Evropské unie je tedy možný, ale jen v případech, v nichž spáchaný čin nenaplní současně znaky trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku. To v praxi přichází v úvahu jen výjimečně. Aktuálnější je možnost trestního postihu za nedbalostní formu daného trestného činu, tedy za trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 trestního zákoníku (nedbalostní forma trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku totiž není v České republice zakotvena, takže nedbalostní „nevěrná“ správa majetku Evropské unie je trestněprávně postižitelná jen za okolností předpokládaných ustanovením § 221 trestního zákoníku). Jednočinný souběh trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku s trestným činem vystavení nepravdivého potvrzení a zprávy podle § 259 trestního zákoníku je vyloučen proto, že trestný čin podle § 260 trestního zákoníku je v poměru speciality k trestnému činu podle § 259 trestního zákoníku. Vystavení nepravdivého dokladu – potvrzení – o finančních poměrech nebo o majetkové situaci způsobilého poškodit finanční zájmy Evropské unie je tedy na místě právně kvalifikovat pouze jako trestný čin podle § 260 odst. 1 trestního zákoníku, byť současně naplní znaky trestného činu podle § 259 trestního zákoníku (viz DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník. Komentář. 1. vydání.* Wolters Kluwer, Praha 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4, s. 1347-1348 a 1998; ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník. Komentář. Díl II. 2. vydání.* C. H. Beck, Praha 2012, 3 632 s. ISBN 978 -80-7400-428-5, s. 2656).

Soudní praxe byla v podstatě konfrontována pouze s nejasnostmi ohledně vztahu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie s trestným činem dotačního podvodu a s trestným činem zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby a doposud se v ní nemohl projevit vliv změn spojených s přijetím směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie ani se zřízením Úřadu evropského veřejného žalobce. Do budoucna však lze očekávat, že se situace změní. Záležet přitom ale pochopitelně bude na tom do jaké míry – a zda vůbec – se bude dařit odhalovat a trestně stíhat danou trestnou činnost v celé její šíři a mnohdy nadnárodní dimenzi a jak aktivní v tom bude Úřad evropského veřejného žalobce.

2.5. Shrnutí

Finančními zájmy Evropské unie chráněnými trestněprávně v České republice jsou tytéž zájmy této povahy jako ty chráněné trestněprávně na úrovni Evropské unie.

V České republice je finančním zájmům Evropské unie v celé jejich škále poskytována rovnocenná trestněprávní ochrana jako jejím vlastním finančním zájmům. V určitých ohledech jde česká právní úprava trestněprávní ochrany finančních zájmů Evropské unie i nad rámec trestněprávní ochrany jejích vlastních finančních zájmů (tak například umožňuje širší trestněprávní postih krácení daní na újmu Evropské unie než jejich krácení na újmu České republiky) a v určitých směrech se přitom dostala také nad rámec požadavků unijní legislativy (například v tom, že kriminalizuje širší rozsah přípravných jednání na úkor finančních zájmů Evropské unie).

Česká trestněprávní úprava ochrany finančních zájmů Evropské unie prodělala vývoj korespondující vývoji jejich právní úpravy na úrovni Evropské unie. České právní normy – stejně jako ty unijní – přitom nevymezují co se míní oněmi jejími finančními zájmy, ale stanoví co z nich je trestněprávně chráněno, proti jakým protiprávním činům je to chráněno a jak je to chráněno. Trestněprávní ochrana jim je přitom poskytována prostředky trestního práva hmotného i prostředky trestního práva procesního, vymezenými v trestních kodexech a v právních předpisech na ně navazujících.

Finanční zájmy Evropské unie jsou současně chráněny administrativně právně, takže trestněprávní prostředky jsou určeny na ochranu těchto jejích zájmů proti nejzávažnějším formám jednání je poškozujících a ohrožujících, zvláště pak proti takovým jednáním podvodné povahy. Právní úprava trestněprávní ochrany daných zájmů je na úrovni Evropské unie roztržštěnější než v České republice. Požadovaný standard jejich trestněprávní ochrany – pro

Českou republiku, stejně jako pro její ostatní členské státy – vymezuje na její úrovni několik právních norem různé právní síly. Nejpropracovanější je přitom unijní právní úprava trestněprávní ochrany finančních zájmů Evropské unie vztažených k jejímu majetku. Právní rámec této jejich ochrany je na úrovni Evropské unie aktuálně vymezen ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie a v nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

Pro členské státy Evropské unie vázané daným přímo aplikovatelným nařízením – mezi něž patří též Česká republika – zavedlo toto nařízení režim vedení trestního řízení v daných případech na dvou úrovních: v přípravném stadiu řízení na úrovni Evropské unie a v soudním stadiu řízení na úrovni jejich členských států. Rozhodování o vině a trestu v těchto případech tedy zůstalo na soudech jejich členských států – tedy i na soudech České republiky – zatímco pro přípravné stadium řízení v těchto případech byly vyšetřovací pravomoci přeneseny z místních orgánů činných v trestním řízení – v České republice ze státních zastupitelství, resp. státních zástupců – na Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO), resp. na pověřené evropské žalobce působící u tohoto úřadu, na něž zároveň v těchto případech přešla role veřejných žalobců v řízeních před soudy. Úřad evropského veřejného žalobce je přitom věcně příslušný k vedení vyšetřování a trestního stíhání ve věcech, v nichž jde o trestnou činnost proti finančním zájmům Evropské unie ve smyslu uvedené směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017, konkrétně pak o trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie stanovené v dané směrnici, dále o trestné činy s nimi neoddělitelně spjaté a o trestné činy související s účastí na zločinných spolčeních zaměřujících se na jejich páchaní.

Předmětem trestněprávní ochrany je v těchto případech soubor finančních zájmů Evropské unie vztažených k finančním prostředkům procházejícím jejími rozpočty a k dalším jejím aktivům pořízeným z jejích rozpočtů. Těžištěm trestněprávní ochrany jejich finančních zájmů jsou přitom příjmy do unijních rozpočtů a výdaje z těchto rozpočtů, ale její součástí je i ochrana dalších majetkových hodnot existujících mimo unijní rozpočtové finanční prostředky, zvláště pak další finanční aktiva a celá škála reálných aktiv.

Hlavním prostředkem ochrany těchto finančních zájmů Evropské unie trestněprávní povahy je trestní postih trestných činů je poškozujících nebo ohrožujících. Do okruhu takových trestných činů – trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie – podle uvedené směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie nepatří všechny trestné činy poškozující nebo ohrožující její finanční zájmy, ale jen ty z nich, které vykazují charakteristiky stanovené v dané

směrnici. Jimi jsou protiprávní činy naplňující znaky skutkových podstat podvodů poškozujících finanční zájmy Evropské unie podle dané směrnice, praní (špinavých) peněz představujících výnos z nich, úplatkářství s nimi spojeného a zneužití finančních prostředků a dalších aktiv Evropské unie (jejich zpronevěry ve smyslu dané směrnice). Praní špinavých peněz (legalizace výnosů z trestné činnosti) a úplatkářství (v jeho aktivní i pasivní formě) jsou přitom danou směrnicí charakterizovány způsobem odpovídajícím jejich obecně ustálenému vnímání, zatímco o její charakteristice podvodů a zpronevěr to neplatí, neboť pod ně jsou v jejím pojetí zahrnuta i jednání jdoucí zásadně nad rámec toho co odpovídá jejich tradičnímu vnímání. To podstatně rozšiřuje okruh trestných činů, jejichž skutkové podstaty vykazují jejich znaky.

V České republice postihují daný typ protiprávních činů proti finančním zájmům Evropské unie primárně skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku. V nich jsou co do své podstaty kriminalizovány veškeré protiprávní činy, vedoucí k snížení finančních prostředků tvořících příjmy rozpočtu Evropské unie a rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem, veškeré případy neoprávněného využití finančních prostředků z těchto unijních rozpočtů a nadto některá jednání, z nichž hrozí takový poruchový následek, a určitá jednání spojená s neoprávněným nakládáním s dalšími majetkovými hodnotami Evropské unie. Skutkové podstaty daného trestného činu tak v zásadě pokrývají případy protiprávních činů vykazujících charakteristiky podvodů a zpronevěr poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie podle článku 3 odst. 2 a článku 4 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie.

Tyto protiprávní činy mohou zároveň naplnit znaky skutkových podstat několika dalších trestných činů, ať už těch podvodné povahy – a z nich pak především trestných činů podvodu, dotačního podvodu, úvěrového podvodu a zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby – nebo těch, které takovou povahu nemají – například trestných činů porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže, zjednání výhody při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži, pletich při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži, zneužití informací a postavení v obchodním styku, zpronevěry, zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění nebo porušování povinností při správě cizího majetku. Skutkové podstaty těchto majetkových a hospodářských trestných činů – na rozdíl od skutkových podstat trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie – mohou naplnit nejen protiprávní činy spáchané na úkor Evropské unie a jejích finančních zájmů, ale i protiprávní činy nedotýkající se žádným způsobem jejích finančních zájmů. Povahu trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie jim za této situace může vtisknout to, že poškodí nebo ohrozí finanční zájmy Evropské unie způsobem předpokládaným

danou směrnicí, a to bez ohledu na to, zda jejich smyslem – primárním cílem – je způsobení újmy finančním zájmům Evropské unie. Poškození nebo ohrožení finančních zájmů Evropské unie totiž může být jen jejich vedlejším doprovodným důsledkem. Totéž platí o některých dalších trestných činech, u nichž je primárním předmětem ochrany něco jiného než finanční zájmy Evropské unie, ale za určitých okolností mohou působit též újmu těmto jejím zájmům. Mezi ně lze zařadit především některé trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných – například trestné činy úředních osob a úplatkářské trestné činy – některé trestné činy organizovaných zločineckých skupin – resp. trestné činy páchané v jejich prospěch – a některé trestné činy proti základům Evropské unie, jejich členských států, dalších států a mezinárodních organizací, například teroristické trestné činy.

Vztah k finančním zájmům Evropské unie předpokládaný směrnicí Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie mohou mít také trestný čin legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216 trestního zákoníku a úplatkářské trestné činy, tedy trestný čin přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku, trestný čin podplacení podle § 332 trestního zákoníku a trestný čin nepřímého úplatkářství podle § 333 trestního zákoníku. První z těchto trestných činů – trestný čin legalizace výnosů z trestné činnosti – patří mezi trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie podle dané směrnice pokud se jedná o legalizaci majetkových hodnot pocházejících z trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Evropské unie jak je vymezuje daná směrnice a zbylé tři z těchto trestných činů – uvedené úplatkářské trestné činy – mezi ně patří, jestliže se postihované úplatkářství týká finančních zájmů Evropské unie.

Nad rámec základního standardu nastaveného unijní právní úpravou sankcionuje česká právní úprava některé nedbalostní formy jednání proti finančním zájmům Evropské unie, a to jako trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti a trestný čin legalizace výnosů z trestné činnosti z nedbalosti. Trestněprávně lze v České republice postihovat také nedbalostní zneužití pravomoci úřední osoby, a to jako trestný čin maření úkolu úřední osoby z nedbalosti. Na základě platné právní úpravy lze dovodit, že jsou-li tyto trestné činy spáchány způsobem poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie, patří rovněž mezi trestné činy proti jejím finančním zájmům a k jejich vyšetřování je věcně příslušný Úřad evropského veřejného žalobce.

Tento úřad je věcně příslušný též k vyšetřování a trestnímu stíhání trestných činů neoddělitelně spjatých s danými trestnými činy proti finančním zájmům Evropské unie. České právní předpisy – ani unijní právní normy – nijak nevymezují, co se míní takovými neoddělitelně

spjatými trestnými činy. Z povahy věci však lze za trestné činy neoddělitelně spjaté s danými trestnými činy proti finančním zájmům Evropské unie považovat především trestné činy spáchané v jednočinném souběhu s nimi, tedy spojené s nimi tím, že znaky jejich skutkových podstat byly naplněny stejnými činy. Další skutečností, která může založit jejich neoddělitelnou spjatost, je existence určité blízké souvislosti mezi trestným činem proti finančním zájmům Evropské unie a nějakým dalším trestným činem. Povahu trestných činů neoddělitelně spjatých s danými trestnými činy proti finančním zájmům Evropské unie tak mají též trestné činy, které jsou pouhými nástroji pro jejich spáchání, případně jsou páčány výhradně s cílem vytvořit podmínky pro jejich spáchání. Spjatost s nimi je také důvodem toho, že pod daný specifický režim jejich posuzování jsou podřazeny rovněž trestné činy související s účastí na zločinných spolčeních, resp. organizovaných zločineckých skupinách, zaměřujících se na jejich páčání. To platí i o takových trestných činech organizovaných zločineckých skupin, které mají povahu teroristických skupin.

Jednání proti finančním zájmům Evropské unie jsou tak v České republice trestněprávně postižitelná v rámci velice širokého spektra skutkových podstat řady trestných činů. Mezi ně patří jak skutkové podstaty trestných činů, s jejichž aplikací jsou dlouhodobě bohaté zkušenosti, tak skutkové podstaty trestných činů, které se v praxi vyskytují spíše výjimečně, takže k nim se vztahující soudní judikatura není doposud ustálená. Ne vždy je přitom také jednoznačný jejich vzájemný vztah a okruh trestných činů s nimi neoddělitelně spjatých.

Česká republika aktuálně naplňuje požadavky příslušných unijních právních norem – a zvláště pak směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie – především díky zvolenému vymezení znaků skutkové podstaty trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku. Společně s univerzálně pojatými skutkovými podstatami trestného činu legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216 trestního zákoníku a úplatkářských trestných činů podle § 331, § 332 a § 333 trestního zákoníku totiž pokrývá případy všech protiprávních činů vykazujících charakteristiky trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie podle dané směrnice a právě ona má co do svého pojetí nejbližší k podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie podle ní. Do rámce protiprávního nakládání s aktivy Evropské unie – tedy jejími finančními prostředky procházejícími jejími rozpočty a jejími dalšími majetkovými hodnotami pořízenými z jejích rozpočtů – kriminalizovaného ustanovením § 260 trestního zákoníku patří zvláště nesprávné použití jejích finančních prostředků a dalších aktiv, jejich neoprávněné prisvojení si a jejich protiprávní zadržování, na straně příjmů pak je daným ustanovením kriminalizováno zejména

nedovolené krácení jejich zdrojů a protiprávní snižování odvodů do jejich rozpočtů. Vedle jednání vedoucích k takovému poškození finančních zájmů Evropské unie přitom postihuje i velkou škálu protiprávních činů hrozících způsobením takového následku. Povaha protiprávních jednání naplňujících znaky daného trestného činu se však v průběhu doby mění už s ohledem na změny, které prodělávají unijní rozpočty, aktiva z nich pořizovaná a způsoby nakládání s těmito aktivy a s finančními prostředky procházejícími jejími rozpočty. To současně klade zvýšené nároky na výklad znaků skutkových podstat daného trestného činu a na způsob podřazování jednotlivých protiprávních jednání na úkor finančních zájmů Evropské unie pod ně.

Na vývoj aplikační praxe ve vztahu k ustanovení § 260 trestního zákoníku a na výklad znaků skutkových podstat trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie měla již v minulosti a bude mít jistě i v budoucnu vliv judikatura Soudního dvora Evropské unie, avšak průběžně ho ovlivňují zejména změny právního prostředí v Evropské unii, a to mnohdy i v situacích, kdy tyto změny není nezbytné v České republice promítat do vymezení skutkových podstat daného trestného činu. Ve vazbě na přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie ze dne 5. července 2017 tak také došlo k faktickému rozšíření záběru skutkových podstat trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie nad rámec změn provedených implementační novelizací trestního zákoníku. Zvláště výrazné je to v oblasti výdajů z unijního rozpočtu ve vztahu k zadávání veřejných zakázek financovaných nebo spolufinancovaných ze zdrojů Evropské unie a v oblasti příjmů unijního rozpočtu ve vztahu k jeho zdrojům v podobě odvodů z hrubého národního důchodu a podílu na dani z přidané hodnoty. Zatímco protiprávní činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Evropské unie vztahené k nim nebyly v minulosti posuzovány jako trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie, nově není důvod je nepodřazovat pod znaky tohoto trestného činu. Naopak, na místě je přehodnotit aplikační praxi, která je pod ně nepodřazovala.

Poměrně rozporuplně se rozhodovací praxe soudů vypořádávala se vztahem trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie k dalším trestným činům proti jejím finančním zájmům. Tento vývoj dosud není ukončen a soudní judikatura vztahující se k této problematice není zatím ustálena. Navíc je třeba, aby pokryla vztahy velice rozsáhlého okruhu trestných činů, z nichž některé mají co do svého vymezení k sobě blízko, zatímco jiné nikoliv. Stanovení jejich vztahu je v daném kontextu potřebné pro případy, kdy protiprávní činy naplňující současně znaky skutkových podstat několika z nich poškozují nebo ohrožují finanční zájmy Evropské unie. Ty jsou sice výslovně zákonem stanoveným předmětem ochrany pouze u jednoho ze všech těchto trestných činů, a to u trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle

§ 260 trestního zákoníku, avšak v konkrétních případech mohou ohrožovat nebo poškozovat finanční zájmy Evropské unie i činy naplňující znaky skutkových podstat řady dalších trestných činů, byť tyto samy o sobě nejsou určeny výlučně k jejich ochraně. Zvláště aktuální je přitom vyřešení vztahu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie vůči dalším hospodářským a majetkovým trestným činům. Soudní judikatura zatím dospěla k závěru, že je na místě připustit jeho jednočinný souběh s trestným činem dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku. Provedená analýza umožňuje učinit závěr, že totéž platí o jeho vztahu k většině dalších majetkových a hospodářských trestných činů, ale i k většině jiných trestných činů, které se mohou dotknout finančních zájmů Evropské unie. Obstát přitom již nemůže starší judikatura a odborná literatura, která vylučovala jeho jednočinný souběh s trestným činem zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku.

V budoucnu bude třeba stejně jako v minulosti reagovat na případné změny příslušné unijní právní úpravy a na judikaturu Soudního dvora Evropské unie, avšak jinak se nejeví aktuálními žádné zásadní legislativní změny stávajícího vymezení skutkových podstat trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie. Naopak, takové legislativní změny by případně mohly nevhodně přerušit probíhající vývoj soudní judikatury a rozkolísat výkladovou praxi. *De lege ferenda* lze nicméně v zájmu vyladění stávající právní úpravy zvážit změnu názvu trestného činu podle § 260 trestního zákonu na trestný čin poškození a ohrožení finančních zájmů Evropské unie a sjednocení trestních sazeb odnětí svobody uplatnitelných v reakci na jeho spáchání s trestními sazbami odnětí svobody za podvody podle § 209 až § 212 trestního zákoníku, případně též za zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku. Z věcně obhajitelných důvodů je možné zvážit též možnost jít nad standard nastavený na úrovni právní úpravy Evropské unie zakotvením trestnosti přípravy daného trestného činu a jeho nedbalostní formy a rozšířením trestněprávní ochrany poskytované ustanovením § 260 trestního zákoníku i na finanční zájmy Evropské unie vztažené k aktivům, s nimiž zatím nepočítá platná právní úprava. Věcně nedůvodným se naopak jeví vyčlenění trestného činu porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 odst. 2 trestního zákoníku z okruhu trestných činů, jejichž spáchání lze přičíst právnickým osobám. Účelné by to tedy bylo změnit novelizací zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

Závěr

Na počátku 3. tisíciletí čelí státy světa obavám o udržení svých základních hodnot obdobným těm, které je vedly v závěru 2. tisíciletí k sdružování se do různých společenství a k spojování sil ve snaze efektivně chránit své zájmy. Nadto, rychle postupující globalizace, průběžné otevírání prostoru pro uvolňování pohybu osob a nebývalý rozvoj moderních technologií je spojen s tím, že vedle někdejších hrozeb nabývají na významu zcela nové hrozby. To vše motivuje jednotlivé státy k spolupráci při ochraně jejich společných zájmů, ale současně to usnadňuje komunikaci a uskutečňování záměrů subjektů, které tyto zájmy ohrožují a mnohdy se přitom uchylují i k trestné činnosti, jejíž včasné odhalování je neustále obtížnější. Celý moderní svět tedy v současné době čelí v oblasti závažné trestné činnosti novým výzvám, se kterými se musí vypořádávat. Úzká spolupráce v oblasti justice a bezpečnosti mezi státy civilizovaného světa stojícími na stejných nebo podobných společenských a kulturních základech, sdílejících stejné zájmy a potřebu ochrany svých společenských a právních systémů, se tak jeví zcela nezbytnou.

Shoda však není na tom jakým způsobem tuto spolupráci uskutečňovat, kam až v jejím rámci jít a jak vyvážit zájem na zachování vlastní svrchovanosti jednotlivých států a na účelnosti delegovat určité pravomoci na instituce či subjektů stojící nad nimi. S těmito problémy se dlouhodobě potýká také Evropská unie a její členské státy a uspokojivé řešení se jim dosud nepodařilo nalézt. Vznešené ideály Evropské unie o evropanství, o zásadní identitě členských států, o jejich více méně stejném charakteru a o jejich společných zájmech naráží mnohdy na realitu, v konfrontaci s níž působí více jako budoucí vize než již naplněné představy. Evropské státy se jistě v mnohém vyvíjely podobně, staví na podobném kulturním a společenském základu a mají podobné právní systémy. Zároveň ale lpí na své svrchovanosti, mají své vlastní zájmy a uvedené podobnosti končí tam kde naráží na odlišnosti charakteristické pro každý z nich.

Tyto odlišnosti existují i v trestním právu jednotlivých členských států Evropské unie. Velice různorodě jsou tak v nich konstruovány skutkové podstaty řady trestných činů a podstatné rozdíly jsou mezi nimi také co do vymezení právního rámce pro reakci na jejich spáchání. Shoda není v okruhu a výši sankcí uplatnitelných v reakci na ně ani v okruhu alternativ k nim. A to, co je v jednom členském státě Evropské unie trestné jako určitý trestný čin, je v jiném jejím členském státě beztrestné nebo postižitelné jako jiný trestný čin nebo správní delikt. To platí i o zdánlivě banálně jasných případech takových trestných činů jakými jsou například trestné činy podvodu nebo vraždy. Některé členské státy Evropské unie se drží tradičního pojetí podvodu,

pro nějž je charakteristické uvedení někoho v omyl nebo využití jeho omylu a podvodný úmysl, zatímco jiné – včetně České republiky – pod podvody řadí i činy různé povahy nevykazující tuto charakteristiku. Takových podvodů – například dotačních podvodů – se pak mohou dopustit i osoby jednající na straně podvedených subjektů. Obdobně existují v Evropské unii členské státy, jako například Polsko nebo Španělsko, v nichž je za vraždu považována interrupce, s jejímž provedením nespojuje český právní řád spáchání žádného trestného činu, a na druhé straně je v České republice trestně postižitelné jako účast na sebevraždě to, co je v Nizozemí považováno za legální a trestně nepostižitelnou eutanazii. Mezi členskými státy Evropské unie jsou však zásadní rozdíly nejen v pojetí jednotlivých institutů trestního práva hmotného, ale i v právní úpravě procesu vyšetřování trestných činů, trestního stíhání osob podezřelých z jejich spáchání a rozhodování o nich. Podstatně se v nich přitom liší také role soudů a procesních stran v trestních řízeních a jsou v nich různé silné prokuratury, státní zastupitelství a policejní orgány. S ohledem na to existuje v jejich trestním právu, a to především v takovém právu procesním, shoda jen v určité omezené míře.

Dané rozdíly v trestním právu jednotlivých členských států Evropské unie není – a nebylo ani v minulosti – snadné překlenout. Největších pokroků na cestě k jejich překonání nicméně bylo postupně dosaženo v oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie před činy je poškozujícími nebo ohrožujícími. Dělo se tak ruku v ruce s tím, jak se ochrana těchto zájmů postupně stávala prioritou Evropské unie jako celku, ale i jejich členských států.

Ochrana finančních zájmů Evropské unie před činy je poškozujícími nebo ohrožujícími – zvláště pak těmi podvodné povahy – byla dlouhodobou prioritou Evropské unie už proto, že takové činy v sobě mají potenciál jí ekonomicky a politicky destabilizovat a mohou vážně komplikovat realizaci jejích rozvojových projektů a naplnění řady jejích politik. Není proto náhodou, že právě v této oblasti postoupila Evropská unie nejdále na cestě k harmonizaci trestního práva jejích členských států a že v zájmu sjednocení a zefektivnění přístupu k vyšetřování trestných činů proti jejím finančním zájmům dosáhla většina jejích členských států přenesení oprávnění k jeho vedení z původně příslušných vnitrostátních orgánů na první unijní orgán činný v trestním řízení, Úřad evropského veřejného žalobce. Nebyl to však jednoduchý proces, neboť vztah jednotlivých jejích členských států k němu byl namnoze rozporuplný. Její členské státy vesměs považovaly sféru trestního práva a řízení v trestních věcech za zásadní věc své suverenity a bránily se dlouho tomu, aby do ní Evropská unie jakkoliv zasahovala. To na jedné straně. Na straně druhé si byly vědomé velkého rozsahu finančních prostředků redistribuovaných prostřednictvím unijních rozpočtů do různých oblastí jejího života, a to ve snaze podpořit významné hodnoty, na nichž je založena, stejně jako toho, že s procesem dělby a

poskytování těchto finančních prostředků je spojeno vysoké riziko korupce, podvodů a dalších protiprávních činů. Z toho důvodu měla Evropská unie v minulosti, má v současné době a jistě bude mít i v budoucnu enormní zájem na odstranění takového vadného jednání a ochraně svých finančních zájmů. Nezákonná či přímo podvodná jednání v souvislosti s nakládáním s unijními finančními prostředky byly příslušné vyšetřovat a stíhat orgány činné v trestním řízení v každém členském státě Evropské unie. Pokud však samy její členské státy přespříliš upozorňovaly na nezákonné procesy nakládání s finančními prostředky z unijních zdrojů na svých územích, pochopitelně tím přitahovaly pozornost unijních institucí a potenciálně se připravovaly o možnost získávání dalších finančních prostředků. Proto Evropská unie jako celek dospěla k přesvědčení, že trestněprávní ochranu svých finančních zájmů musí posílit a přesunout z dosavadně výlučné pravomoci členských států na úroveň společné unijní ochrany. Harmonizaci trestního práva v této oblasti se jí pak podařilo dostat na kvalitativně vyšší úroveň a doprovodit jí dílčími kroky směřujícími k jeho unifikaci. Provedená analýza přitom umožňuje vyslovit předpoklad, že v budoucnu bude tento trend pokračovat a bude stále silnější. Bude tomu tak ovšem patrně pouze v případě, že se podaří v praxi naplnit očekávání s ním spojená, zvláště pak dosáhnout na celounijní úrovni určitého minimálního standardu trestněprávní ochrany finančních zájmů Evropské unie, sjednotit přístup k potírání trestné činnosti poškozující a ohrožující tyto její zájmy a zefektivnit trestní stíhání a trestání této trestné činnosti. To jistě nebude možné bez další potřebné součinnosti Evropské unie a jejích členských států, bez překlenutí problematických aspektů právní úpravy ochrany finančních zájmů Evropské unie a bez dovršení reformy unijních orgánů a institucí do ní zapojených.

Právní rámec trestněprávní ochrany finančních zájmů Evropské unie lze co do základu považovat za vyhovující. Aktuálně umožňuje trestněprávní postih v zásadě nejširšího možného spektra závažných protiprávních činů proti finančním zájmům Evropské unie a zakotvuje potřebnou škálu prostředků trestněprávní ochrany před těmito činy. Je výrazem kompromisu mezi integrací a unifikací, vytvářející podmínky pro společný unijní boj proti těmto trestným činům, a zachováním suverenity členských států zajišťující kontinuitu jejich svrchovanosti.

Česká republika se aktivně zúčastnila harmonizačního procesu v dané oblasti a v rámci posílené spolupráce s několika dalšími členskými státy Evropské unie se zasloužila o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Nadto, česká právní úprava v dané oblasti aktuálně plně vyhovuje všem požadavkům právních norem přijatých na úrovni Evropské unie. Co do právního rámce jsou tedy v České republice splněny všechny předpoklady pro náležité poskytování trestněprávní ochrany finančních zájmů Evropské unie před trestnými činy je poškozujícími nebo ohrožujícími – zvláště pak před těmi s podvodnými prvky – v potřebném rozsahu. Zřízení Úřadu

evropského veřejného žalobce zároveň otevírá perspektivu náležitého institucionálního zajištění vyšetřování těchto trestných činů, včetně těch s přeshraničním rozsahem, jednotně v rámci všech členských států Evropské unie, které se shodly na jeho zřízení. Pozitivem také je postupné ustalování aplikační praxe v dané oblasti, a to i ve vztahu k právním normám, které vyžadují výklad některých pojmů v nich použitých. Sjednocení jejich výkladu si však ještě vyžádá určitý čas. Totéž platí ohledně vymezení vztahů mezi skutkovými podstatami jednotlivých trestných činů proti finančním zájmům Evropské unie. *De lege ferenda* lze zvážit určité změny platné právní úpravy – včetně těch doporučených touto prací – ale je na místě k nim přistupovat uváženě, aby nevedly k neúčelnému rozkolísání aplikační a výkladové praxe a k nesystémovým zásahům do ní.

Legislativní proces na úrovni Evropské unie byl zatím završen přijetím směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie a nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Přijetí evropských trestních kodexů – jako další možný krok na cestě k unifikaci trestního práva v Evropské unii – není v dohledné době reálné. Lze však očekávat, že další vývoj bude směřovat k posílení trestněprávní ochrany Evropské unie – ale i jejích členských států – před teroristickými útoky a aktivitami teroristických skupin a dalších zločineckých společení. Také to by přitom mohlo nepřímou přispět k dalšímu posílení ochrany finančních zájmů Evropské unie, poškozovaných mnohdy těmito aktivitami. Využít by v té souvislosti bylo možné prostor, který právní normy Evropské unie již nyní otevírají pro případné rozšíření kompetencí Úřadu evropského veřejného žalobce.

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

Monografie a sborníky

- BAKEŠ, Milan, KARFÍKOVÁ, Marie, KOTÁB, Petr, MARKOVÁ, Hana. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 552 s. ISBN 978-80-7400-440-7
- BALDWIN, Richard, WYPLOSZ, Charles. *Ekonomie evropské integrace*. 4. vydání. Praha: Grada, 2013. 577 s. ISBN: 978-80-247-4568-8
- BÁRTKOVÁ, Dana. *Euro - jednotná měna pro nejednotnou Evropu*. Ostrava: Key Publishing, 2014. 115 s. ISBN 978-80-7418-217-4
- BEGG, Iain, GRIMVADE, Nigel. *Paying for Europe*. Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998. 208 s. ISBN 1-85075-858-1
- BOHÁČ, Radim, MARKOVÁ, Hana. *Rozpočtové právo*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 235 s. ISBN: 978-80-7179-598-8
- BRŮŽEK, Antonín, SMRČKOVÁ, Gabriela, ZÁKLASNÍK, Martin. *Evropská měnová integrace a Česká republika*. Praha: Velryba, 2007. 197 s. ISBN: 978-80-85860-19-1
- CEJP, Martin. *Druhy a formy činnosti organizovaného zločinu*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 1996, 74 s., ISBN 978-80-7338-155-4
- ČERVENKA, Miroslav. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009, 205 s. ISBN 978-808-7212-110
- DAVID, Vladislav, NETT, Alexandr. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha: C. H. Beck, 2007, 354 s., ISBN 978-80-7179-562-9
- DĚDEK, Oldřich. *Doba eura: úspěchy i nezdary společné evropské měny*. Praha: Linde, 2014. 335 s. ISBN 978-80-7201-933-5
- DĚDEK, Oldřich. *Proč se neobávat eura*. Bučovice: Martin Stříž, 2015. 15 stran. Analýzy a studie Mendelova evropského centra; 2015, č. 5. ISBN 978-80-87106-82-2
- DINAN, Desmond. *Encyclopedia of the European Union*. Houndmills: Macmillan Press, 2000. 609 s. ISBN 978-0333712627
- DINAN, Desmond. *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*. 4. vydání. Houndmills: Red Globe Press, 2010. 636 s. ISBN 978-0230272613
- DREW, Steve. How will the European Public Prosecutor's Office (EPPO) be born? In: *The European Public Prosecutor's Office – Legal and Criminal Policy Perspectives* (ed. Asp, Paul), s. 10-26, Stockholm: Stiftelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, 2005. ISBN 978-91-8598-507-4
- FENYK, Jaroslav: Mechanismus ochrany finančních zájmů Evropských společenství v České republice. In *Aktuální otázky europeizace trestního práva*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 2/2005. s. 113-122, Praha: Karolinum, 2005, ISBN 80-246-1034-5
- FENYK, Jaroslav, SVÁK, Ján. *Europeizace trestního práva*. 1. vydání Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva – Eurokódex, 2008, 233 s. ISBN 978-80-88931-88-1

- FENYK, Jaroslav. Projekt modelového trestního práva Corpus Iurius a právo na spravedlivý proces. In *Ochrana základních práv a svobod v procesu europeizace trestního práva*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 1/2006, s. 22-46, Praha: Karolinum, 2007, ISSN 0323-0619
- FENYK, Jaroslav: Podvod poškozující společné zájmy ES a členských států; vývoj, vymezení, prevence a postih tohoto druhu kriminality. In *Europeizace skutkových podstat některých trestných činů*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 1/2007, s. 43-64, Praha: Karolinum, 2007, ISSN 0323-0619
- FENYK, Jaroslav. Projekt Evropského veřejného žalobce (Nová podoba mezinárodní justiční spolupráce v rámci členských států Evropské unie?) In: *Europeizace trestního práva* (ed. Tomášek, Michal), Acta Universitatis Carolinae Iuridica 2/2008, s. 35-51, Praha: Karolinum, 2008, ISSN 0323-0619
- FENYK, Jaroslav. Ochrana finančních zájmů Evropské unie. In *Právo v evropské perspektive* (ed. Blaho, Peter, Švecová, Adriana) I. díl. Trnava: Trnavská univerzita v Trnavě, 2011, s. 288 – 297, ISBN 9788080824600
- FENYK, Jaroslav, KLOUČKOVÁ, Světlana. *Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2005. 1019 s., ISBN: 80-7201-527-3
- FIALA, Petr, KRUTÍLEK, Ondřej, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 3. aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2018, 990 s. ISBN 978-80-7325-450-6
- FIALA, Michal, KLEMENT, Petr. Ochrana finančních zájmů Evropské unie v trestněprávní oblasti. In *Podvody a další hospodářská a majetková trestná činnost na úkor Evropské unie* (Zrivnij, Petr ed.). Sborník příspěvků z workshopu pořádaného na PrF MU v Brně dne 23.10.2014, s. 34-44, Brno: Masarykova univerzita, 2014, 67 s. ISBN 978-80-210-7525-2
- FOJT, Dominik. Projekt evropského veřejného žalobce v současnosti. In: *Nové jevy v hospodářské kriminalitě se zaměřením na kriminalitu finanční* (Fryšták, Marek, Hrušáková, Milana, eds.). Sborník příspěvků z konference. Brno: Masarykova univerzita, 2017, 172 s. ISBN 978-80-210-8675-3
- FRIES, Fabrice. *Velké evropské rozpravy. (Les grands débats européens.)* Praha: AZ Editio, 1998. 369 s. ISBN 80-86009-23-9
- GEELHOED, Willem, ERKELENS, Leendert Hendrik, MEIJ, Arjen. *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Hague: T.M.C. Asser Press, 2018
- GŘIVNA, Tomáš. *Právo na obhajobu v řízení vedeném Úřadem evropského veřejného žalobce*. Praha: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 4/2019, s. 59-65, Praha: Karolinum, 2019, ISSN 0323-0160
- INGHELRAM, Jan F. H. *Legal and institutional aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF): An analysis with a look forward to a European public prosecutor's office*. Groningen: Europa Law Publishing, 2011. 308 s., ISBN 978-90-8952-100-2
- JELÍNEK, Jiří, a kolektiv. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 7. aktualizované a doplněné vydání. Leges, Praha, 2019, 1000 s. ISBN 978-80-7502-380-3
- JELÍNEK, Jiří. *Trestní odpovědnost právnických osob v České republice. Problémy a perspektivy*. Leges, Praha, 2019, 384 s. ISBN 978-80-7502-351-3

- JELÍNEK, Jiří, GŘIVNA, Tomáš, ROMŽA, Sergej, TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana, SYKOVÁ, Anna, et. al. *Trestní právo Evropské unie*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 443 s. ISBN 978-80-7502-375-9
- JELÍNEK, Jiří, IVOR, Jaroslav, a kolektiv. *Trestní právo Evropské unie a jeho vliv na právní řád České republiky a Slovenské republiky*. Praha: Leges, 2015, 384 s. ISBN: 978-80-7502-080-2
- JURČÍK, Radek: *Veřejné zakázky a koncese*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 999 s., ISBN 978-80-7400-443-8
- JURČÍK, Radek: *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2007. 571 s. ISBN 978-80-7179-575-9
- KLIMEK, Libor. *Základy trestného práva Európskej únie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, 266 s. ISBN 978-80-8168-601-6
- KÖNIG, Petr, LACINA, Lubor a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie. Příležitost pro změnu*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 672 s. ISBN 978-80-7400-011-9
- KORDÍK, Miroslav. *Právní styk s cizincem*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, 328 s., ISBN 978-80-89603-50-3
- KOŘÍNEK Štěpán. *Evropský veřejný žalobce*. Praha: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 4/2019, s. 9-35, Praha: Karolinum, 2019, ISSN 0323-0619
- KRATOCHVÍL, Vladimír. *České trestní právo hmotné a procesní v evropském právním prostředí*. Brno: AUBI Iuridica No 355, Brno, Masarykova universita, 2009, 184 s., ISBN: 978-80-210-4982-6
- KUCHTA, Josef. Vývoj a současný stav legislativních snah o vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce. In: *Veřejná žaloba a její perspektivy* (ed. Zarivnij, Petr), s. 46 – 52, Brno: Masarykova universita, 2015, ISBN 978-80-210-8075-1
- LAFFAN, Brigid. Finance and Budgetary Processes in the European Union. In. Bromley, Simon (ed.) *Governing the European Union*. s. 191-220, London, Oxford: Sage Publications, Oxford University Press, 2001
- LAFFAN, Brigid, SHACKLETON, Michael. The Budget. In. *Policy Making in the European Union* (eds. Wallace, Helen, Wallace, William), s. 72-74, Oxford: Oxford University Press, 1997
- LACINA, Lubor a kol. *Studie vlivu zavedení eura na ekonomiku ČR*. Bučovice: Martin Stříž, 2008. 295 s., ISBN 978-80-87106-08-2
- LINTNER, Valerio, MAZEY, Sonia. *The European Community: Economic and Political Aspects*. London: MacGraw-Hill, 1991. 185 s. ISBN 0077072316
- McALLISTER, Richard. *From European Community to European Union*. London, New York: Routledge, 1997. 254 s. ISBN 0415142652
- MIETTINEN, Samuli. The evolution of Competence Distribution Between the European Union and the Member States in the Criminal Field. In *The Needed Balances in EU Criminal Law. Past, Present and Futures*. (ed. Briere, Chloe, Weyembergh, Anne) Oxford and Portland: Hart Publishing, 2018. 443 s. IBSN 978-1-50991-700-6
- MITSILEGAS, Valsamis. *EU Criminal Law after Lisbon: Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*. Portland: Hart Publishing, 2016. 295 s. ISBN 978-84946-648-6

- MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana, TOMÁŠKOVÁ, Eva: *Veřejné finance a fiskální právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 164s. ISBN: 978-80-210-6083-8
- MRKÝVKA, Petr. a kol.: *Finanční právo a finanční správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 1. díl, 404 s. ISBN: 80-210-3578-1
- NICOLL, William, SALMON, Trevor. C. *Undersdstanding the European Union*. Harlow: Longman, 2001. 498 s. ISBN 0077084356
- OCHRANA, František, JAN, Pavel, LEOŠ, Vítek, a kol.: *Veřejný sektor a veřejné finance – financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada Publishing, 2010, 264 s., ISBN 978-80-247-3228-2
- PAVLÍK, Jiří. *Adaptace českého právního řádu na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce*. Praha: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 4/2019, s. 27-43, Praha: Karolinum, 2019, ISSN 0323-0619
- PEERS, Steve. *EU Justice and Home Affairs Law*. 3. vydání. Oxford: Oxford EU Library, 2011, 588 s. ISBN 978-0199237036
- PIKNA, Bohumil: *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva prizmatem Lisabonské smlouvy*. 3. vydání, Praha: Linde, 2012, 435 s. ISBN 978-80-7201-889-5
- PINDER, John. *Evropské společenství: budování unie*. Praha: Nadace Jiřího z Poděbrad pro evropskou spolupráci, 1994. 258 s. ISBN 80-901281-2-2
- SOUKUP, Jindřich, POŠTA, Vít, NESET, Pavel, PAVELKA, Tomáš, DOBRYLOVSKÝ, Jiří. *Makroekonomie – moderní přístup*. 2. vydání. Praha: Management press, 2015. 520. ISBN 978-80.7261-219-2
- STEFANOU, Constantin, WHITE, Simone, XANTHAKI, Helen. *OLAF at the Crossroad: Action against EU Fraud*. Oxford: Hart Publishing, 2012, 350 s. ISBN 978-1-84113-491-9
- STESSENS, Guy. *Money Laundering. A New International Law Enforcement Model*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, 460 s. ISBN 978-051149-456-7
- STRASSER, David. *The Finances of Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996. 422 s., ISBN 92-826-2306-8
- SVOBODA, Pavel: *Úvod do Evropského práva*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019, 472 s.. ISBN 978-80-7400-752-1
- ŠÁMAL, Pavel. *K právní úpravě postihu poškození finančních zájmů v ES*. Karlovarské právnické dny XV. Praha: Linde, 2005, s. 312-319, ISBN 80-7201-548-6
- ŠÁMAL, Pavel, PÚRY, František, SOTOLÁŘ, Alexander, ŠTENGLOVÁ, Ivana. *Podnikání a ekonomická kriminalita v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2001, 776 s. ISBN 80-7179-493-7
- ŠÁMAL, Pavel, NOVOTNÝ, Oto, GŘIVNA, Tomáš, HERZEG, Jiří, VANDUCHOVÁ, Marie, VOKOUN, Rudolf, a kol. *Trestní právo hmotné*. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 1052 s. ISBN 978-80-7552-358-7
- ŠANTA, Ján. *Ochrana a poškodzovanie finančných záujmov Európskej únie*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislavě, 2018, 268 s. ISBN 978-80-8054-784-4
- ŠEFČÍK, Michael. *Karuselové podvody*. Leges, Praha, 2018, 96 s. ISBN 978-80-7502-252-3
- ŠIROKÝ, Jan. *Daně v Evropské unii*. 7. aktualizované a přepracované vydání. Leges, Praha, 2018, 384 s. ISBN 978-80-7502-274-5

- ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva*. 1. vydání, Praha: Karolinum, 2002, 311 s. ISBN 80-246-0305-5
- TICHÝ, Luboš, ARNOLD, Richard, SVOBODA, Pavel, ZEMÁNEK, Jiří, DUMBROVSKÝ, Tomáš, KRÁL, Richard. *Evropské právo*, 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2014. 800 s. ISBN 978-80-7400-546-6
- TOMÁŠEK, Michal: *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009. 459 s. ISBN 978-80-7201-737-9
- TOMÁŠEK, Michal. *Evropské měnové právo*. Praha: C.H. Beck, 2004. 145 s. ISBN 80-7179-860-6
- TOMÁŠEK, Michal: *Právní nástupnictví měny euro: rizika a přínosy jednotné evropské měny pro ČR*, Linde, 2000, 269 s. ISBN 80-720-1205-3
- TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír, a kol. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017, 496 s. ISBN 978-80-7502-184-7
- TRÁVNÍČKOVÁ, Ivana. *Organizovaná kriminalita*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 1994, 100 s., ISBN 978-80-7338-155-10
- VERVAELE, John A. E. The Material Scope of Competence of the European Public Prosecutor's Office. In *The Needed Balances in EU Criminal Law. Past, Present and Futures*. (ed. Briere, Chloe, Weyembergh, Anne) Oxford and Portland: Hart Publishing, 2018. 443 s. ISBN 978-1-50991-700-6
- VLASTNÍK, Jiří. *Harmonizace skutkové podstaty trestného činu postihujícího účast na zločinecké organizaci*. Acta Universitatis Carolinae Iuridice. Praha, 2007, roč. 53, č. 1, s. 151-172, ISSN 0323-0619
- WHITE, Simone. *Protection of the Financial Interests of the European Communities: The Fight Against Fraud and Corruption*. London: Wolters Kluwer, 1998. 244 s. ISBN 978-9-04119-647-7
- ZWIERS, Michael W. *The European Public Prosecutors Office. Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*. Cambridge – Antverp – Portland: Intersentia, 2011, 503 s. ISBN 978-17806-80-29-3

Komentáře

- DRAŠTÍK, Antonín, FREMR, Robert, DURDÍK, Tomáš, RUŽIČKA, Miroslav, SOTOLÁŘ, Alexander, a kol. *Trestní zákoník. Komentář. Díl I. a II*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 3264 s. ISBN 978-80-7478-790-4
- DUFF, Andrew. *Treaty of Amsterdam. Text and Commentary*. London: Federal Trust for Education and Research, 1997, 322 s. ISBN 978-090157-367-4
- HERMFELD, Hans-Holger, BRODOWSKI, Dominik, BURCHARD, Christoph. *European Public Prosecutor's Office. Commentary*. Oxford: Hart Publishing-Beck-Nomos, 2020. 704 s. ISBN 978-15-09947-15-7
- KELLERBAUER, Manuel, KLAMERT, Marcus, TOMKIN, Jonathan, et. al. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2019. 2278 s. ISBN 978-0-19-879456-1
- ONDREJOVÁ, Anna. *Európsky prokurátor. Komentár k nariadeniu Rady Európskej únie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, 239 s. ISBN 978-80-8168-749-5

PODEŠVA, Vilém, SOMER, Lukáš, VOTRUBEC, Jiří, FLAŠKÁŘ, Martin, HARNACH, Jiří, MĚKOTA, Jan, JANOUSEK, Martin. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 1108 s. ISBN 978-80-7552-102-6

SYLLOVÁ, Jindřiška, PITROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena, a kolektiv. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání, Praha: C.H. Beck, 2010, 1302 s. ISBN 978-80-7400-339-4

SYLLOVÁ, Jindřiška, PITROVÁ, Lenka, SVOBODOVÁ, Magdalena, a kolektiv. *Ústava pro Evropu. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2005, 1118 s. ISBN 978-80-7400-326-3

ŠÁMAL, Pavel, a kolektiv. *Trestní zákoník. Komentář*. I. a II. díl. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 3586 s. ISBN 978-80-7400-428-5

Odborné články

ARNOLD, Reiner. Suverenita a evropská integrace. *Právní rozhledy*, ISSN 1210-6410, 1998, č. 9, s. 15-21

BUREŠOVÁ, Kateřina: Principy veřejného zadávání v EU. *Obchodní právo*. ISSN 1210-8278. roč. 26, 2017, č. 4, s. 132-138

CEJP, Martin. Organizovaný zločin v roce 2020 podle odhadu expertů. *Kriminalistika*, ISSN 1210-9150, 2017, č. 3, s. 163-176

COUFALOVÁ, Bronislava. Hmotněprávní instituty pro boj s organizovaným zločinem podle nového trestního zákoníku. *Bulletin advokacie*. ISSN 1210-6348, 2009, č. 10, s. 82-86

CSONKA, Paul, JUSZCZAK, Agata, SASON, Eduard. The Establishment of the European Public Prosecutors Office. The Road from the Vision to Reality. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s 127-140

DI FRANCESCO MAESA, Constanza. Directive (EU) 2017/1371 on the Fight Against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law: A Missed Goal? *Journal on Law and Integration*. ISSN 2499-8249. European Papers, 2018, Vol. 3, N° 3, s. 1461-1479

DI FRANCESCO MAESA, Constanza. Repercussions of the Establishmen of the EPPO via Enhanced Cooperation. EPPOs Added Value and the Possibility to Extend its Competence. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s 157-165

FENYK, Jaroslav: Úroveň implementace Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství a protokolů k této Úmluvě v členských státech Evropské unie a stav prací v České republice. *Státní zastupitelství*, ISSN 1214-3758, 2005, č. 11, s. 12-18

FENYK, Jaroslav, JÍLEK, Dalibor. „Evropská právní oblast“ a Corpus Iuris jako možné nástroje ochrany finančních zájmů Evropských společenství. *Trestní právo*, ISSN: 1211-2860, 1997, č. 11, s. 1-8

GALO, Dušan: Zákaz činnosti, zákaz plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži, zákaz přijímání dotací a subvencí v systému trestní represe právnických osob. *Trestněprávní revue*, ISSN 1213-5313, 2015, č. 9, s. 204-209

GIUFFRIDA, Fabio. Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutors Office. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s 154-169

GRIVNA, Tomáš. Trestní postih korupce v soukromé sféře. *Trestněprávní revue*, ISSN 1213-5313, 2005, č. 7, s. 170-177

- HERMFELD, Hans - Holger. The EPPOs Hybrid Structure and Legal Framework. Issues of Implementation – a perspective from Germany. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s 117-118
- ILET, Nicholas. The European Anti-Fraud Office (OLAF). *Journal of Financial Crime*. ISSN 1359-0799. 2004, Vol. 12, N° 2, s. 120-122
- JELÍNEK, Jiří. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru. *Kriminalistika*, ISSN 1210-9150, 2018, roč. 51, č. 1, s. 59-72
- JELÍNEK, Jiří. Evropský veřejný žalobce v českém trestním procesu. *Kriminalistika*, ISSN 1210-9150, 2020, roč. 53, č. 2, s. 83-93
- JUSZCAK, Adam, SASON, Elisa. The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive) Laying down the Foundation for a Better Protection of the Union's Financial interests? *European Criminal Law Associations' forum*, 2007, s. 80-89
- KLÁTIK, Jaroslav: Ochrana finančních zájmů Evropských společenství a postavení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF). *Obchodné právo*. ISSN 1335-6674. 2006, č. 20, s. 41-49
- KLÁTIK, Jaroslav: Zodpovednosť za spreneveru prostriedkov z rozpočtu EÚ. *Právny obzor*, ISSN 0032-6984, roč. 90, 2007, č. 5, s. 424-433
- KLÁTIK, Jaroslav: Corpus Juris a princípy integrácie trestného práva v priestore Európskej únie. *Justičná revue*, ISSN 1335-6461, roč. 58, 2006, č. 6-7, s. 1027-1038
- KOŘÍNEK, Štěpán. (Ne)výhody posílené spolupráce jako formy pro zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. *Právník*, ISSN 0231-6625, 2020, č. 4, s. 358-369
- KOŘÍNEK, Štěpán. Evropský veřejný žalobce. *Štát a právo*, 2019, č. 2-3, s. 182-198
- MAREK, Karel. K evropské judikatuře zadávání veřejných zakázek. *Justičná revue*. ISSN 1335-6461, roč. 60, 2008, č. 2, s. 300-313
- MET-DOMESTICI, Alexandre. The Hybrid Architecture of the EPPO. From the Commissions Proposal to the Final Act. *EUCRIM – The European Criminal Law Associations Forum*. Issue 2017/3, s 141-154
- ORIOLO, Anna. The European Public Prosecutors Office: A Revolutionary Step in Fighting Serious Transnational Crimes. *ASIL Insights. The American Society of International Law*, Vol. 22, Issue 1, s. 22-45
- PIKNA, Bohumil: OLAF a jeho úloha při ochraně finančních zájmů Společenství. *Trestní právo*. ISSN 1211-2860. 2004, č. 10, s. 20-24
- PIKNA, Bohumil: Ochrana finančních zájmů Společenství. *Trestní právo*, ISSN 1211-2860, 2004, č. 11, s. 11-16
- PIKNA, Bohumil. Podvody s eurem a ochrana finančních zájmů Evropských společenství. *Kriminalistika*, ISSN 1210-9150, 2001, č. 2, s. 142-147
- RÚRY, František. Vliv evropského práva na trestní postih některých negativních jevů v podnikání. *Trestněprávní revue*, ISSN 1213-5313, 2005, č. 9, s. 221-229
- ŠÁMAL, Pavel. K trestnému činu podvodu podle § 250 trestního zákona a některým souvisejícím rozhodnutím, zejména v oblasti finanční kriminality. *Bulletin advokacie*, ISSN 1210-6348, 2002, č. 8, s. 51-54

ŠÁMAL, Pavel. Zamyšlení nad některými novelizovanými ustanoveními trestního zákona týkajícími se organizovaného zločinu a problémy s tím spojenými. *Právní rozhledy*, ISSN 1210-6410, 1995, č. 10, s. 393-399

ŠANTA, Ján, ZEMAN, Štefan: Ochrana finančných záujmov Európskej únie v Trestnom zákone Slovenskej republiky a porovnanie so zákonmi niektorých iných štátov EÚ. *Justičná revue*, ISSN 1335-6461, 2018, roč. 70, č. 10, s. 1086-1098

WADE, Marianne L. A European public prosecutor: potential and pitfalls. *Crime Law and Social Change*, 2013, Vol. 59, Issue 4, s. 454-468

ZEMAN, Pavel. Eurojust – evropská jednotka pro justiční spolupráci. *Státní zastupitelství*, ISSN 1214-3758, 2005, č. 5, s. 1-2

ZEMAN, Štefan, ŠANTA, Ján. Ochrana finančných záujmov Európskej únie v trestných zákonoch členských štátov EÚ. *Justičná revue*. ISSN 1335-6461, roč. 71, 2019, č. 6-7, s. 653-678

ZEZULOVÁ, Jana. Corpus Iuris – soubor trestněprávních ustanovení vytvořených na ochranu finančních zájmů Evropských společenství. *Časopis pro právní vědu a praxi*. ISSN: 1210-9126, 1999, č. 1, s. 21-25

Seznam použitých internetových zdrojů

Rozpočet Evropské unie. URL:<http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance>

Seznam použitých právních předpisů České republiky

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

trestní zákon – zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů,

trestní řád – zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů,

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

zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů,

zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ve znění pozdějších předpisů,

zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů,

zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů,

zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů,

zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů,

zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů,

zákon č. 412/2005 Sb., o utajovaných informacích, ve znění pozdějších předpisů,

zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů,
zákon č. 135/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů,

Seznam použitých právních předpisů Evropské unie

smlouva o Evropské unii, tzv. Maastrichtská smlouva z 7. února 1992 (dříve smlouva o založení Evropských společenství), konsolidované znění publikováno v Úředním věstníku Evropské unie pod č. C 326/13 dne 26. října 2012

smlouva o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy ze dne 3. prosince 2007 (dříve smlouva o Evropských společenstvích), konsolidované znění publikováno v Úředním věstníku Evropské unie pod č. C 326/47 dne 26. října 2012

smlouva o Ústavě pro Evropu, podepsána dne 29. října 2004 v Římě (nebyl dokončen proces její ratifikace)

úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo úředníků členských států Evropské unie vypracovaná na základě článku K.3 smlouvy o Evropské unii ze dne 25. června 1997, publikována v Úředním věstníku Evropské unie pod číslem C 195

úmluva o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu, publikovaná pod č. 33/1997 Sb.

úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. července 1995 přijatá aktem Rady Evropské unie dne 26. července 1995, publikována v Úředním věstníku Evropské unie pod číslem C 316

nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství

rozhodnutí Komise č. 1999/352/ES,ESUO,Euratom ze dne 28. dubna 1999 o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF)

rozhodnutí Komise 2013/478/EU ze dne 27. září 2013, kterým se mění rozhodnutí Komise 1999/352/ES,ESUO,Euratom, kterým se zřizuje Evropský úřad pro boj proti podvodům

nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 ze dne 25. května 1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům

nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999 ze dne 25. května 1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům

rámcové rozhodnutí Rady 2002/465/SVV ze dne 13. června 2002 o společných vyšetřovacích týmech

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

interinstitucionální dohoda číslo L 136/15 ze dne 25. května 1999 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropských společenství a Komisí Evropských společenství o vnitřním vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF)

směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie

nařízení Rady (EU) č. 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1727 ze dne 14. listopadu 2018 o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) a o nahrazení a zrušení rozhodnutí Rady 2002/187/SVV

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie a kterým se mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení Rady (EU, Euratom) č. 966/2012

nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech

nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999

nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 ze dne 27. července 2006 o Evropském rybářském fondu

nařízení Rady (ES) č. 215/2008 o finančním nařízení pro 10. Evropský rozvojový fond

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1300/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1084/2006

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006

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

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1304/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 508/2014 ze dne 15. května 2014 o Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2328/2003, (ES) č. 861/2006, (ES) č. 1198/2006 a (ES) č. 791/2007 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1255/2011

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

rozhodnutí Rady 70/243/ESUO,EHS,Euratom ze dne 21. dubna 1970 o nahrazení finančních příspěvků členských států vlastními zdroji Evropských společenství

rozhodnutí Rady 85/257/EHS,Euratom ze dne 7. května 1985 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství ve znění Jednotného evropského aktu

rozhodnutím Rady č. 88/376/EHS,Euratom ze dne 24. června 1988 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství

rozhodnutí Rady 94/728/ES,Euratom ze dne 31. října 1994 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství

rozhodnutí Rady 2014/335/EU,Euratom ze dne 26. května 2014 o systému vlastních zdrojů Evropské unie

rozhodnutí Rady 2020/2053/EU,Euratom ze dne 17. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie

nařízení Rady (EHS,Euratom) č. 1553/89 ze dne 29. května 1989 o konečné jednotné úpravě vybírání vlastních zdrojů vycházejících z daně z přidané hodnoty

směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty

směrnice Rady 2013/42/EU ze dne 22. července 2013, kterou se mění směrnice 2006/112/EU o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o mechanismus rychlé reakce proti podvodům v oblasti daně z přidané hodnoty

směrnice Rady 2013/43/EU ze dne 22. července 2013, kterou se mění směrnice 2006/112/EU o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o volitelné a dočasné používání mechanismu přenesení daňové povinnosti ve vztahu k dodání některého zboží a poskytnutí některých služeb s vysokým rizikem podvodů

nařízení Rady (EU,Euratom) č. 609/2014 ze dne 26. května 2014 o metodách a postupu pro poskytování tradičních vlastních zdrojů a vlastních zdrojů z daně z přidané hodnoty (DPH) a hrubého národního důchodu (HND) a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků

interinstitucionální dohoda ze dne 29. října 1993 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí Evropské unie o rozpočtové kázní a o zdokonalení rozpočtového procesu (1993/C331/01)

interinstitucionální dohoda ze dne 6. května 1999 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí Evropské unie o rozpočtové kázní a o zdokonalení rozpočtového procesu (1999/C172/01)

interinstitucionální dohoda ze dne 17. května 2006 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí Evropské unie o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení (2006/C139/01)

interinstitucionální dohoda ze dne 2. prosince 2013 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí Evropské unie o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a o řádném finančním řízení (2013/C223/01)

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

nařízení Rady (EU,Euratom) 2015/623 ze dne 21. dubna 2015, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) č. 1311/2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020

nařízení Rady (EU,Euratom) 2020/2093 ze dne 17. prosince 2020, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027

nařízení Rady (EU) 2020/2094 ze dne 14. prosince 2020, kterým se zřizuje nástroj Evropské unie na podporu oživení Next Generation EU, jehož účelem je podpořit oživení po krizi Covid-19

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

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007

nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV)

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1295/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se zavádí program Kreativní Evropa (2014–2020)

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1291/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se zavádí Horizont 2020 – rámcový program pro výzkum a inovace (2014–2020) a zrušuje rozhodnutí č. 1982/2006/ES

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1290/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro účast a šíření výsledků programu „Horizont 2020 – rámcový program pro výzkum a inovace (2014–2020)“ a zrušuje nařízení (ES) č. 1906/2006

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 250/2014 ze dne 26. února 2014, kterým se zavádí program na podporu činností v oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie (program Hercule III) a zrušuje rozhodnutí č. 804/2004/ES

rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1482/2007/ES ze dne 11. 12. 2007, kterým se zavádí program Společenství ke zlepšení fungování systémů zdanění na vnitřním trhu

nařízení Rady (ES) 974/98 ze dne 3. května 1998 o zavedení eura, ve znění nařízení Rady (ES) č. 2596/2000 ze dne 27. listopadu 2000, nařízení Rady (ES) č. 2169/2005 ze dne 21. prosince 2005, nařízení Rady (ES) č. 1647/2006 ze dne 7. listopadu 2006, nařízení Rady (ES) č. 835/2007 ze dne 10. července 2007, nařízení Rady (ES) č. 836/2007 ze dne 10. července 2007, nařízení Rady (ES) č. 693/2008 ze dne 8. července 2008 a nařízení Rady (EU) č. 670/2010 ze dne 13. července 2010,

nařízení Rady (ES) 1103/97 ze dne 17. června 1997 o některých ustanoveních týkajících se zavedení eura, ve znění nařízení Rady (ES) č. 2595/2000 ze dne 27. listopadu 2000,

nařízení Rady (ES) 975/98 ze dne 3. května 1998 o nominálních hodnotách a technických specifikacích euromincí určených pro peněžní oběh, ve znění nařízení Rady (ES) č. 423/1999 ze dne 22. února 1999 a nařízení Rady (EU) č. 566/2012 ze dne 18. června 2012,

nařízení Rady (EU) č. 729/2014 ze dne 24. června 2014 o nominálních hodnotách a technických specifikacích euromincí určených pro peněžní oběh

rozhodnutí Evropské centrální banky č. ECB/2013/10 a 2013/211/EU ze dne 19. dubna 2013 o nominálních hodnotách, specifikacích, reprodukcí, výměně a stahování eurobankovek

rámcové rozhodnutí Rady 2000/383/SVV ze dne 29. 5. 2000 o zvýšené ochraně trestními a jinými sankcemi proti padělání ve spojitosti se zaváděním eura

rámcové rozhodnutí Rady 2001/888/SVV ze dne 6. 12. 2001, kterým se mění rámcové rozhodnutí Rady 2000/383/SVV o zvýšené ochraně trestními a jinými sankcemi proti padělání ve spojitosti se zaváděním eura

rámcové rozhodnutí Rady 2001/413/JVV ze dne 28. 5. 2001 o potírání podvodů a padělání bezhotovostních platebních prostředků

rozhodnutí Rady 2001/887/SVV ze dne 6. 12. 2001 o ochraně eura proti padělání

nařízení Rady (ES) č. 1338/2001 ze dne 28. června 2001, kterým se stanoví opatření nutná k ochraně eura proti padělání

rozhodnutí Komise Evropské unie ze dne 12. února 2016 o zřízení skupiny odborníků pro boj proti padělání eura

nařízení Rady (ES) č. 1339/2001 ze dne 28. června 2001, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 1338/2001, kterým se stanoví opatření nutná k ochraně eura proti padělání, na členské státy, které nepřijaly euro jako jednotnou měnu

směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/62/EU ze dne 15. května 2014 o trestněprávní ochraně eura a jiných měn proti padělání, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2000/383/SVV

směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek

směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice č. 2004/17/ES

směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí

směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES

rámcové rozhodnutí Rady (EU) 2008/841/SVV ze dne 24. října 2008 o boji proti organizované trestné činnosti

rozhodnutí Rady 2004/579/ES ze dne 29. dubna 2004 o uzavření Úmluvy Organizace spojených národů o boji proti mezinárodnímu organizovanému zločinu jménem Evropského společenství

směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/541 ze dne 15. března 2017 o boji proti terorismu

rozhodnutí Rady (EU) 2008/615/SVV ze dne 23. června 2008 o posílení příhraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a příhraniční trestné činnosti

směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES

směrnice Evropského parlamentu a rady (EU) 2018/843 ze dne 30. 5. 2018, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/138/ES a 2013/36/EU

směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1849 ze dne 23. října 2018 o boji vedeném trestněprávní cestou proti praní peněz

rozhodnutí Rady (EU) 2005/671/SVV ze dne 20. září 2005 o výměně informací a spolupráci v oblasti teroristických trestných činů

rámcové rozhodnutí Rady 2001/500/JVV ze dne 26. června 2001 o praní špinavých peněz, identifikaci, vysledování, zmrazení, zadržení a zabavení prostředků a výnosů z trestné činnosti

rámcové rozhodnutí Rady 2005/212/SVV ze dne 24. února 2005 o konfiskaci výnosů a majetku z trestné činnosti a nástrojů trestné činnosti

nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1889/2005 ze dne 26. října 2005 o kontrolách peněžní hotovosti vstupující do Společenství nebo je opouštějící

směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/42/EU ze dne 3. dubna 2014 o zajišťování a konfiskaci nástrojů a výnosů z trestné činnosti v Evropské unii

směrnice Rady Evropských společenství č. 91/308/EHS ze dne 10. června 1991 o prevenci využívání finančního systému za účelem praní peněz

směrnice Komise 2006/70/ES ze dne 1. srpna 2006, kterou se stanoví prováděcí opatření ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES, pokud jde o definici „politicky exponovaných osob“ a technická kritéria pro zjednodušené postupy hloubkové kontroly klienta a pro výjimku na základě finanční činnosti vykonávané příležitostně nebo ve velmi omezené míře

nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1781/2006 ze dne 15. listopadu 2006 (1781/2006/ES) o informacích o plátcích doprovázejících převody peněžních prostředků

rámcové rozhodnutí Rady 2004/757/SVV ze dne 25. října 2004, kterým se stanoví minimální ustanovení týkající se znaků skutkových podstat trestných činů a sankcí v oblasti nedovoleného obchodu s drogami

směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/SVV

směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/93/EU ze dne 13. prosince 2011 o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2004/68/SVV

směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/40/EU ze dne 12. srpna 2013 o útocích na informační systémy a nahrazení rámcového rozhodnutí Rady 2005/222/SVV

rámcové rozhodnutí Rada Evropské unie 2003/568/SVV ze dne 22. července 2003 o boji proti korupci v soukromém sektoru

směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1153 ze dne 20. června 2019 o stanovení pravidel usnadňujících používání finančních informací k boji proti trestné činnosti
směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 ze dne 27. dubna 2016 o jmenné evidenci cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti

Seznam použité judikatury

Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie

- ve věci Evropská komise proti Řecku ze dne 21. 9. 1989, rozhodnutí číslo C-68/88
- ve věci Komise Evropských společenství proti Evropské centrální bance ze dne 10. 7. 2003, rozsudek číslo C-11/00
- ve věci Komise Evropské unie proti Německu ze dne 15. 11. 2011, rozhodnutí č. C-439/09
- ve věci Rimševičs a BCE proti Lotyšsku ze dne 26. 2. 2019, rozsudek č. C-202/18
- ve věci ANAFE ze dne 14. 6. 2012, rozsudek č. C 606/10
- ve věci Akerberg Fransson ze dne 26. 2. 2013, rozsudek č. C-617/10
- ve věci Ivo Terrico a spol. ze dne 8. 9. 2015, rozsudek č. C-105/14
- ve věci M.A.S. and M.B. ze dne 5. 12. 2017, rozsudek č. C-42/17

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

- ve věci Sergey Zolotukhin proti Rusku, rozsudek velkého senátu z 10. 2. 2009, č. 14939/2003
- ve věci Nikitin proti Rusku, rozsudek z 20. 7. 2004, č. 50178/1999
- ve věci Rabus proti Německu, rozhodnutí z 9. 2. 2006, č. 43371/2002
- ve věci Paksas proti Litvě, rozsudek velkého senátu z 6. 1. 2011, č. 34932/2004
- ve věci Göktan proti Francii, rozsudek z 2. 7. 2002, č. 33402/96
- ve věci Campbell a Fell proti Spojenému království, rozsudek z 28. 6. 1984, č. 7819/1977 a 7878/1977
- ve věci Ezeh a Connors proti Spojenému království, rozsudek z 9. 10. 2003, č. 39665/1998 a 40086/1998
- ve věci Jussila proti Finsku, rozsudek velkého senátu z 23. 11. 2006, č. 73053/2001
- ve věci Balsyte-Lideikiene proti Litvě, rozsudek z 4. 11. 2008, č. 72596/2001

Rozhodnutí soudů České republiky

- usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 143/2002 ze dne 17. 7. 2002, uveřejněné pod č. 21 ve svazku 27 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR (dále jen Sb. nál. a usn. ÚS ČR)

nález Ústavního soudu ČR sp. zn. III. ÚS 499/2004 ze dne 9. 2. 2006, uveřejněný pod č. 36 ve svazku 40 Sb. nál. a usn. ÚS ČR

nález Ústavního soudu ČR sp. zn. II ÚS 1748/2008 uveřejněný pod č. 88 ve svazku 53 Sb. nál. a usn. ÚS ČR

nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 29/2009 ze dne 3. 11. 2009

rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Tz 15/59 ze dne 17. 6. 1959, publikované pod č. 38/1959 Sbírký rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu (dále jen Sb. rozh. tr.)

rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tz 10/63 ze dne 27. 6. 1963, publikované pod č. 25/1964 Sb. rozh. tr.

rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tz 10/64 ze dne 27. 3. 1964, publikované pod č. 30/1964 Sb. rozh. tr.

rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 6 Tz 33/71 z 27. 9. 1971, publikované pod č. 9/1972 Sb. rozh. tr.

rozsudek Nejvyššího soudu SSR sp. zn. 4 Tz 44/73 z 19. 4. 1973, publikovaný pod č. 33/1974 Sb. rozh. tr.

rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSSR sp. zn. 2 Tzf 2/73 ze dne 31. 5. 1973, publikované pod č. 64/1973 Sb. rozh. tr.

rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 4 To 13/76 ze dne 28. 5. 1976, publikované pod č. 53/1976-II Sb. rozh. tr.

rozsudek Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 6 Tz 36/76 z 17. 9. 1976, publikovaný pod č. 42/1977-I Sb. rozh. tr.

rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 5 Tz 47/76 ze dne 20. 1. 1977, publikované pod č. 34/1977 Sb. rozh. tr.

rozsudek Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 11 Tz 11/77 ze dne 25. 3. 1977, publikovaný pod č. 17/1978 Sb. rozh. tr.

rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSSR sp. zn. 2 Tzf 2/77 ze dne 29. 6. 1977, publikované pod č. 1/1978 Sb. rozh. tr.

rozsudek Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 2 Tz 24/77 ze dne 16. 1. 1978, publikovaný pod č. 3/1978 Sb. rozh. tr.

rozhodnutí pléna Nejvyššího soudu ČSSR č. Plsf 1/78 dne 27. 6. 1978, publikované pod č. 17/1978 Sb. rozh. tr.

zpráva pléna Nejvyššího soudu ČSSR č. Plsf 1/79, publikovaná pod č. 42/1979-I Sb. rozh. tr.

rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 5 Tz 2/79 z 25. 1. 1979, publikované pod č. 52/1979 Sb. rozh. tr.

rozhodnutí Nejvyššího soudu SSR sp. zn. 4 Tz 23/80 z 24. 4. 1980, publikované pod č. 16/1981 Sb. rozh. tr.

rozhodnutí Nejvyššího soudu SSR sp. zn. 6 Tz 28/80 z 20. 6. 1980, publikované pod č. 15/1981 Sb. rozh. tr.

rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 3 Tz 6/84 ze 7. 5. 1984, publikované pod č. 8/1985 Sb. rozh. tr.

rozsudek Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 11 To 51/85 ze dne 18. 7. 1985, publikovaný pod č. 45/1986 Sb. rozh. tr.

rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 7 Tz 8/86 z 29. 3. 1986, publikované pod č. 5/1988 Sb. rozh. tr.

usnesení Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 11 Tz 19/86 ze dne 6. 4. 1986, publikované pod č. 43/1987-III Sb. rozh. tr.

rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 11 To 49/86 ze dne 6. 6. 1986, publikované pod č. 10/1987-II Sb. rozh. tr.

rozsudek Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 11 Tz 25/86 ze dne 24. 6. 1986, publikovaný pod č. 32/1987-II Sb. rozh. tr.

rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 11 Tz 19/86 ze dne 6. 7. 1986, publikované pod č. 43/1987-III. Sb. rozh. tr.

rozsudek Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 5 Tz 39/85 ze dne 2. 12. 1986, publikovaný pod č. 20/1998 Sb. rozh. tr.

rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 11 To 49/86 ze dne 6. 6. 1986, publikované pod č. 10/1987-II Sb. rozh. tr.

rozsudek Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 7 Tz 7/87 ze dne 18. 2. 1987, publikovaný pod č. 11/1989 Sb. rozh. tr.

stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ČSSR č. j. Tpjf 28/87 ze dne 26. 1. 1988, publikované pod č. 16/1988 Sb. rozh. tr.

rozsudek Nejvyššího soudu ČSR sp. zn. 4 Tz 45/88 ze dne 16. 1. 1989, publikovaný pod č. 13/1990-II. Sb. rozh. tr.

usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 11 To 32/90 ze dne 20. 6. 1990, publikované pod č. 14/1991 Sb. rozh. tr.

usnesení Nejvyššího soudu SR sp. zn. 1 To 95/1990 ze dne 25. 1. 1991, publikované pod č. 28/1992 Sb. rozh. tr.

usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 4 Tz 37/92 ze dne 13. 10. 1992, publikované pod č. 14/1993 Sb. rozh. tr.

rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 11 To 222/93 ze dne 26. 4. 1994, publikovaný pod č. 60/1994-I. Sb. rozh. tr.

rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. Tzn 12/94 ze dne 16. 2. 1995, publikovaný pod č. 1/1996-I. Sb. rozh. tr.

rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 8 To 131/95 ze dne 31. 8. 1995, publikovaný pod č. 57/1996 Sb. rozh. tr.

rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 7 Tz 75/99 ze dne 9. 6. 1999, publikovaný pod č. 22/2000 Sb. rozh. tr.

usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 3 Tz 73/2000 ze dne 19. 4. 2000, publikované pod č. 10/2001 Sb. rozh. tr.

rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 8 To 136/2000 ze dne 19. 7. 2000, publikovaný pod č. 5/2002 Sb. rozh. tr.

usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 11 Tz 129/2001 ze dne 26. 6. 2001, publikované pod č. 41/2002-I. Sb. rozh. tr.

rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 4 Tz 18/2002 ze dne 9. 4. 2002, publikovaný pod č. 4/2004 Sb. rozh. tr.

stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Tpjn 301/2003 ze dne 27. 11. 2003, publikované pod č. 6/2004 Sb. rozh. tr.

usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 806/2005 ze dne 7. 7. 2005, publikované pod č. 10/2006 Sb. rozh. tr.

usnesení Městského soudu v Praze sp. zn. 40 T 3/2006 ze dne 9. 1. 2009, publikované v časopisu Trestněprávní revue, č. 7-8/2013, s. 190-191

usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tdo 1129/2009 ze dne 26. 11. 2009, publikované pod č. TR NS 62/2010 Souboru trestních rozhodnutí Nejvyššího soudu

usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 150/2010 ze dne 24. 2. 2010, publikované pod č. 18/2011 Sb. rozh. tr.

usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 211/2010 ze dne 24. 3. 2010, publikované pod č. 16/2011 Sb. rozh. tr.

usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 1499/2010 ze dne 12. 1. 2011, publikované pod č. 35/2011 Sb. rozh. tr.

usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 666/2012 ze dne 31. 10. 2012 publikované pod č. 38/2013 Sb. rozh. tr.

usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 587/2014 ze dne 30. 7. 2014, publikované pod č. 40/2015 Sb. rozh. tr.

usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 627/2015 ze dne 24. 11. 2015, publikované pod č. 23/2016 Sb. rozh. tr.

usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 279/2016 ze dne 11. 5. 2016, publikované v časopisu Trestněprávní revue, 2017, č. 6, s. 151-157

usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 784/2016 ze dne 29. 6. 2016, publikované pod č. 34/2017 Sb. rozh. tr.

usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 1106/2016 ze dne 29. 3. 2017, publikované v časopisu Trestněprávní revue, 2018, č. 1, s. 15-22

stanovisko Nejvyššího soudu ČR sp. zn. Tpjn 300/2017 publikované pod č. 1/2018 Sb. rozh. tr.

usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 4 Tz 100/2006 ze dne 15. 8. 2006

rozsudek Vrchního soud v Praze sp. zn. 5 To 33/2013 ze dne 4. 4. 2013

usnesení Vrchního soudu v Olomouci sp. zn. 3 To 12/2015 ze dne 18. 2. 2015

rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 1 To 10/2015 ze dne 26. 3. 2015

rozsudek Vrchního soud v Praze sp. zn. 4 To 3/2016 ze dne 24. 3. 2016

rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 63 T 10/2011 ze dne 1. 2. 2012

rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 1 T 1/2014 ze dne 18. 6. 2014

rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 41 T 5/2013 ze dne 3. 12. 2014

rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 10 T 12/2015 ze dne 15. 4. 2016

rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci sp. zn. 28 T 10/2014 ze dne 17. 12. 2014

rozsudek Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 49 T 3/2016 ze dne 23. 8. 2016

stanovisko nejvyššího státního zástupce sp. zn. 1 SL 770/2010 ze dne 8. 3. 2011, publikované pod č. 3/2011 Sbírkou výkladových stanovisek Nejvyššího státního zastupitelství

Seznam ostatních zdrojů

Agenda 2000. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1999. ISBN 80-85864-70-3

Agenda 2000. Financing the European Union. Commission Report on the Operation of the Own Resources System. Supplement 2/98 to the Bulletin of the European Union. Luxembourg: Office for official Publications of the European Communities, 1998. 245 s. ISBN 92-828-4970-8

Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropských společenství (usnesení Vlády České republiky č. 535 ze dne 14. května 2008)

Průvodce financováním z Evropské unie. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, Evropská unie, 2017. 118 s. ISBN 978-92-79-64165-7

roční rozpočty Evropské unie publikované v Úředním věstníku Evropské unie: souhrnný rozpočet Evropské unie (EU, Euratom) 2014/67 na rozpočtový rok 2014, publikovaný v Úředním věstníku Evropské unie pod č. L 51 dne 20. února 2014, souhrnný rozpočet Evropské unie (EU, Euratom) 2015/339 na rozpočtový rok 2015, publikovaný v Úředním věstníku Evropské unie pod č. L 69 dne 13. března 2015, souhrnný rozpočet Evropské unie (EU, Euratom) 2016/150 na rozpočtový rok 2016, publikovaný v Úředním věstníku Evropské unie pod č. L 48 dne 24. února 2016, souhrnný rozpočet Evropské unie (EU, Euratom) 2017/292 na rozpočtový rok 2017, publikovaný v Úředním věstníku Evropské unie pod č. L 51 dne 28. února 2017, souhrnný rozpočet Evropské unie (EU, Euratom) 2018/251 na rozpočtový rok 2018, publikovaný v Úředním věstníku Evropské unie pod č. L 57 dne 28. února 2018, souhrnný rozpočet Evropské unie (EU, Euratom) 2019/333 na rozpočtový rok 2019, publikovaný v Úředním věstníku Evropské unie pod č. L 67 dne 7. března 2019

sdělení Komise Evropské unie Evropskému parlamentu, Radě Evropské unie, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů č. COM/2013/532 final ze dne 17. července 2013 k lepší ochraně finančních zájmů Evropské unie, k zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a k reformě Eurojustu

sdělení Komise Evropské unie číslo COM(2012)351 k specifickým krokům k posílení boje proti daňovým podvodům

zpráva Komise Evropské unie o boji proti korupci v Evropské unii číslo COM(2014)38 v konečném znění ze dne 3. 2. 2014

zprávy Komise Evropské unie o ochraně finančních zájmů Evropské unie: výroční zpráva Komise Evropské unie o provádění úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství číslo COM(2004)709 v konečném znění ze dne 25. října 2004, výroční zpráva Komise Evropské unie o provádění úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství číslo COM(2008)77 v konečném znění ze dne 14. února 2008 a výroční zpráva Komise Evropské unie o provádění úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských

společenství číslo COM(2012)408 v konečném znění ze dne 20. července 2012, výroční zpráva Komise Evropské unie o provádění úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství číslo COM(2020)432 v konečném znění ze dne 12. září 2020 a zpráva Komise Evropské unie o ochraně finančních zájmů Evropské unie za rok 2010 („Boj proti podvodům“) číslo COM(2011)595 v konečném znění ze dne 29. listopadu 2011

zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu ČR o finančním řízení prostředků Evropské unie v České republice (EU Reporty)

Corpus Juris (překlad s úvodem k českému vydání v publikaci FENYK, Jaroslav, JÍLEK, Dalibor. *Corpus Iuris – základní trestněprávní ustanovení k zajištění ochrany finančních zájmů Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 48 s.) a *Corpus Juris 2000* (překlad pořízený Jaroslavem Fenykem a Světlanou Kloučkovou v publikaci DELMAS-MARTY, Mireille. *Corpus Juris 2000*. Brno: Sypták, 2001, 56 s.)

Zelená kniha o trestněprávní ochraně finančních zájmů Evropské unie a o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce [č. COM (2001) 715 final ze dne 11.12.2001]

Trestněprávní postih podvodných jednání s peněžními prostředky Evropské unie

Daniella Sarah Sotolářová

Abstrakt

Postupující integrace Evropské unie – a s ní spojené rozšiřování pravomocí jejích orgánů a užší spolupráce členských států v řadě oblastí – s sebou nese různé nové výzvy a staví řadu subjektů před řešení dosud nezodpovězených otázek. To platí i o trestněprávní oblasti a o subjektech činných v trestních věcech.

V posledním období bylo na úrovni Evropské unie dosaženo zásadního pokroku na cestě k harmonizaci určitých trestněprávních norem a byly podniknuty zásadní kroky vedoucí k reformě soustavy institucí a orgánů aktivních v trestních věcech, v nichž jde o trestněprávně postižitelná porušení těchto norem. Nejdále se tyto harmonizační a reformní kroky dostaly v oblasti trestněprávní ochrany finančních zájmů Evropské unie před jednáními podvodné povahy. Ne všechno však bylo v daném překotném vývoji dotaženo.

Otevřené – a nedefinované – zůstalo už to co vůbec patří do oněch chráněných finančních zájmů Evropské unie. Její normotvorba přišla s pojetím trestněprávně postižitelných jednání podvodné povahy zásadně překračujícím rámec toho co je běžně v právní teorii i praxi považováno za charakteristické pro činy dané povahy a vyšetřování těchto činů svěřila prvnímu nadnárodnímu justičnímu orgánu činnému v trestním řízení s celoevropskou působností, Úřadu evropského veřejného žalobce, jenž byl současně nadán pravomocemi k trestnímu stíhání osob podezřelých z jejich spáchání a k hájení veřejných žalob v těchto případech před soudy členských států Evropské unie. Tím postavila do zcela nové situace i další osoby zúčastněné na trestních řízeních v daných případech. Existuje tedy široký okruh subjektů, které se musí vypořádávat s novými situacemi, které zatím nebyly řešeny buď vůbec nebo v jiných souvislostech, ať už těch právních nebo ekonomických. Činit tak musí za stavu, kdy navíc zůstala nedořešena řada výkladových problémů spojených jak s aplikací oněch nových právních norem přijatých na úrovni Evropské unie tak s aplikací vnitrostátních předpisů, na nichž bylo uvést do souladu s nimi příslušné vnitrostátní právní normy.

Smyslem této práce je na základě provedených analýz představit odborné veřejnosti ucelený pohled na danou problematiku a vypořádat se s tím co v ní zůstalo sporné. Danou problematikou se zabývá jak z úrovně Evropské unie jako celku tak z úrovně České republiky, jakožto jednoho z jejích členských států.

Klíčová slova:

Evropská unie, finanční zájmy Evropské unie, poškození a ohrožení finančních zájmů Evropské unie, podvody poškozující finanční zájmy Evropské unie, trestněprávní ochrana finančních zájmů Evropské unie, Úřad evropského veřejného žalobce, trestné činy proti finančním zájmům Evropské unie,

Criminal sanctions of acts against the financial interests of the European Union

Daniella Sarah Sotolářová

Summary

The ongoing integration of the European Union – and the related extension of the powers of its bodies and closer cooperation between the Member States in many areas – brings about various new challenges and urges many subjects to deal with issues yet unresolved. This also applies to the field of criminal law and to the subjects active in criminal matters.

A substantial progress has been made recently at the European Union level on the way towards the harmonization of certain criminal law standards and major steps have been taken leading to the reform of the system of the institutions and bodies active in criminal matters which include criminal offences against these standards. These harmonization and reform steps have reached furthest in the area of criminal law protection of the financial interests of the European Union against acts of a fraudulent nature. However, not everything has been achieved completely in the rapid development.

It still remains open – and undefined – what really belongs among those protected financial interests of the European Union. Its normative efforts came up with the concept of criminal offences of a fraudulent nature substantially exceeding the framework of what is normally considered characteristic for acts of such nature in legal theory and practice, and entrusted the investigation of these acts to the first supranational judicial body active in criminal matters with Europe-wide powers, the European Public Prosecutor's Office, which has been also endowed with the powers to prosecute persons suspected of committing these acts and to defend public actions in these cases before the courts of the Member States of the European Union. Thus, other persons involved in criminal proceedings in such cases have also been put in a completely new situation. There is a wide range of subjects that have to deal with new situations that have not been addressed yet either at all or in this context, legal or economic. Moreover, they have to do in a state in which the resolution has not been completed of many interpretation problems, connected both with the application of those new legal standards accepted on the European Union and with the application of national regulations which were supposed to harmonize relevant national standards with them.

The purpose of this work is to present to the expert public a comprehensive view of the issue, based on the analyses performed, and to deal with what remains questionable in it. It

interprets the issue both from the level of the European Union as a whole and from the level of the Czech Republic as one of its Member States.

Keywords:

European Union, financial interests of the European Union, damage and threat to the financial interests of the European Union, frauds damaging the financial interests of the European Union, criminal law protection of the financial interests of the European Union, European Public Prosecutor's Office, criminal acts against the financial interests of the European Union.