



Ministerstvo financí
Č. j.: 17/31 487/2008

NÁRODNÍ STRATEGIE NA OCHRANU FINANČNÍCH ZÁJMŮ EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ



Úvod.....	1
Cíle Národní strategie.....	2
Vymezení základních pojmů ve vztahu k Národní strategii	3
Právní úprava	7
Předpisy zabráňující střetu zájmů.....	16
Zadávání veřejných zakázek.....	16
Finanční zájmy ES	17
Zhodnocení dosavadního vývoje	19
Vyhodnocení priorit a strategických cílů stanovených Národní strategií proti podvodným jednáním poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy ES	20
Opatření na úseku vnitřní finanční kontroly a vnitřního auditu.....	20
Opatření na úseku nesrovnalostí.....	21
Opatření na úseku boje proti korupci.....	22
Opatření na úseku legislativní úpravy trestního práva.....	22
Závěry.....	23
Stanovení priorit pro období 2007 - 2013	23
Koordinance a spolupráce.....	25
Prevence vzniku nesrovnalostí	28
Odhalování a šetření nesrovnalostí	31
Náprava a postih.....	33
Vymáhání prostředků dotčených nesrovnalostí.....	34
Finanční kontrola.....	35
Boj proti korupci	41
Rozvoj strategie	46
Seznam kontaktních bodů sítě AFCOS v ČR	47
Další informační zdroje	48
Seznam použitých zkratk.....	49



Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropských společenství

Úvod

Vláda České republiky (dále jen „ČR“) svým usnesením ze dne 5. září 2007 č. 1010 uložila ministru financí ve spolupráci s ministrem spravedlnosti a Nejvyšší státní zástupkyní zpracovat a do 30. dubna 2008 předložit vládě ke schválení novou Národní strategii na ochranu finančních zájmů Evropských společenství (dále jen „Národní strategie“) v návaznosti na aktuální právní stav v oblasti národní legislativy a legislativy ES/EU, která nahradí dosavadní Národní strategii proti podvodným jednáním poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropských společenství (dále jen „ES“), schválenou usnesením vlády ČR č. 456 dne 12. května 2004.

Toto usnesení je logickým vyústěním vývoje potřeby ochrany finančních prostředků pocházejících z rozpočtu ES s ohledem na měnící se podmínky při poskytování těchto prostředků jak v rovině právní, tak v rovině politické.

Zpracovatelé Národní strategie v souladu s výše uvedeným usnesením vlády ČR využili jako podkladů pro zpracování dokumenty zpracované Ministerstvem financí (dále jen „MF“), Nejvyšším státním zastupitelstvím ČR (dále jen „NSZ“), Policií ČR a poznatky získané z vlastní činnosti MF jako Centrálního kontaktního bodu sítě AFCOS ve vztahu k Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (dále jen „OLAF“). Návrh Národní strategie byl předložen všem kontaktním bodům sítě AFCOS k připomínkovému řízení.

Hlavní směry všeobecného strategického přístupu k prevenci, detekci, hlášení, šetření, nápravě a postihu jednání podvodné povahy, poškozujícímu nebo ohrožujícímu finanční zájmy ES, jsou následující:

- obecná legislativní politika pro potírání podvodných jednání,
- operativní spolupráce v oblasti detekce, hlášení, řešení a šetření nesrovnalostí a realizace navrácení nesprávně vyplacených prostředků z fondů EU,
- meziresortní přístup k předcházení a potírání korupce,
- rozšíření trestní justiční dimenze.

Těžiště Národní strategie spočívá v nastavení kontrolních mechanismů k zajištění prevence vzniku nesrovnalostí v oblasti finanční kontroly včetně interního auditu, boje proti korupci, hlášení a šetření nesrovnalostí a jejich nápravy včetně vymození prostředků dotčených nesrovnalostí a zajištění vrácení vymožených prostředků EU do rozpočtu EU. Národní strategie stanoví určitý rámcový postup v jednotlivých daných oblastech, s cílem zabezpečit ochranu finančních zájmů ES.



Cíle Národní strategie

Cílem Národní strategie je zabezpečit důslednou ochranu finančních zájmů ES v ČR požadovanou článkem 280 Smlouvy o založení Evropských společenství a co nejefektivněji využít a ochránit finanční prostředky, které budou ČR poskytnuty z rozpočtu ES v programovém období 2007 – 2013. Předpokládaná alokovaná částka na toto období činí přibližně 30 mld. EUR, z čehož 14 mld. má být poskytnuto v rámci Evropského fondu pro regionální rozvoj (dále jen „ERDF“), 9 mld. v rámci Fondu soudržnosti (dále jen „CF“), 3,8 mld. v rámci Evropského sociálního fondu (dále jen „ESF“), 3 mld. v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (dále jen „EAFRD“) a 0,2 mld. v rámci Evropského rybářského fondu (dále jen „EFF“).

Pro dosažení a zabezpečení tohoto cíle aplikuje ČR strategický přístup založený na těchto třech pilířích:

- prevence,
- odhalování a šetření nesrovnalostí,
- náprava a postih.

Jednotlivé řídicí orgány (dále jen „ŘO“) se přednostně zaměřují na preventivní opatření, která mají omezit riziko výskytu nesrovnalostí na nejnižší možnou míru.

V rámci druhého pilíře subjekty zapojené do implementace finanční pomoci z fondů EU zabezpečují, aby byly nesrovnalosti v co nejvyšší možné míře odhalovány a důsledně šetřeny.

Ve třetím pilíři příslušné správní orgány a orgány činné v trestním řízení důsledně vykonávají činnosti následující po zjištění nesrovnalostí, včetně nápravných opatření a postihování osob zodpovědných za výskyt těchto nesrovnalostí veškerými zákonem stanovenými způsoby.

Všechna opatření zaměřená na ochranu finančních zájmů ES realizovaná v procesu nakládání s prostředky ES a s prostředky státního rozpočtu (dále jen „SR“) mají za cíl zamezit protiprávnímu jednání v systémovém nastavení ochrany tak, aby odradily potenciální pachatele od jejich jednání.



Vymezení základních pojmů ve vztahu k Národní strategii

1. **Ochrana finančních zájmů ES** – zabezpečení efektivnosti a transparentnosti tvorby zdrojů rozpočtu ES, efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti v nakládání s prostředky tohoto rozpočtu, jakož i v nakládání s majetkem EU, jejích institucí a orgánů;
2. **OLAF** (Organisation de la Lutte Antifraude) – Evropský úřad pro boj proti podvodům byl zřízen Evropskou komisí (dále jen „EK“) jako úřad na ochranu finančních a ekonomických zájmů ES; posláním úřadu OLAF je ochrana finančních a ekonomických zájmů ES a boj proti organizovanému zločinu, podvodům a všem dalším nezákonným aktivitám ohrožujícím rozpočet ES. OLAF je oprávněn provádět správní vyšetřování podezření na nesrovnalost na úrovni členských států;
3. **AFCOS** (Anti-Fraud Coordinating Structure) – koordinovaná struktura kontaktních bodů na příslušných resortech, regionálních radách regionu soudržnosti, Magistrátu hl. m. Prahy, Policejním prezidiu, NKÚ a NSZ vytvořená pro spolupráci s úřadem OLAF v ČR; tyto kontaktní body byly zřízeny v předvstupním období ve státech, které se v roce 2004 staly členy EU a dále v Bulharsku a Rumunsku. Jejich hlavním úkolem je zjednodušení a zefektivnění komunikace s úřadem OLAF a v jejich odpovědnosti je řádné hlášení nesrovnalostí na vnější úrovni;
4. **Centrální kontaktní bod sítě AFCOS** – Ministerstvo financí ČR – odbor Kontrola; vytváří koncepci systému finanční kontroly ve veřejné správě, včetně harmonizace legislativy v návaznosti na právní předpisy ES; vystupuje v této oblasti jako koordinátor vztahů vůči orgánům EU. Odbor Kontrola je orgánem odpovědným za zabezpečení systému dohledu nad zajištěním kvality interního auditu v orgánech veřejné správy ve shodě s mezinárodně uznávanými standardy. V oblasti ochrany finančních zájmů ES vykonává tento odbor na základě usnesení vlády ČR ze dne 5. září 2007 č. 1010 roli Centrálního kontaktního bodu sítě AFCOS.
5. **COCOLAF** (Comité consultatif pour la Coordination de la Lutte contre la Fraude) - Poradní výbor pro koordinaci boje proti podvodům; představuje platformu pro výměnu názorů na obecnou problematiku ochrany finančních zájmů mezi EK a jejími hlavními partnery v oblasti ochrany finančních zájmů; výbor v úzké spolupráci s útvary EK a členskými státy také vydává pokyny pro vnitrostátní orgány a referenční dokumenty o podvodech a dalších nesrovnalostech. COCOLAF je také podle článku 280 Smlouvy o založení Evropských společenství odpovědný za prohlubování úzké spolupráce mezi členskými státy a EK, tj. úřadem OLAF;
6. **OAFCN** (The OLAF Anti – Fraud Communicator’s Network) – Komunikační síť OLAF pro boj proti podvodům je tvořena mluvčím OLAF, mluvčími odpovědnými za Public Relations s informačními úředníky národních vyšetřovacích služeb, s nimiž spolupracuje OLAF v členských zemích; tvoří část nezávislé externí komunikační strategie OLAF; mezi hlavní cíle OAFCN patří zabraňování vzniku korupce prostřednictvím volného pohybu informací, vytváření trvalého dialogu mezi externími komunikačními jednotkami OLAF a jejími protějšky v národních vyšetřovacích službách a podávání informací evropským občanům o společných a samostatných aktivitách OLAF a jeho partnerů v členských zemích EU;



7. **Národní strategický referenční rámec** (dále jen „NSRR“) - dokument, který je v souladu se Strategickými zásadami Společenství a který určuje propojení mezi prioritami ES a národním programem členského státu, na jehož základě jsou zpracovány jednotlivé programy spolufinancované z rozpočtu ES (SF/CF). Je předmětem dialogu mezi členským státem a EK, která jej schvaluje v souladu čl. 28 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006;
8. **Národní orgán pro koordinaci NSRR** (dále jen „NOK“) – koordinační a metodický orgán, který stanovuje jednotný rámec pro řízení a provádění pomoci poskytované ze SF a CF v ČR; NOK zodpovídá za celkovou koordinaci NSRR a je oficiálním partnerem vůči EK pro NSRR. Funkcí NOK bylo na základě usnesení vlády ČR ze dne 22. února 2006 č. 198 pověřeno MMR;
9. **Národní strategický plán pro oblast rybářství** - dokument, ve kterém jsou stanoveny strategie rozvoje v oblasti rybářství, na jehož základě je zpracován Operační program. Je předmětem dialogu mezi členským státem a EK dle čl. 15 nařízení Rady (ES) č. 1198/2006;
10. **Nejvyšší státní zastupitelství** (dále jen „NSZ“) – působí zejména v řízení o stížnostech pro porušení zákona v trestních věcech před Nejvyšším soudem, dále při vydávání rozhodnutí a stanovisek k výkladu zákonů a jiných právních předpisů; zasílá ve formě pravidelné čtvrtletní zprávy informace o řízení v trestních záležitostech úřadu OLAF;
11. **Finanční úřady** (dále jen „FÚ“) – spolu s finančními ředitelstvími tvoří soustavu územních finančních orgánů, jejichž působnost je vymezena zákonem č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech;
12. **Auditní orgán** (dále jen „AO“) - ústřední orgán státní správy zodpovědný za zajištění provádění jednotlivých auditů za účelem ověření účinného fungování řídicích a kontrolních systémů OP a za vykonávání činností v souladu s čl. 62 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 61 nařízení Rady (ES) č. 1198/2006. Tuto funkci plní odbor 52 - odbor Auditní orgán - Centrální harmonizační jednotka MF na základě usnesení vlády ČR ze dne 22. února 2006 č. 198 a usnesení vlády ČR ze dne 24. května 2006 č. 603;
13. **Platební a certifikační orgán** (dále jen „PCO“) - ústřední orgán státní správy zodpovědný za celkové finanční řízení prostředků poskytnutých ČR z rozpočtu EU. Funkci PCO vykonává odbor 55 MF – Národní fond na základě usnesení vlády ČR ze dne 22. února 2006 č. 198;
14. **Operační program** (dále jen „OP“) - dokument předložený členským státem a přijatý EK, který stanoví strategii rozvoje s uceleným souborem prioritních os v rámci cílů „Konvergence“, „Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“, „Evropská územní spolupráce“, jež mají být prováděny s podporou některého fondu (ESF, ERDF, EAFRD, EFF) nebo v případě cíle „Konvergence“ s podporou CF a ERDF;
15. **Regionální programy** - Regionální operační programy, OP Praha-Adaptabilita a OP Praha – Konkurenceschopnost;
16. **Regionální rada regionu soudržnosti** (dále jen „RR“) - orgán, resp. právnická osoba, zřízený/-á na základě § 16 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, na úrovni regionu soudržnosti (územní statistické jednotky NUTS II) zodpovědný/á za implementaci regionálního operačního programu;
17. **Strukturální fondy** - Evropský fond pro regionální rozvoj (dále jen „ERDF“), Evropský sociální fond (dále jen „ESF“);

18. **Evropský rybářský fond** (dále jen „EFF“) - fond, který je určený ke spolufinancování projektů v oblasti rozvoje rybářství a rybolovu;
19. **Fond soudržnosti** (dále jen „CF“) - fond, který je určený ke spolufinancování projektů v oblasti dopravy a životního prostředí;
20. **Řídící orgán** - vládou pověřený ústřední orgán státní správy nebo zákonem určená právnická osoba na úrovni NUTS II zodpovědný/-á za řízení, koordinaci a implementaci operačního programu;
21. **Zprostředkující subjekt** (dále jen „ZS“) - veřejný či soukromý subjekt, za jehož činnost odpovídá ŘO a který z pověření tohoto orgánu plní povinnosti vůči příjemcům provádějícím operace;
22. **Hlavním příjemce** (dále jen „HP“) - příjemce zodpovědný za celou operaci, kterou realizuje společně s ostatními příjemci (projektovými partnery) v rámci cíle Evropská územní spolupráce (Operační program Přeshraniční spolupráce ČR - PR), přičemž minimálně jeden z příjemců musí být z členského státu na druhé straně hranice;
23. **Projektový partner** (dále jen „PP“) - příjemce zodpovědný za realizaci části projektu v rámci cíle Evropská územní spolupráce (Operační program Přeshraniční spolupráce ČR - PR), přičemž odpovědnost za realizaci celého projektu nese HP;
24. **Příjemce** - subjekt realizující projekt spolufinancovaný z rozpočtu ES, který na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace žádá ŘO o prostředky a přijímá prostředky předfinancování výdajů ze SR, které mají být kryty prostředky z rozpočtu ES, a prostředky národního financování. V případě Regionálních operačních programů, OP Praha - Konkurenceschopnost a OP - Praha Adaptabilita se příjemcem rozumí subjekt realizující projekt spolufinancovaný z rozpočtu ES (SF), který na základě smlouvy o poskytnutí dotace žádá ŘO o prostředky a přijímá prostředky z rozpočtu RR. V případě Operačního programu Přeshraniční spolupráce ČR - PR se příjemcem rozumí subjekt, jak HP, tak PP, přičemž HP žádá ŘO o prostředky na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace/smlouvy o projektu a přijímá prostředky z rozpočtu ES (SF) uvolněné finančním útvarem MMR, které dále převádí na účty PP. Příjemci u Operačního programu Přeshraniční spolupráce ČR – PR také přijímají prostředky národního financování na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace;
25. **Veřejný výdaj** - výdaj, který pochází ze SR, státních finančních aktiv, státních fondů, územních rozpočtů, rozpočtu ES, z rozpočtu mezinárodních organizací založených mezinárodní veřejnou smlouvou, anebo jakýkoli podobný výdaj. Za podobný výdaj se považuje výdaj pocházející z rozpočtu veřejnoprávních subjektů nebo sdružení jednoho nebo více regionálních nebo místních orgánů nebo veřejnoprávních subjektů jednajících v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby;
26. **Financování z rozpočtu RR, resp. z rozpočtu hlavního města Prahy** - proces, kdy příjemci obdrží požadované prostředky z programu, odpovídající podílu spolufinancovaného z prostředků z rozpočtu ES (SF) a podílu prostředků odpovídající národnímu financování nejprve z prostředků rozpočtu RR, resp. z rozpočtu hlavního města Prahy. PCO následně převede tyto prostředky na příjmový účet správce kapitoly MMR, která zajistila předfinancování do rozpočtu RR, resp. hlavního města Prahy;
27. **Hospodářský subjekt** – jakákoliv fyzická či právnická osoba a ostatní subjekty, které se podílejí na implementaci pomoci prostřednictvím fondů EU, s výjimkou členského státu při výkonu veřejných pravomocí;

28. **Veřejnoprávní subjekt** - jakýkoliv subjekt, který: a) je založený nebo zřízený za zvláštním účelem uspokojování potřeb obecného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu, b) má právní subjektivitu a c) je financován převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty; nebo je těmito orgány řízen; nebo je v jeho správním, řídicím nebo dozorčím orgánu více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty;
29. **Pověřený auditní subjekt** (dále jen „PAS“) je subjekt pověřený AO zajištěním činností podle čl. 62 odst. 1 písm. a) nebo písm. b) nebo písm. a) i b) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 61 odst. 1 písm. a) nebo písm. b) nebo písm. a) i b) nařízení Rady (ES) č. 1198/2006;
30. **Úmyslné jednání** - jednání, kterým subjekt chtěl porušit nebo ohrožit zákonem chráněný zájem nebo věděl, že tímto jednáním může porušení nebo ohrožení tohoto zájmu způsobit, a pro případ, že jej způsobí, byl s tím srozuměn;
31. **Prvotní odhalení ve správním nebo soudním řízení** – první písemné posouzení příslušného správního orgánu, soudního orgánu nebo orgánu činného v trestním řízení, ve kterém se na základě konkrétních skutečností dospívá k závěru, že došlo k nesrovnalosti, aniž je tím dotčena možnost, že takový závěr může být podle průběhu správního nebo soudního řízení následně revidován nebo stažen;
32. **AFIS** (Anti-Fraud Information System) - informační systém EK, který slouží nejen pro předávání pravidelných čtvrtletních hlášení nesrovnalostí úřadu OLAF, ale i pro vlastní (chráněnou) komunikaci pracovníků v rámci celé sítě AFCOS;
33. **Manažerský a účetní systém VIOLA SF/CF** (dále jen „IS VIOLA SF/CF“) - informační systém sloužící k finančnímu řízení prostředků a účetnictví PCO;
34. **Monitorovací systém SF** (dále jen „MSC2007“) - informační systém sloužící pro monitorování implementace programů financovaných prostřednictvím SF a CF;
35. **Centrální evidence dotací z rozpočtu** (dále jen „CEDR“) – informační systém sloužící jako podpůrný nástroj pro sledování, evidenci, vyhodnocení a kontrolu dotací poskytovaných ze SR;
36. **Nesrovnalost** - porušení předpisů ES/EU nebo předpisů ČR, které upravují použití prostředků z rozpočtu ES nebo veřejných zdrojů ČR, v jehož důsledku jsou, nebo by mohly být, dotčeny veřejné rozpočty ČR nebo souhrnný rozpočet ES formou neoprávněné výdajové položky, tzn. jedná se o každé porušení podmínek, za kterých byly prostředky z rozpočtu ES poskytnuty ČR, a každé porušení podmínek, za kterých byly tyto prostředky a prostředky národních veřejných rozpočtů dále poskytnuty příjemcům;
37. **Způsobilé výdaje** – obecné vymezení: výdaje v souladu s evropskou a českou legislativou a s operačními programy vč. navazujících dokumentů; musí být přiměřené (odpovídat cenám v místě a čase obvyklým) a být vynaloženy v souladu s principy hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti; časová způsobilost: vznikly a byly skutečně uhrazeny mezi dnem předložení operačních programů EK nebo 1. 1. 2007, podle toho, co nastane dříve, a 31. 12. 2015. Projekty nesmějí být dokončeny před počátečním dnem způsobilosti. ŘO mohou stanovit užší kritéria pro počáteční a koncové datum způsobilosti výdajů. Obecně platí, že výdaje musí vzniknout v průběhu realizace projektu a být uhrazeny po počátečním datu způsobilosti výdajů. Výjimkami z uvedeného pravidla jsou odpisy, režijní náklady, věcné příspěvky a výdaje na projektovou dokumentaci.



Právní úprava

Smlouva o založení Evropských společenství v čl. 209a ve znění Maastrichtské smlouvy stanovila obecná kritéria postihu jednání směřujících proti finančním zájmům ES v konkrétní zemi.

Podle čl. 280 Smlouvy o založení Evropských společenství ve znění Amsterodamské smlouvy, jsou ES spoluodpovědná za přijetí opatření za účelem ochrany jejich finančních zájmů, která musí poskytovat účinnou a stejnou ochranu těmto zájmům ve všech členských státech. Pod touto ochranou se rozumí prevence škody nebo ohrožení finančních zájmů ES podvodnou činností a mezinárodním ekonomickým a finančním trestným činem, případně účinný postih.

Činnost útočící na finanční zájmy ES má různorodou povahu promítající se do oblastí trestněprávní a správní.

Oblast trestního práva je z pohledu EU oblastí nejvíce problematickou, protože zůstává stále v rámci tzv. třetího pilíře jako důsledek přetrvávajících pochybností některých členských států EU v oblasti státní suverenity. Z tohoto důvodu má tato forma spolupráce stále povahu limitované aproximace národních právních řádů formou právních aktů třetího pilíře EU, resp. pak klasické mezivládní spolupráce, které vyžadují absolutní konsensus všech hlasů členských států EU. Právní základ k širšímu přijímání právních aktů v oblasti trestního práva pak bude poskytovat chystaná Reformní smlouva EU (Lisabonská smlouva), která má nahradit stávající pilířovou strukturu.

Z hlediska trestněprávních specifik ochrany finančních zájmů ES je nutno zdůraznit, že do klíčového právního předpisu v oblasti trestního práva a to trestního zákona (zákon č. 140/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů) byl novelou provedenou zákonem č. 122/2008 Sb. (účinnost od 1. července 2008) zařazen nový § 129a Poškození finančních zájmů Evropských společenství.

Základním kamenem organizačního zajištění ochrany finančních zájmů ES v trestněprávní rovině je vyhláška Ministerstva spravedlnosti (dále jen „MSP“) č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, která v § 15 odst. 1 písm. e) zakládá obligatorní věcnou příslušnost Vrchních státních zastupitelství v Praze a Olomouci k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení ve věcech úmyslných trestných činů, jimiž byly dotčeny finanční nebo ekonomické zájmy ES. Tímto způsobem je zajištěno vedení trestního řízení v těchto trestních věcech státními zástupci specializovanými pro výkon dozoru v nejzávažnějších trestních věcech hospodářské a finanční kriminality. Dohled nad oběma Vrchními státními zastupitelstvími vykonává NSZ, které je zároveň kontaktním bodem úřadu OLAF ve věcech, kde je vedeno trestní řízení pro trestné činy, jimiž byly dotčeny finanční nebo ekonomické zájmy ČR. Tato organizační úprava se osvědčila, a měla by proto zůstat zachována i v budoucnosti. Navíc dle usnesení vlády ČR ze dne 18. června 2003 č. 601 a usnesení vlády ČR ze dne 5. září 2007 č. 1010 jsou všechny dotčené instituce povinny ohlásit NSZ veškeré zjištěné nesrovnalosti, kde vznikl či hrozil vznik škody na finančních zájmech ES nad stanovený finanční limit 10.000,- EUR za účelem prověření, zda není dáno podezření ze spáchání trestného činu.

Po schválení předchozí Národní strategie proti podvodným jednáním poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy ES v roce 2004 došlo k dílčím změnám v právní úpravě trestního řízení, které usnadnily odhalování, postih, odčerpávání výnosů z trestné činnosti a zjednodušily mezinárodní spolupráci mj. i při postihu trestných činů narušujících finanční a ekonomické zájmy ES. Jedná se zejména o přijetí zákona č. 254/2004 Sb., o omezení



plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků ve znění pozdějších předpisů, kterým s účinností od 1. 7. 2004 došlo k prolomení povinnosti mlčenlivosti správce daně ve vztahu ke specializovaným policejním složkám určeným Ministrem vnitra (dále jen „MV“) pro vyhledávání legalizace výnosů z trestné činnosti, pro boj proti teroristickým aktivitám a vyhledávání zdrojů, z nichž jsou financovány, a dále pro boj se závažnou hospodářskou trestnou činností, korupcí a organizovaným zločinem. Tato úprava je výrazným posunem oproti předchozímu stavu, kdy informace z daňového řízení bylo možné zjišťovat pouze ve vztahu k trestným činům daňové povahy.

Další důležitou změnu trestního řízení přinesla novelizace trestního zákona a trestního řádu provedená zákonem č. 253/2006 Sb., o změně trestního řádu a dalších souvisejících zákonů, účinným od 1. 7. 2006, která zavedla nově § 56a a 73a trestního zákona umožňující propadnutí nebo zabrání náhradní hodnoty za věc získanou trestným činem (výnos z trestné činnosti) nebo použitou ke spáchání trestného činu v případě, že pachatel trestného činu propadnutí takové věci – nebo jiná osoba zabrání takové věci - nějakým způsobem zmařili, zejména převedením na třetí osoby apod. Předmětná novela rovněž zavedla povinnost obligatorně nechat propadnout výnos z trestné činnosti pachateli trestního činu. Tímto zákonem byly též nově upraveny postupy při zajišťování majetku v trestním řízení nyní vymezené v § 78 - 81a trestního řádu včetně zajištění náhradní hodnoty dle § 79f trestního řádu.

Výraznou změnou je rovněž přijetí zákona č. 539/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, kterým byla mj. zavedena procedura předávání osob mezi členskými státy EU na základě Evropského zatýkacího rozkazu. V této souvislosti bylo poprvé umožněno předávání státního občana ČR k trestnímu řízení do členského státu EU. Ustanovení o evropském zatýkacím rozkazu jsou v ČR provedeny novelou trestního řádu a trestního zákona. Novela trestního řádu (Z. 539/2004 Sb.) týkající se implementace evropského zatýkacího rozkazu nabyla účinnosti dne 1.11.2004 (resp. 1.1.2005), novela trestního zákona (Z. 537/2004 Sb.) nabyla účinnosti dne 22.10.2004.

Mezinárodní závazky v oblasti ochrany finančních zájmů ES provádí do trestního práva novela trestního řádu a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, jež byla aktuálně podepsaná prezidentem republiky a má nabýt účinnosti k 1. 7. 2008. Předmětná novela v návaznosti na Úmluvu o ochraně finančních zájmů Evropských společenství zakotvuje novou skutkovou podstatu trestného činu poškozování finančních zájmů Evropských společenství, která postihuje dva základní typy jednání:

- úmyslnou manipulaci s doklady, která vede ke škodlivému následku spočívajícímu v nesprávném použití finančních prostředků nebo zadržování finančních prostředků buď ze souhrnného rozpočtu Evropských společenství nebo z některého rozpočtu spravovaného Evropskými společenstvími nebo jejich jménem, anebo ke snížení příjmů některého takového rozpočtu,
- neoprávněné nakládání s prostředky těchto rozpočtů, ať už na straně výdajů či příjmů.



V návaznosti na Protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 27. září 1996, který ukládá smluvním stranám stanovit, že členové Komise ES, Evropského parlamentu, Soudního dvora a Účetního dvora jsou podle trestního práva dané smluvní strany trestně odpovědní za přijímání úplatku a podplácení obdobně jako členové vlády, parlamentu, nejvyšších soudů a nejvyššího kontrolního orgánu daného státu, citovaná novela dále rozšiřuje definici zahraničního veřejného činitele pro účely všech forem úplatkářství tak, aby zahrnovala i jakoukoli osobu zastávající funkci v mezinárodním soudním orgánu, v nadnárodní organizaci, anebo v podniku, v němž má rozhodující vliv cizí stát.

Ke zhodnocení dosavadního vývoje lze pouze dodat, že od 1. 1. 2008 reálně došlo k převedení Centrálního kontaktního bodu sítě AFCOS na MF ČR – odbor Kontrola. NSZ i nadále zůstává kontaktním bodem úřadu OLAF ve vztahu k věcem, kde již probíhá trestní řízení pro trestné činy narušující finanční zájmy ES. Souhrnné hlášení o daných trestních věcech je zasíláno přímo NSZ úřadu OLAF. S ohledem na stávající právní úpravu podávání informací z trestního řízení obsaženou v trestním řádu nejsou sdělovány osobní údaje o stíhaných či odsouzených osobách. V budoucnosti proto bude nutné cestou legislativních změn upravit možnost poskytování informací z trestního řízení dalším subjektům (např. různým institucím EU apod.)

V oblasti odhalování a šetření nesrovnalostí z hlediska trestního řízení je nutno podotknout, že procesní postup orgánů činných v trestním řízení je upraven výše uvedeným trestním řádem a ve vztahu k trestným činům narušujícím finanční zájmy ES nevykazuje žádné specifické odlišnosti oproti jiným druhům trestné činnosti a zcela nepochybně tomu tak bude i nadále. Zcela zásadním nástrojem k odhalování a následnému šetření nesrovnalostí je včasná, důsledná a kvalitní kontrolní činnost uvnitř jednotlivých institucí a rychlé předávání informací o zjištěných závadách.

Postih podvodných jednání z hlediska trestněprávního nečiní v současné době problémy z hlediska hmotně-právní úpravy trestní odpovědnosti, objevují se spíše komplikace procesního charakteru a komplikace v rámci důkazního řízení. Jak již bylo výše uvedeno v současné době je projednávána rekodifikace trestního zákona, který by měl zcela novým způsobem upravit základy trestní odpovědnosti, skutkové podstaty jednotlivých trestných činů včetně specifické právní úpravy trestných činů poškozujících ekonomické zájmy ES.

Pokud jde o boj proti korupci, který je významnou součástí opatření k ochraně ekonomických zájmů ES, v oblasti trestního práva přinesla řadu protikorupčních změn výše citovaná novela trestního zákona a zákona č. 337/1992 Sb., která má nabýt účinnosti k 1. 7. 2008. V oblasti boje proti korupci přinesla zejména následující změny:

- zakotvila povinné ukládání trestu zákazu činnosti osobám odsouzeným za korupční jednání v souvislosti s veřejnými zakázkami, veřejnými soutěžemi, dražbami, insolvenčním řízením a koncesním řízením,
- zvýšila trestní sazby za trestný čin přijímání úplatku ze stávající nejvyšší sazby trestu odnětí svobody 8 let na 12 let. Vyšší trestní sazby jsou stanoveny, přijal-li úplatek veřejný činitel a v návaznosti na výši prospěchu, který byl, nebo měl být trestným činem získán.
- zvýšila trestní sazby za trestné činy podplácení a nepřímé úplatkářství z jednoho roku na dva roky (v závažnějších případech, např. spáchal-li takový čin veřejný činitel, až na 5 let),



- zvýšila trestní sazby za tzv. „praní špinavých peněz“ (trestné činy legalizace výnosů z trestné činnosti a podílnictví). Za praní špinavých peněz bude možné uložit trest odnětí svobody s horní hranicí sazby trestu odnětí svobody až 10 let namísto stávající maximální výše trestní sazby 8 let; v základní skutkové podstatě trestného činu postihujícího praní špinavých peněz se trestní sazba zvedá ze 2 na 4 léta. Skutková podstata trestného činu legalizace výnosů z trestné činnosti je výslovně doplněna tak, aby bylo zřejmé, že praní špinavých peněz lze trestně stíhat v i v případech, kdy trestný čin, z něhož „špinavé peníze“ (výnos) pocházejí, byl spáchán v zahraničí,
- zpřísnila tresty za trestný čin zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění z 5 let na 8 let v případě, kdy pachatel falšováním, nevedením, zničením, poškozením či zkreslováním údajů či dokladů způsobí škodu ve výši alespoň 5 mil. Kč. Falšování účetních dokladů může být častou formou zastírání kriminálního původu výnosů z trestné činnosti, včetně korupce.
- rozšířila definici zahraničního veřejného činitele pro účely úplatkářství (viz výše),
- vyloučila aplikaci institutu účinné lítosti u podplácení zahraničního veřejného činitele,
- zrušila omezení, která nedovolují daňovým úředníkům oznamovat ve všech případech orgánům činným v trestním řízení případy korupce odhalené během daňové kontroly.

V návrhu nového zákona o Policii ČR, který je nyní projednáván v Parlamentu ČR (předpokládaná účinnost je k 1. 1. 2009) se v souladu se snahou zvýšit účinnost vnější kontroly policie svěřuje inspektorům oprávnění k provádění zkoušky odolnosti protiprávnímu jednání, a to vůči policistům a zaměstnancům policie. Zkouška spolehlivosti spočívá zejména v navození zdání protiprávního jednání, proti jehož pachateli je policista nebo zaměstnanec podle zákona povinen zakročit, anebo jiné situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit. Zkoušku spolehlivosti budou vůči policistům, inspektorům a zaměstnancům provádět pouze inspektoři Inspekce policie, nesmějí však k spáchání protiprávního jednání podněcovat – tj. provokace je zakázána. Výsledek zkoušky může být zejména důvodem pro zahájení disciplinárního řízení a za podmínek stanovených zákonem o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů může vést až k propuštění ze služebního poměru.

Oblast správního práva náleží do pilíře prvního a umožňuje tedy oproti trestněprávní oblasti postupovat mnohem účinněji. Proto v legislativě EU byly připraveny a platí zejména následující vnitřní předpisy, zavazující jak ES, tak i členské státy. Jedná se o následující nařízení a dokumenty:

- **Smlouva o založení Evropského společenství,**
- **Smlouva o Evropské unii,**
- **Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/1995,** o ochraně finančních zájmů Evropských společenství,
- **Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2185/96,** o kontrolách a inspekcích na místě prováděných Komisí za účelem ochrany finančních zájmů Evropských společenství proti podvodům a jiným nesrovnalostem,
- **Nařízení Rady (ES) č. 515/97,** o vzájemné pomoci mezi správními orgány členských států a jejich spolupráci s Komisí k zajištění řádného používání celních a zemědělských předpisů,
- **Rozhodnutí Komise (Euratom) č. 1999/352/ES,** o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF),



- **Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999**, o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF),
- **Nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999**, o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF),
- **Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000**, kterým se provádí rozhodnutí 94/728/ES, Euratom o systému vlastních zdrojů Společenství,
- **Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002**, ze dne 25. června 2002, finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství,
- **Nařízení Komise (ES, Euratom) č. 2343/2002**, o rámcovém finančním nařízení pro orgány uvedené v článku 185 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství,
- **Nařízení Komise (ES, Euratom) č. 2342/2002**, ze dne 23. prosince 2002, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství,
- **Nařízení Komise (ES) č. 2168/2005**, kterým se mění nařízení (ES) č. 1831/1994 o nesrovnalostech a navrácení neoprávněně vyplacených částek v souvislosti s financováním Fondu soudržnosti a organizaci informačního systému v této oblasti,
- **Nařízení Rady (ES) č. 1290/2005**, o financování společné zemědělské politiky,
- **2006/702/ES: Rozhodnutí Rady** ze dne 6. října 2006, o strategických zásadách Společenství pro soudržnost,
- **Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006**, o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999,
- **Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006**, 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**, o Evropském rybářském fondu,
- **Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006**, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj,
- **Nařízení Komise (ES) č. 1848/2006**, o nesrovnalostech a zpětném získávání částek neoprávněně vyplacených v rámci financování společné zemědělské politiky, o organizaci informačního systému v této oblasti a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 595/1991,
- **Nařízení Komise (ES) č. 1978/2006**, kterým se mění nařízení (ES) č. 448/2001, co se týče podávání zpráv o řízení o zrušení příspěvků a použití zrušených příspěvků,



- **Nařízení Komise (ES) č. 498/2007**, ze dne 26. března 2007, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 o Evropském rybářském fondu,
- **Pracovní dokument COCOLAF 11/04/2002** – požadavek hlásit nesrovnalosti; praktická opatření, OLAF, EK,
- **Modul Member State 1681 – Uživatelská příručka,**
- **Příručka Modul AFIS/ECR podle Nařízení č. 595/1991,**



a dále o právní předpisy ČR a následující dokumenty:

- **Zákon č. 140/1961 Sb.**, Trestní zákon,
- **Zákon č. 141/1961 Sb.**, o trestním řízení soudním (Trestní řád),
- **Zákon č. 531/1990 Sb.**, o územních finančních orgánech,
- **Zákon č. 552/1991 Sb.**, o státní kontrole,
- **Zákon č. 563/1991 Sb.**, o účetnictví,
- **Zákon č. 337/1992 Sb.**, o správě daní a poplatků,
- **Zákon č. 166/1993 Sb.**, o Nejvyšším kontrolním úřadu,
- **Zákon č. 283/1993 Sb.**, o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů,
- **Vyhláška č. 23/1994 Sb.**, ze dne 7. ledna 1994, o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli,
- **Zákon č. 252/1997 Sb.**, o zemědělství,
- **Zákon č. 128/2000 Sb.**, o obcích,
- **Zákon č. 129/2000 Sb.**, o krajích,
- **Zákon č. 131/2000 Sb.**, o hlavním městě Praze,
- **Zákon č. 218/2000 Sb.**, o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla),
- **Zákon č. 219/2000 Sb.**, o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů,
- **Zákon č. 248/2000 Sb.**, o podpoře regionálního rozvoje,
- **Zákon č. 250/2000 Sb.**, o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,
- **Zákon č. 256/2000 Sb.**, o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu),
- **Vyhláška č. 62/2001 Sb.**, o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu,
- **Zákon č. 320/2001 Sb.**, o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole),
- **Vyhláška č. 323/2002 Sb.**, o rozpočtové skladbě,
- **Zákon č. 254/2004 Sb.**, o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů,
- **Vyhláška č. 416/2004 Sb.**, kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.,
- **Zákon č. 420/2004 Sb.**, o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí,
- **Zákon č. 137/2006 Sb.**, o veřejných zakázkách,
- **Zákon č. 159/2006 Sb.**, o střetu zájmů,
- **Vyhláška č. 560/2006 Sb.**, o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku,
- **Vyhláška č. 286/2007 Sb.**, o centrální evidenci dotací,
- **Usnesení vlády ČR ze dne 18. června 2003 č. 601 z roku 2003** ke zdokonalení spolupráce mezi Evropským úřadem pro potírání podvodných jednání a státními orgány České republiky,
- **Usnesení vlády ČR ze dne 9. července 2003 č. 678** k Metodice finančních toků a kontroly strukturálních fondů a Fondu soudržnosti,
- **Usnesení vlády ČR ze dne 9. července 2003 č. 689** k návrhu na institucionální zajištění implementace Společné zemědělské politiky v rámci záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu,



- **Usnesení vlády ČR ze dne 14. dubna 2004 č. 341** o Pokynech k řízení finančních toků prostředků na financování opatření Společné zemědělské politiky Evropské unie ze záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu,
- **Usnesení vlády ČR ze dne 12. května 2004 č. 456** o Národní strategii proti podvodným jednáním poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropských společenství,
- **Usnesení vlády ČR ze dne 22. února 2006 č. 198** ke koordinaci přípravy České republiky na čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti Evropské unie v letech 2007 až 2013,
- **Usnesení vlády ČR ze dne 24. května 2006 č. 603** k finančním tokům Společné zemědělské politiky a Společné rybářské politiky v České republice pro období let 2007 až 2013 a jejich institucionálnímu zabezpečení,
- **Usnesení vlády ČR ze dne 30. srpna 2006 č. 1008** o změně systému finančních toků strukturálních fondů a Fondu soudržnosti prostřednictvím státního rozpočtu České republiky na programové období let 2004 až 2006,
- **Usnesení vlády ČR ze dne 25. října 2006 č. 1199** o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011,
- **Usnesení vlády ČR ze dne 30. listopadu 2006 č. 1352** k návrhu na změnu usnesení vlády ze dne 9. července 2003 č. 678, k Metodice finančních toků a kontroly strukturálních fondů a Fondu soudržnosti,
- **Usnesení vlády ČR ze dne 18. června 2007 č. 676** ke Zprávě o korupci v České republice za léta 2005 – 2006 a o plnění Aktualizovaného vládního programu boje proti korupci,
- **Usnesení vlády ČR ze dne: 11. července 2007 č. 756** k návrhu na změny právních předpisů upravujících veřejné rozpočty k zajištění větší transparentnosti při poskytování dotací a jiných transferů v zájmu omezení korupce,
- **Usnesení vlády ČR ze dne 11. července 2007 č. 760** o zajištění výkonu funkcí auditního orgánu a pověřených subjektů auditního orgánu,
- **Usnesení vlády ČR ze dne 18. července 2007 č. 818** k postupu při řešení administrativní kapacity čerpání zdrojů strukturálních fondů a Fondu soudržnosti na období 2007 – 2013,
- **Usnesení vlády ČR ze dne 13. srpna 2007 č. 884** k zabezpečení administrativních kapacit auditního orgánu a pověřených subjektů auditního orgánu potřebných pro zajištění auditních činností při čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti Evropské unie na období let 2007 až 2013,
- **Usnesení vlády ČR ze dne 5. září 2007 č. 1010** o změně postavení centrálního kontaktního bodu systému Anti-Fraud Co-ordination Structure (AFCOS) v České republice,
- **Usnesení vlády ČR ze dne 22. října 2007 č. 1204** k informaci o plnění usnesení vlády ze dne 11. července 2007 k návrhu na změny právních předpisů upravujících veřejné rozpočty k zajištění větší transparentnosti při poskytování dotace jiných transferů v zájmu omezení korupce,
- **Usnesení vlády ČR ze dne 12. prosince 2007 č. 1382** k Manuálu pro audit řídicích a kontrolních systémů operačních programů spolufinancovaných v programovém období let 2007 až 2013 z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu,
- **Usnesení vlády ČR ze dne 12. prosince 2007 č. 1383** o způsobu řešení úhrady nákladů na zabezpečení administrativních kapacit auditního orgánu a pověřených subjektů auditního orgánu při zajištění auditních činností při čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti Evropské unie na období let 2007 až 2013,



- „Metodický pokyn – Nesrovnalosti“ - aktualizace na programovací období 2007-13,
- Metodická pomůcka MF obsahující výklad pojmů, podklady a pokyny pro hlášení zjištěných nesrovnalostí s vazbou na Nejvyšší státní zastupitelství a Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF),
- Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007 – 2013,
- Pokyn upravující metodiku hlášení nesrovnalostí zjištěných při implementaci strukturálních fondů, Fondu soudržnosti, Evropského rybářského fondu a v rámci financování společné zemědělské politiky Evropskému úřadu pro potírání podvodných jednání (OLAF),
- Pravidla způsobilých výdajů pro programy spolufinancované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti na programové období 2007-2013,
- Metodická příručka způsobilých výdajů pro programy spolufinancované ze SF a FS na programové období 2007-2013,
- Národní rozvojový plán 2007-2013 (MMR),
- Národní strategický referenční rámec ČR 2007-2013 (MMR),
- Programové dokumenty OP,
- Prováděcí dokumenty k OP,
- Operační manuály OP.



Předpisy zabraňující střetu zájmů

Tato problematika je upravena zákonem č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, který vymezuje pojem veřejný funkcionář a taxativně vyjmenovává všechny funkce ve veřejném sektoru, které tento pojem zahrnuje. Oproti předchozí právní úpravě byl okruh těchto funkcí značně rozšířen. Zákon stanoví veřejným funkcionářům povinnost vykonávat svoji funkci tak, aby nedocházelo ke střetu mezi jejich osobními zájmy a zájmy, které jsou povinni z titulu své funkce prosazovat nebo hájit, oznamovat skutečnosti, které umožňují veřejnou kontrolu jejich činností konaných vedle výkonu funkce veřejného funkcionáře, veřejnou kontrolu majetku nabytého za dobu výkonu funkce a dalších příjmů, darů nebo jiného prospěchu, získaných za dobu výkonu funkce, popřípadě finančních závazků, které veřejný funkcionář má. Zákon také omezuje některé činnosti veřejných funkcionářů a stanoví neslučitelnost výkonu funkce s jinými funkcemi a odpovědnost veřejných funkcionářů za porušení povinností zákonem stanovených.

Zadávání veřejných zakázek

Veřejné zakázky jsou nepochybně jednou z nejvýznamnějších oblastí veřejné správy, v nichž může docházet ke střetu veřejných a soukromých zájmů představujícím základní podmínku pro vznik korupce. Prevence korupce a možnost jejího odhalení a postihu v oblasti veřejných zakázek proto musí být jedním ze základních účelů právní úpravy zadávání veřejných zakázek.

Zákon č. 137/2006 Sb, o veřejných zakázkách představuje podstatnou změnu právní úpravy v oblasti veřejných zakázek oproti úpravě dosavadní. Tento zákon zapracovává příslušné předpisy ES a upravuje postupy při zadávání veřejných zakázek, soutěž o návrh, dohled nad dodržováním zákona a podmínky vedení a funkce seznamu kvalifikovaných dodavatelů a systému certifikovaných dodavatelů. Vymezuje pojmy veřejná zakázka, zadavatel, stanoví druhy veřejných zakázek a výjimky z působnosti zákona. V dalších částech zákona je upraveno zahájení a průběh zadávacího řízení, ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele, dohled nad dodržováním zákona a správní delikty. Uvedený zákon je však nutno novelizovat s ohledem na nezbytnost transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS a to v termínu do 20. prosince 2009.



Finanční zájmy ES

ČR jako členský stát EU získává finanční prostředky z rozpočtu ES. Státní orgány ČR přímo řídí veškeré prostředky plynoucí z fondů a ostatních finančních nástrojů EU, které byly implementovány v předchozím období a jejichž implementace se ještě dokončuje, ale i těch, které jsou implementovány v období 2007-2013. Tyto orgány mají proto odpovědnost za efektivní, účelnou a hospodárnou realizaci programů a projektů financovaných z těchto prostředků a za jejich správné finanční řízení. Základním požadavkem pro možnost čerpání finančních prostředků z rozpočtu ES je důsledná prevence vzniku nesrovnalostí při hospodaření s těmito prostředky. Účinnost prevence je odvislá od kvality řízení a kontroly v oblasti používání SF a CF.

Nastavení řídicích a kontrolních systémů SF a CF je ve sdílené odpovědnosti EK a členských států EU. Dle článku 70 Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení Nařízení (ES) č. 1260/1999 a článku 41 Nařízení Rady (ES) č. 1198/2006, o Evropském rybářském fondu, členské státy odpovídají za řízení a kontrolu OP. Členské státy jsou povinny zajistit, aby řídicí a kontrolní systémy OP byly zavedeny v souladu s články 58 až 62 tohoto Nařízení a aby účinně fungovaly. Výsledkem správně nastavených řídicích a kontrolních systémů v rámci OP se předchází vzniku nesrovnalostí, usnadňuje se jejich odhalování, náprava a získávání neoprávněně vyplacených prostředků zpět včetně úroků z prodlení. O vzniklých nesrovnalostech, konkrétních částkách a stejně tak i o postupu správních a soudních řízení je informována EK. Výše uvedené Nařízení rovněž stanoví, že nelze-li částky neoprávněně vyplacené příjemci získat zpět, odpovídá za navrácení nevymozžených částek do souhrnného rozpočtu ES členský stát v případě, že byla prokázána ztráta způsobená jeho chybou nebo nedbalostí.

ČR svůj závazek chránit finanční zájmy ES naplňuje, a je si vědoma toho, že pouze za předpokladu uplatňování efektivní ochrany finančních zájmů ES bude v budoucnu možné získávat další finanční prostředky z rozpočtu ES.

Základní rámec přístupu k finančnímu řízení a kontrole SF a CF byl v ČR upraven v dokumentu Metodika finančních toků a kontroly strukturálních fondů a Fondu soudržnosti (dále jen „MFTK“) schváleném usnesením vlády ČR ze dne 9. července 2003 č. 678 a aktualizovaném na základě usnesení vlády ČR ze dne 30. srpna 2006 č. 1008.

V souvislosti s novým programovým obdobím 2007 – 2013 byl na základě usnesení vlády ČR ze dne 22. února 2006 č. 198 a usnesení vlády ČR ze dne 24. května č. 603 zpracován dokument Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007 – 2013, který tvoří základní rámec přístupu k finančnímu řízení a kontrole výše uvedených fondů EU pro dané období.

Problematika ochrany finančních zájmů ES byla až doposud upravena dokumentem „Národní strategie proti podvodným jednáním poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropských společenství“. Tento dokument byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 12. května 2004 č. 456. Pro následující období bylo usnesením vlády ČR ze dne 5. září 2007 č. 1010 uloženo ministru financí ve spolupráci s ministrem spravedlnosti a nejvyšší státní zástupkyní zpracovat a do 30. dubna 2008 předložit vládě ČR ke schválení novou Národní strategii na ochranu finančních zájmů Evropských společenství, v návaznosti na aktuální právní stav, která nahradí dosavadní Národní strategii.



Problematiku hlášení nesrovnalostí zjištěných v rámci implementace SF a CF úřadu OLAF podrobně řeší „Pokyn upravující metodiku hlášení nesrovnalostí zjištěných při implementaci strukturálních fondů a fondu soudržnosti úřadu OLAF“ z roku 2004. V červenci roku 2007 byl tento pokyn aktualizován MF – CHJ „Pokynem upravujícím metodiku hlášení nesrovnalostí zjištěných při implementaci strukturálních fondů, Fondu soudržnosti, Evropského rybářského fondu a v rámci financování společné zemědělské politiky OLAF“ (dále jen „Pokyn – CHJ 12“).

Za účelem harmonizace postupů řešení nesrovnalostí v procesu řízení vznikl rovněž „Metodický pokyn – Nesrovnalosti“ - aktualizace na programovací období 2007-13, vydaný MMR (dále jen „MPN“).

Oba tyto pokyny vymezují práva a povinnosti jednotlivých subjektů implementační struktury při hlášení nesrovnalostí a zajišťují správnou interpretaci Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/1995, o ochraně finančních zájmů Evropských společenství a nařízení Komise (ES) č. 1828/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj (informovanost příjemců, předběžné a průběžné ověřování v průběhu operací), v podmínkách daných legislativním prostředím ČR, v návaznosti na další právní předpisy, závazná pravidla a doporučení EK. Dále podrobně vymezují pojem nesrovnalost, jeho úpravu v legislativě EU a ČR, rozlišují jednotlivé typy nesrovnalostí v návaznosti na jejich základní pojmové znaky, popisují systém hlášení nesrovnalostí na vnitřní a vnější úrovni, stanoví postupy vymáhání neoprávněně použitých nebo zadržovaných finančních prostředků a postupy o předávání informací o vymozených částkách.



Zhodnocení dosavadního vývoje

Na základě rozhodnutí MSp a NSZ ze dne 17. 5. 2000 bylo NSZ určeno kontaktním bodem pro spolupráci s úřadem OLAF.

Po předchozích neformálních jednáních mezi představiteli NSZ a OLAF byla oficiální spolupráce zahájena dne 15. 12. 2000 jednáním, které iniciovalo NSZ a kromě pracovníků úřadu OLAF se ho zúčastnili zástupci všech resortů, kterých se problematika boje proti podvodům a jiným protiprávním jednáním bezprostředně týká. Výsledkem jednání byl návrh „Ujednání o spolupráci mezi Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a Nejvyšším státním zastupitelstvím České republiky v boji proti podvodům a jinému protiprávnímu jednání, které poškozuje finanční zájmy Společenství v období před vstupem České republiky do Evropské unie“ (dále jen „Ujednání“).

Konečná verze Ujednání byla podepsána v říjnu roku 2001 a následně byla předběžně uzavřena přístupová kapitola 28 – Finanční kontrola.

Navazujícími důležitými dokumenty jsou uzavřené „Dohody mezi NSZ a jednotlivými resorty o vzájemné informovanosti v boji proti podvodům a jinému protiprávnímu jednání poškozujícímu finanční zájmy Společenství v období před vstupem České republiky do Evropské unie“ (dále jen „Dohody“). Za MF byla tato Dohoda o spolupráci aprobována dne 25. 4. 2002, k témuž dni vstoupila v platnost a zároveň jako v ostatních resortech byli jmenováni odpovědní pracovníci MF pro spolupráci s NSZ. V souladu s uzavřenými Dohodami o spolupráci byl ustanoven „Výbor pro registraci výsledků šetření případů podle čl. 3 těchto Dohod“, a tím byl vytvořen základ struktury pro budoucí spolupráci s OLAF tzv. síť AFCOS (Anti - Fraud Co-ordination Structure). Způsob hlášení nesrovnalostí úřadu OLAF byl řešen na jednání pracovníků sítě AFCOS, které se uskutečnilo z podnětu NSZ a úřadu OLAF v lednu roku 2003. Zde bylo opět potvrzeno, že jediným centrálním kontaktním bodem pro spolupráci s úřadem OLAF je NSZ.

Vláda ČR následně dne 18. 6. 2003 přijala usnesení č. 601, ke zdokonalení spolupráce mezi úřadem OLAF a státními orgány ČR, ve kterém uložila členům vlády a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy, aby při nesrovnalostech týkajících se finančních prostředků EU, u nichž vzniklá nebo předpokládaná škoda činí nejméně 5.000,- EUR, informovali o těchto případech NSZ za účelem prověření, zda nedošlo ke spáchání trestného činu. Usnesením vlády ČR ze dne 5. září 2007 č. 1010 se změnila výše uvedená částka 5.000,- EUR na částku 10.000,- EUR. Tímto usnesením byl zároveň vysloven souhlas s přechodem centrálního kontaktního bodu sítě AFCOS z NSZ na MF s účinností od 1. ledna 2008.

V letech 2004 – 2007 bylo prostřednictvím Centrálního kontaktního bodu sítě AFCOS nahlášeno Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) formou pravidelných čtvrtletních zpráv celkem 28 případů nesrovnalostí zjištěných v rámci implementace předstrukturálních nástrojů v celkové výši 1.103.780,- EUR, z čehož 14 případů (381.875,- EUR) se týkalo programu Phare a stejný počet případů ve výši 721.905,- EUR programu SAPARD. Ve 13 případech se jednalo o nedodržení podmínek kontraktu, v 11 případech se jednalo o nekompletnost dokladů, ve 3 případech o podezření na spáchání trestného činu a v jednom případě se jednalo o vyhlášení konkurzu na příjemce pomoci.



V tom samém období bylo úřadu OLAF z úrovně kontaktních bodů sítě AFCOS na příslušných resortech zasláno prostřednictvím IS AFIS formou pravidelných čtvrtletních zpráv celkem 83 případů nesrovnalostí zjištěných v rámci implementace programů SF a CF v celkové výši 5.767.020,- EUR, z čehož 73 případů (5.620.650,-EUR) se týkalo SF a 10 případů (146.370,- EUR) CF. V 37 případech se jednalo o porušení národní legislativy, 19 případů se týkalo porušení legislativy ES, v 15 případech došlo k porušení ustanovení rozhodnutí a smlouvy o financování, 11 případů se týkalo nedodržení obchodních podmínek při poskytování úvěrů a v jednom případě byl zaznamenán pokus o podvod.

Vyhodnocení priorit a strategických cílů stanovených v Národní strategii proti podvodným jednáním poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy ES

Opatření na úseku vnitřní finanční kontroly a vnitřního auditu

Zásadním opatřením navrhovaným v Národní strategii proti podvodným jednáním poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropských společenství z roku 2004 bylo vytvoření strategického dokumentu, který by stanovil vhodná pravidla pro způsob nakládání s prostředky z rozpočtu ES od centrálních až po základní složky hospodařící s rozpočtovými prostředky, jak státními tak pocházejícími z rozpočtu ES.

Koncepce kontrolního systému v ČR se zaměřením na finanční kontrolu na období 2006 – 2013 jako základní programový dokument, který stanoví hlavní principy, směry a priority integrace reformních a modernizačních aktivit státu, krajů, obcí a ostatních veřejných institucí vedoucí k dalšímu rozvoji tohoto systému v ČR, byla schválena usnesením vlády ČR ze dne 7. prosince 2005 č. 1570 k návrhu Koncepce kontrolního systému v České republice se zaměřením na finanční kontrolu.

Koncepce se zaměřuje na zavedení, udržování a další rozvoj efektivního a účinného systému vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě ČR. Tento systém tvoří tři základní prvky, a to systém finančního řízení a kontroly, systém interního auditu a centrální harmonizace obou těchto systémů. V Koncepci jsou zhodnoceny struktury odpovědností u těchto třech základních prvků. Koncepce stanoví obecný strategický cíl dalšího rozvoje systému vnitřního řízení a kontroly v ČR na období 2006 až 2013 a konkrétní specifické cíle vývoje jeho základních prvků včetně kroků k jejich naplnění ve dvou časových etapách, a to pro rok 2006 a výhledově pro období 2007 až 2013.

V oblasti plnění dalších strategických cílů na úseku vnitřní finanční kontroly a vnitřního auditu se nepodařilo do současné doby naplnit vytyčený cíl přechodu od inspekčního systému finančních kontrol k auditům a dále zřízení výborů pro audit v orgánech veřejné správy.

K naplnění cíle přechodu od inspekčního systému finančních kontrol k auditům měl být vytvořen právní rámec novelou zákona o finanční kontrole, kterou MF zpracovalo v souladu s usnesením vlády ČR ze dne 8. února 2006 č. 128 o Harmonogramu kroků k reorganizaci odpovědností v systému finančního řízení a kontroly a v systému interního auditu na jednotlivých úrovních veřejné správy v návaznosti na specifický cíl 1 pro I. etapu Koncepce kontrolního systému v České republice se zaměřením na finanční kontrolu. Tato novela kromě jiného vytvářela právní předpoklady pro nastavení systému auditu ve veřejné správě v souladu se stanoviskem Evropského účetního dvora k zavádění systému jednotného auditu v členských zemích EU. Vláda ČR schválila návrh novely zákona o finanční kontrole dne 27. září 2006. Při projednávání vládního návrhu zákona v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR byl tento návrh nahrazen poslaneckou novelou zákona, vydanou jako zákon



č. 298/2007 Sb, změna zákona o finanční kontrole, který nabyl účinnosti dne 29.listopadu 2007. Tato novela rozšiřuje veřejnosprávní kontrolu o audit podle přímo použitelných předpisů EU/ES. Předmětem tohoto auditu je ověřování účinného fungování řídicího a kontrolního systému a ověřování vykázaných výdajů na vhodném vzorku operací při realizaci programů spolufinancovaných z rozpočtu ES pro programové období let 2007 až 2013. Kontroly prostředků poskytnutých z národních veřejných rozpočtů se tato novela netýká a tyto kontroly jsou nadále vykonávány pouze v rámci inspekčního systému (s výjimkou interního auditu dle části čtvrté zákona o finanční kontrole). Výše uvedený zákon č. 298/2007 Sb., zavádí do veřejné správy ČR rozdílný přístup k výkonu finanční kontroly čerpání národních finančních prostředků a čerpání finančních prostředků z fondů EU.

Ačkoliv bylo zřízení výborů pro audit v orgánech veřejné správy předmětem širokého konzultačního procesu, nebyl nalezen ve veřejné správě ČR konsenzus pro zřízení těchto výborů.

Další rezervy v oblasti naplňování cílů stále přetrvávají v oblasti fungování kontrolních mechanismů finančního řízení v jednotlivých orgánech veřejné správy. Ačkoliv byly pro fungování řídicí kontroly vytvořeny organizační předpoklady úpravou základních vnitřních předpisů, byly vymezeny odpovědnosti zaměstnanců za uskutečňování veřejných výdajů a transparentněji rozděleny funkce je třeba konstatovat, že řídicí kontroly jsou nejslabším článkem systému vnitřní finanční kontroly a interního auditu. Řídicí kontroly nejsou důsledně prováděny a vykazují znaky formálnosti. Příčinou nedostatků je zejména nedostatečné přejímání kontrolní odpovědnosti některých vedoucích zaměstnanců za provozování účinných řídicích a kontrolních mechanismů a za kontrolu výsledků uskutečňovaných procesů. Stále přetrvává tendence přenášet tuto odpovědnost na specializované kontrolní útvary. Zásadní příčinou nedostatků je rovněž nedostatečná aplikace systému řízení rizik vedoucími zaměstnanci na jednotlivých úrovních řízení. V návaznosti na přetrvávající nedostatky přijala vláda ČR usnesení č. 537 ze dne 23. května 2007 ke Zprávě o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2006, kterým byly uloženy úkoly k zajištění systému finančního řízení a kontroly v odpovědnosti řídicích a výkonných struktur jednotlivých orgánů veřejné správy.

Opatření na úseku nesrovnalostí

Hlášení nesrovnalostí je základní povinností každého členského státu, neboť nesrovnalosti a podvodná jednání poškozují finanční zájmy ES, národní finanční zájmy a mohou upozornit na větší národní nebo mezinárodní podvody.

V době platnosti původní Strategie byl vytvořen fungující systém hlášení nesrovnalostí s tím, že hlášení nesrovnalostí zjištěných v rámci implementace předstrukturálních nástrojů úřadu OLAF formou pravidelných čtvrtletních zpráv spadá plně do kompetence Centrálního kontaktního bodu systému AFCOS. Tuto funkci do 31.12.2007 vykonávalo NSZ.

Na základě usnesení vlády ČR ze dne 5. září 2007 č. 1010 o změně postavení centrálního kontaktního bodu systému Anti-Fraud Co-ordination Structure (AFCOS) v České republice tato pozice byla převedena z NSZ na MF – odbor Kontrola.

Hlášení nesrovnalostí zjištěných v rámci implementace SF a CF spadá i nadále do kompetence členů systému AFCOS na resortech, jejichž útvary vykonávají funkci ŘO a na RR.



Opatření na úseku boje proti korupci

Vláda České republiky v roce 1997 usnesením č. 673 stanovila jako úkol boj proti korupci ve veřejné správě. Výsledkem zvýšeného úsilí vlády bylo usnesení č. 125 z roku 1999 k Vládnímu programu boje proti korupci. Tímto usnesením byl státním orgánům uložen úkol zvýšit a zkvalitnit boj proti korupci a korupčnímu prostředí v ČR. Usnesení vlády č. 391 ze dne 17. 4. 2002 ke Zprávě o korupci v České republice v roce 2001 a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci uložilo členům vlády a řediteli BIS zpracovat na základě vládního programu do 31. prosince 2002 resortní interní protikorupční programy a stanovit odpovědné koordinátory za jejich implementaci. Proto se část původní Strategie věnovala interním protikorupčním programům.

Jednotlivá opatření, která měla dle vládního programu boje proti korupci v České republice přispět k potlačení a omezení výskytu daného fenoménu, byla podle svého charakteru rozdělena do oblastí legislativní a organizační. Vedle toho byly vymezeny i úkoly na poli vzdělávání, mediálního působení a mezinárodní spolupráce. Převážná většina byla průběžně plněna.

Pro stávající období přijala vláda ČR svým usnesením ze dne 25. 10. 2007 č. 1199 Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011.

Opatření na úseku legislativní úpravy trestního práva

Je třeba konstatovat, že došlo pouze k dílčím změnám v právní úpravě trestního řízení, které usnadnily odhalování, postih, odčerpávání výnosů z trestné činnosti a zjednodušily mezinárodní spolupráci mj. i při postihu trestných činů narušujících finanční a ekonomické zájmy ES (přijetí zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti).

Změnou zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků ve znění pozdějších předpisů, došlo s účinností od 1. 7. 2004 k prolomení povinnosti mlčenlivosti správce daně ve vztahu ke specializovaným policejním složkám určeným Ministrem vnitra (dále jen „MV“) pro vyhledávání legalizace výnosů z trestné činnosti, pro boj proti teroristickým aktivitám a vyhledávání zdrojů, z nichž jsou financovány, a dále pro boj se závažnou hospodářskou trestnou činností, korupcí a organizovaným zločinem.

Novela trestního zákona (§ 56a) a trestního řádu provedená zákonem č. 253/2006 Sb., zavedla s účinností od 1. 7. 2006 možnost propadnutí náhradní hodnoty za věc získanou trestným činem (výnos z trestné činnosti) nebo použitou ke spáchání trestného činu v případě, že pachatel trestného činu propadnutí takové věci nějakým způsobem zmařil, zejména převedením na třetí osoby apod.

Výraznou změnou je rovněž přijetí zákona č. 539/2004Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, kterým byla mj. zavedena procedura předávání osob mezi členskými státy EU na základě Evropského zatýkacího rozkazu. V této souvislosti bylo poprvé umožněno předávání státního občana ČR k trestnímu řízení do členského státu EU.



Mezinárodní závazky v oblasti ochrany finančních zájmů ES provádí do trestního práva novela trestního řádu a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, jež byla aktuálně podepsána prezidentem ČR a má nabýt účinnosti k 1. 7. 2008. Předmětná novela v návaznosti na Úmluvu o ochraně finančních zájmů Evropských společenství zakotvuje novou skutkovou podstatu trestného činu poškození finančních zájmů ES, která postihuje dva základní typy jednání:

- Úmyslnou manipulaci s doklady, která vede ke škodlivému následku spočívajícímu v nesprávném použití finančních prostředků nebo zadržování finančních prostředků buď ze souhrnného rozpočtu ES nebo z některého rozpočtu spravovaného ES nebo jejich jménem, anebo ke snížení příjmů takového rozpočtu,
- Neoprávněné nakládání s prostředky těchto rozpočtů, ať už na straně výdajů či příjmů.

Závěry

Pokračovat v souladu s Koncepcí rozvoje kontrolního systému v České republice se zaměřením na finanční kontrolu na léta 2006 – 2013 v řešení jednotlivých etap koncepce.

Stanovení priorit pro období 2007 – 2013

Hlavními prioritami při zabezpečování ochrany finančních zájmů ES jsou:

- nastavení funkční spolupráce a koordinace všech subjektů zapojených do systému implementace OP,
- zvýšení povědomí vedoucích pracovníků o jejich primární odpovědnosti za nastavení řádné kontroly systému, v souladu s platnými právními předpisy,
- vytýčení zásad činnosti jednotlivých subjektů pro nastavení systému řádné prevence,
- další vzdělávání a trvalý profesní rozvoj zaměstnanců všech subjektů zapojených do systému implementace OP,
- nepřetržité sledování účinnosti vnitřního kontrolního systému včetně ŘK a IA u všech subjektů,
- soustavné vyhodnocování dopadů právní úpravy na funkčnost odhalování nesrovnalostí a správnost jejich hlášení úřadu OLAF,
- správnost postupu ŘO, NOK, MF – odboru Kontrola a AO při řešení a hlášení nesrovnalostí,
- vyhodnocování účinnosti prevence a přijímaných opatření ke snižování počtu a objemu nesrovnalostí.



Nutnost rozvoje strategie je dána ze samotné povahy Národní strategie jako pružného dokumentu zavazujícího všechny dotčené instituce neustále zlepšovat úroveň kontrolní činnosti, vzájemné spolupráce i spolupráce s evropskými institucemi odpovědnými za ochranu finančních a ekonomických zájmů ES. V dané souvislosti je nutné ihned reagovat na nově zjištěné formy podvodných jednání a přizpůsobovat varovné a kontrolní mechanismy aktuálnímu vývoji situace.

V rámci využívání stávajících informačních systémů je třeba legislativně zajistit možnost poskytovat informace určeným pracovníkům Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování (dále jen „ÚOKFK SKPV“) z IS CEDR v rámci prováděných kontrol FÚ, na základě vydaného speciálního určení, k prolomení povinnosti mlčenlivosti správce daně, vydaného specializovaným složkám policie, a dále systémů z IS VIOLA SF/CF, IS MSSF Benefit, IS MSSF Monit, IS MSSF Central, IS MSC 2007, ISPROFIN, ISOP, LPIS aj., které evidují žádosti o dotace a poskytování finančních prostředků ze SF a CF.



Koordinace a spolupráce

Na základě rozhodnutí Komise (ES, ESUO, EUROATOM) č. 352/99 ze dne 28. dubna 1999, o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) byl vytvořen úřad OLAF, jehož posláním je ochrana finančních zájmů ES. Tento úřad je vybaven vyšetřovacími pravomocemi v oblasti správního práva a tomu odpovídající odpovědností. OLAF je orgánem EK a náleží do působnosti komisaře, který má pečovat o rozpočet ES. OLAF má za účelem naplňování své hlavní úlohy zvláštní nezávislý statut. Jeho působnost je upravena těmi předpisy EK a členských států, které se týkají boje proti podvodným jednáním, korupci nebo jakýchkoli jiných forem nezákonného jednání. OLAF provádí kontroly a inspekce také v rámci nařízení Rady (ES) č. 2988/1995, které se týká ochrany finančních zájmů, jakož i v rámci jiných nařízení, týkajících se příslušné oblasti. V praxi jsou podvodná jednání a nesrovnalosti detekovány vždy v úzké spolupráci mezi OLAF a národními vyšetřovacími orgány. Základní povinnosti v oblasti příjmů a výdajů ve vztahu k rozpočtu ES spočívají na jednotlivých členských státech EU. OLAF je oprávněn provádět administrativní vyšetřování uvnitř všech institucí ES a k plnění tohoto úkolu je oprávněn požadovat od kohokoliv informace, které jsou potřebné pro vyšetřování. Je orgánem administrativního typu bez pravomocí v trestněprávní oblasti, i když jeho ambice směřují stále více do trestněprávní sféry. OLAF postupně vytváří komunikační síť OLAF pro boj proti podvodům OAFCN (The OLAF Anti – Fraud Communicator's Network).

Za účelem boje proti podvodům, úplatkářství a jakékoliv jiné nedovolené činnosti poškozující finanční zájmy ES může úřad OLAF ze své pravomoci (v souladu s Nařízením Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999, o vyšetřování prováděné Evropským úřadem pro boj proti podvodům, a s dalšími obecnými nařízeními na ochranu finančních zájmů ES) provádět v implementační struktuře OP správní vyšetřování. Tímto správním vyšetřováním se rozumí inspekce, kontroly a jiná opatření prováděná zaměstnanci úřadu OLAF.

OLAF se stal nástupcem „Úkolové skupiny pro koordinaci prevence podvodu“ (UCLAF), která byla součástí Generálního sekretariátu EK, vytvořeného v roce 1988.

OLAF vykonává veškeré pravomoci pro šetření udělené EK legislativou Společenství a dohodami se třetími zeměmi s ohledem na posílení boje s podvody, korupcí a jakýmkoliv jinými ilegálními aktivitami ovlivňujícími finanční zájmy ES. Kromě ochrany finančních zájmů se odpovědnost úřadu týká také ochrany zájmu ES proti nestandardnímu chování, které by mohlo vést k administrativnímu nebo trestnímu řízení. Za účelem koordinace akcí členských států v jejich boji proti podvodům proti zájmům Společenství, jim OLAF poskytuje podporu EK s cílem organizování úzké a pravidelné spolupráce mezi kompetentními národními orgány. Úřad, jako služba EK, konečně také přispívá k plánování a rozvoji prevence a postupu boje proti podvodům.

Ohledně konzultací a spolupráce s členskými státy byl ustaven Poradní výbor pro koordinaci boje proti podvodům COCOLAF (Comité consultatif pour la Coordination de la Lutte contre la Fraude), který spolu s jeho pracovními skupinami představuje platformu pro výměnu názorů na obecnou problematiku ochrany finančních zájmů mezi EK a jejími hlavními partnery v oblasti ochrany finančních zájmů. V rámci jednotlivých pracovních skupin se vedou hlubší diskuse a úvahy o potřebách členských států a o zvláštní přidané hodnotě úřadu OLAF. Výbor v úzké spolupráci s útvary EK a členskými státy EU také vydává pokyny pro vnitrostátní orgány a referenční dokumenty o podvodech a dalších nesrovnalostech. COCOLAF je také podle článku 280 Smlouvy o založení Evropských společenství odpovědný za prohlubování úzké spolupráce mezi členskými státy a EK (úřadem OLAF). Představuje též fórum, v rámci kterého EK může konzultovat členské státy ohledně obsahu



výroční zprávy o ochraně finančních zájmů ES a boji proti podvodům, kterou podle článku 280 Smlouvy o založení Evropských společenství vypracovává ve spolupráci se členskými státy. Tato zpráva poskytuje přehled o činnosti a iniciativách ES a jednotlivých států provedených během roku, včetně oznamování případů a trendů v oblasti podvodů a dalších nesrovnalostí v rámci EU.

OLAF se ve spolupráci se svými národními partnery (vyšetřovacími službami, policií, právními a administrativními orgány atd.) snaží co nejlépe čelit zločincům a podvodníkům v organizování jejich ilegální aktivity na mezinárodní úrovni. OLAF je do jisté míry motorem „Evropy práva“ proti „mezinárodní povaze kriminality“, která poškozují zájmy ES. S ohledem na posilování boje proti podvodům vykonává OLAF svou externí vyšetřovací odpovědnost, která mu byla udělena nařízením upravujícím namátkové kontroly a inspekce prováděné v členských státech za účelem ochrany finančních zájmů ES proti podvodům a jiným protiprávním činům (Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2185/96). V případě, že existují smlouvy o spolupráci, je OLAF oprávněn svou autoritu využít ve třetích zemích.

Ve skutečnosti jsou podvody a jiné protiprávní činy téměř vždy odhaleny v úzké spolupráci mezi úřadem OLAF a národními vyšetřovacími orgány. Nemělo by se zapomínat, že hlavní povinnosti v této oblasti náleží členským státům EU, které používají vlastní zdroje (tj. rozpočtové příjmy EU) jménem ES a spravují téměř 80 % výdajů rozpočtu ES. V oblastech, kde existují mimořádně lukrativní zdroje nelegálních příjmů, úkolové skupiny specializující se v konkrétních výrobcích jako jsou cigarety, alkohol nebo olivový olej prokázaly, že spolupráce mezi členskými státy a efektivní koordinace na úrovni ES mohou být mimořádně užitečné pro odhalování rozsáhlých případů pašování a podvodů. To samé platí pro snahy realizované na úrovni ES a členských států za účelem zavedení preventivních opatření v těchto oblastech.

Zkušenosti ukazují, že žádná země ani instituce nejsou uchráněny před případy korupce nebo porušení povinností ze strany jejich úředníku. OLAF je také zodpovědný za odhalování vážných podvodů spojených s výkonem profesionálních aktivit. Tato vyšetřování jsou prováděna v souladu s ustanoveními smluv, zejména v souladu s protokolem o výsadách a imunitách a pracovně-právními ustanoveními pro úředníky ES. Jsou také samozřejmě prováděna plně v souladu s ustanoveními o lidských právech, základních svobodách a pravidly o utajování a ochraně údajů. V rámci dodržování zákonných ustanovení má OLAF k dispozici celou řadu pravomocí (například: přístup k informacím a do budov institucí ES s možností kontroly účtů a získání výpisů z dokladů). V souladu s ustanoveními nařízení č. 2185/96 je OLAF oprávněn provádět namátkové kontroly příslušných ekonomických subjektů tak, aby měl přístup k informacím, které by mohly mít souvislost s možnými protiprávními činy těchto subjektů.

OLAF se také snaží o spolupráci s institucemi a všemi evropskými úředníky, kteří mají povinnost poskytnout úřadu veškeré informace týkající se možných případů podvodů nebo korupce či jiných protiprávních aktivit, kterých jsou si vědomi. Úřad se také snaží o to, aby evropští občané a jakékoliv další osoby, které mají k dispozici informace o případech podvodu poškozujících rozpočet ES, předali tyto informace OLAF.

Za účelem koordinace a spolupráce mezi jednotlivými resorty a RR při implementaci OP SF a CF byly dále v rámci ČR vytvořeny následující pracovní skupiny:

Pracovní skupina pro AFCOS (dále jen „PS“) byla zřízena při CHJ MF (nyní odbor Kontrola MF) za účelem koordinace a metodického řízení systému hlášení nesrovnalostí na vnější úrovni hlášení, a zajišťování konzultací pro zpracování a odesílání pravidelných čtvrtletních zpráv o nesrovnalostech OLAF. Členové PS jsou kontaktní body sítě AFCOS zřízené při ŘO/RR a zástupci MF - odbor Kontrola. V návaznosti na řešené téma mohou být na jednání PS přizvány další kontaktní body sítě AFCOS, PCO, zástupci ŘO programu, NOK, NSZ, AO, útvary interního auditu, kontrolní útvary resortů nebo externí poradce. V rámci setkání členů PS se mimo jiné projednávají jednotlivá pochybení a nesrovnalosti v rámci čerpání prostředků z fondů EU. Cílem jednání je dospět k jednotnému postupu při stanovení preventivních opatření tak, aby nedocházelo k zneužívání prostředků z rozpočtu ES a SR ČR.

Pracovní skupina Kontrola, audit, nesrovnalosti (dále jen „PS KAN“) byla založena s cílem zajistit efektivní koordinaci při implementaci NSRR v oblasti kontrolních mechanismů a auditu, harmonizace postupů při zjišťování, řešení a hlášení nesrovnalostí. Jednání PS KAN se soustřeďují na aktuální problémy zejména v oblasti řízení prevence nesrovnalostí a postupu hlášení nesrovnalostí ve vnitřní úrovni hlášení. Členové PS KAN jsou zástupci NOK, ŘO programu, PCO, AO a MF - odboru Kontrola. V návaznosti na řešené téma mohou být na jednání PS KAN přizvány kontaktní body AFCOS, útvary interního auditu/kontrolní útvary resortů nebo externí poradci.

Hlavní činnosti Centrálního kontaktního bodu AFCOS

- zabezpečovat komunikaci s úřadem OLAF,
- zabezpečovat komunikaci s ostatními kontaktními body sítě AFCOS jak na resortech, tak i na RR,
- zabezpečovat přípravu, kontrolu a samotné zpracování pravidelných čtvrtletních zpráv v anglickém jazyce o nesrovnalostech zjištěných v rámci implementace předstrukturálních nástrojů Phare, SAPARD a ISPA a jejich zasílání v daných termínech úřadu OLAF,
- provádět kontrolu přijatých hlášení o nesrovnalostech ve smyslu zabránění případné duplicity,
- zabezpečovat informovanost úřadu OLAF o vývoji v šetření již nahlášených nesrovnalostí,
- zabezpečovat evidenci jak nově nahlášených nesrovnalostí, tak i informací o vývoji v šetření již dříve nahlášených nesrovnalostí,
- zabezpečovat evidenci nesrovnalostí zjištěných v rámci implementace SF a CF, které jsou zasílány formou pravidelných čtvrtletních zpráv úřadu OLAF prostřednictvím informačního systému AFIS jednotlivými kontaktními body sítě AFCOS na resortech zapojených do implementace SF a CF,
- zabezpečovat účast zástupců sítě AFCOS na aktivitách, které úřad OLAF pořádá (COCOLAF Meeting, Group Article 280 Meeting aj.),
- zabezpečovat účast zástupců sítě AFCOS na aktivitách pořádaných centrálními kontaktními body sítě AFCOS ostatních členských zemích ES,
- zabezpečovat plnění úkolů z pozice člena OAFCN (OLAF Anti-Fraud Communicator's Network),
- sledovat a informovat ostatní kontaktní body sítě AFCOS o nových nebo novelizovaných Nařízeních a Rozhodnutích EK v oblasti ochrany finančních zájmů ES,
- spolupracovat s MSp na aktualizaci Národní strategie,
- úzce spolupracovat s odborem 52 MF – AO,
- úzce spolupracovat s odborem 55 MF – NF tj. PCO,

- úzce spolupracovat na aktualizaci MFTK,
- pravidelně aktualizovat Pokyn – CHJ 12,
- zabezpečovat přípravu podkladů (žádost o podklady jak jednotlivých odborů MF zainteresovaných do dané problematiky, tak ostatních resortů zapojených do implementace SF a CF), vyhodnocovat takto získané podklady a následně zpracovat Dotazník k výroční zprávě EK o ochraně finančních zájmů ES,
- pořádat vzdělávací aktivity formou seminářů pro všechny subjekty zabývající se ochranou finančních zájmů ES,
- harmonizovat a metodicky řídit systém hlášení nesrovnalostí a poskytovat stanoviska a správné interpretace k výkladu právních předpisů ČR a legislativy EU týkající se problematiky, která je předmětem této Národní strategie.

Prevence vzniku nesrovnalostí

V oblasti prevence je nezbytné zaměřit se na ověření a zhodnocení stavu přiměřenosti a účinnosti již zavedeného systému ochrany proti možnému výskytu nesrovnalostí, podvodů a korupce, včetně jeho případného přizpůsobení daným podmínkám u všech subjektů zúčastněných v procesu implementace, a to podle obecných standardů COSO (název COSO vznikl spojením prvních písmen názvu v USA vzniklé instituce „Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission“). Hlavním cílem COSO je definovat a prosadit jednotné pojetí obsahu systému vnitřního řízení a kontroly.

Hlavními komponenty systému COSO jsou:

1. Vnitřní prostředí, které je základnou pro dosažení vyšší úspěšnosti praktického uplatnění ostatních obecných standardů a jehož kvalitu ovlivňuje zejména aktivita vedoucích zaměstnanců při podpoře následujících hlavních faktorů vnitřního prostředí:
 - bezúhonnosti a vztahu k etickým hodnotám, jejichž formálním projevem je Etický kodex (obecně vyjádřené uznání morálního chování, deklarované pro jednání ve vzájemných vztazích pracovního kolektivu, organizovaného společenství a ve společnosti vůbec) a jehož praktickým projevem je jednání vedoucích a ostatních zaměstnanců v souladu s těmito principy,
 - odborné způsobilosti, jejímž praktickým projevem je jak řízení lidských zdrojů (včetně motivace a péče o trvalý profesní rozvoj), tak i finančních a materiálních zdrojů v souladu s posláním a cíli subjektu zúčastněného na procesu implementace (rizika pro soulad s posláním jsou projevy klientelismu, nepotismu, přímá i nepřímá korupce, neodůvodněné snižování intelektuálního kapitálu a získávání neoprávněných výhod),
 - postoje a stylu jednání vedoucích zaměstnanců, které se projevují v míře pozornosti, věnované systému řízení rizik, kontrolní činnosti a monitorování oblasti prevence proti podvodům a korupci,
 - organizační struktury, která tvoří rámec pro plánování, organizování procesů a usměrňování jednotlivých činností k naplňování hlavního poslání.

2. Systém identifikace, hodnocení a řízení rizik, v němž hraje klíčovou úlohu povědomí vedoucích zaměstnanců za:

- pořizování seznamů rizik, spojených se zajišťováním výstupů v jimi řízených organizačních systémech a procesech,
- oceňování takto identifikovaných rizik z hlediska zranitelnosti vůči nesrovnalostem, podvodům a korupci,
- řízení identifikovaných rizik z hlediska jejich nebezpečnosti, které představuje reakci na možné riziko (v neoptimálnější míře je nejlepší riziko vyloučit přijetím potřebných a efektivních opatření),
- důsledné uplatňování řídicí a kontrolní činnosti.

Primární odpovědnost za prevenci proti nesrovnalostem, podvodům a korupci má vedoucí management, který musí:

- vytvořit vhodný kontrolní rámec, pro tento rámec přijmout potřebná organizační opatření (v organizačním nebo pracovním řádu) a dbát na stanovení základních postupů,
 - zavést určité kategorie kontrolních postupů a mechanismů, společné pro všechny orgány veřejné správy a subjekty implementační struktury, zabudovat je jako součást pracovních postupů k zabezpečení ochrany snadno napadnutelných aktiv (např. zavedení režimu zabezpečení a omezeného přístupu k hotovostem, cenným papírům a k jiným dokumentům, které by mohly být zneužity, či zaměněny),
 - schvalovat průběh realizace a způsob dokumentování jednotlivých dílčích operací a zabezpečit průběžný dohled nad nakládáním s propojenými aktivitami (např. formou rozdělení a oddělení odpovědnosti za jednotlivé úkony tak, aby klíčové aspekty nebyly v ovládnutí jediné osoby; zavedení navazujících funkcí schvalujícího úředníka, hlavního účetního, apod.),
 - omezit přístup ke zdrojům a záznamům, týkajícím se hospodaření s nimi pouze na osoby s vymezenou odpovědností za jejich správu.
3. Informace a komunikace, kam patří zejména vytvoření systému spolehlivých, včasných a věcně správných informací o všech událostech, které se vyskytnou v průběhu procesu implementace OP, a jejich předávání všem vedoucím a ostatním zainteresovaným zaměstnancům přispívá jak k předcházení vzniku nežádoucích situací podporujících projevy nesrovnalostí, podvodů a korupce, tak i pro:
- informační systémy hlášení nesrovnalostí, závažných zjištění a jejich využití,
 - protikorupční orgány (pověření pracovníci ÚOKFK),
 - udržování náležité dokumentace o zavedeném systému prevence, včetně její dostupnosti a pohotovosti pro účely jejich následného přezkoumání.



4. Monitorování správnosti provádění účetních operací v souladu s právními předpisy, vydanými rozhodnutími a dodržování stanovených podmínek při implementaci OP, které zahrnuje trvalou a pravidelnou aktivitu jak vedoucího orgánu veřejné správy tak i všech ostatních odpovědných zaměstnanců podílejících se na všech důležitých procesech se současným vyhodnocováním dosahovaného stavu. Monitorování může být vykonáváno i formou:
- sebehodnocení,
 - prostřednictvím funkčně nezávislé služby interního auditu,
 - hodnocení externím auditem.

Odhalování a šetření nesrovnalostí

Vláda ČR je odhodlána v co největší míře odhalovat nesrovnalosti a zajistit, aby ve všech zjištěných případech bylo vedeno řízení vedoucí k nápravě nežádoucího stavu a bylo postihováno protiprávní jednání, které vedlo ke vzniku nesrovnalostí. Proto je třeba využívat všechny zdroje a možnosti, které povedou k odhalování nesrovnalostí.

Většina nesrovnalostí je odhalena kontrolní činností. Efektivnost kontrol je možné zvýšit důslednou spoluprací v oblasti koordinace plánů kontrol jednotlivých resortů a dalších subjektů. Pokud možno je třeba se vyhnout duplicitě kontrol.

Je tedy třeba, aby jednotlivé resorty vzájemně spolupracovaly v oblasti analýzy rizik, při stanovení prioritních oblastí kontrol, a aby při posuzování souladu zaměření kontrol věnovaly zvýšenou pozornost identifikovaným rizikům ve stanovených oblastech. Za tímto účelem je třeba plně využívat dostupné informační systémy tj. IS VIOLA SF/CF, IS MSSF Benefit, IS MSSF Monit, IS MSSF Central, IS MSC 2007, IS CEDR, ISPROFIN, ISOP aj.

Role ŘO operačního programu v této oblasti je zejména:

- předcházet vzniku nesrovnalostí opatřeními dle ustanovení čl. 60, odst. b) Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 a čl. 13 Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj (informovanost příjemců, předběžné a průběžné ověřování v průběhu operací);
- zahájit šetření podezření na nesrovnalost v režimu zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů;
- v případě zjištění systémové nesrovnalosti na úrovni ZS rozhodnout o opatřeních k nápravě a preventivních opatřeních;
- v případě prvotního odhalení ve správním nebo soudním řízení rozhodnout se souhlasem správce kapitoly, případně dalších poskytovatelů (poté, co bylo rozhodnuto, že výdaje projektu nebudou certifikovány – viz předcházející bod), že projekt bude vyjmut ze spolufinancování z prostředků EU;
- zástupci ŘO operačních programů se účastní jednání PS KAN.

V případě delegování některých svých kontrolních pravomocí a povinností na ZS se ŘO operačního programu nezabývá odpovědností za řešení nesrovnalostí příslušného OP.

Role NOK v této oblasti je zejména :

- v koordinaci nastavení účinných a správných řídicích postupů a kontroly v rámci své působnosti (působnost za všechny operační programy),
- vydávat rámcové metodické pokyny a manuály, postupy a směrnice v oblasti své působnosti.



Role MF - odboru Kontrola v této oblasti je zejména :

- zabezpečovat veškeré svodné, zpravodajské a analytické činnosti spojené s gescí MF za jednotný výkon finanční kontroly ve veřejné správě, včetně vztahů MF k NSZ a k OLAF,
- vést centrální evidenci všech nesrovnalostí nahlášených MF – odboru Kontrola,
- informovat bez prodlení PCO a ŘO operačního programu v případě nesrovnalosti, která se stala předmětem prvotního odhalení ve správním nebo soudním řízení.

Hlášení nesrovnalostí

Hlášení nesrovnalostí zjištěných v rámci implementace SF a CF je základní povinností každého členského státu EU, který tyto finanční prostředky čerpá.

Problematiku samotného hlášení nesrovnalostí včetně nesrovnalostí systémových, zjištěných v rámci implementace SF a CF detailně řeší následující dokumenty :

- MFTK pro dané programové období,
- Pokyn CHJ – 12,
- MPN (MMR).

Výše uvedené dokumenty jsou průběžně aktualizovány.

Za účelem harmonizace postupů řešení a monitoringu nesrovnalostí v procesu řízení byl MMR vydán již výše zmíněný MPN MMR.

Hlášení nesrovnalostí u dobíhajících předstrukturálních nástrojů (Phare, SAPARD, ISPA) a zasílání pravidelných čtvrtletních zpráv týkajících se nesrovnalostí zjištěných v rámci jejich implementace, spadá plně do kompetence MF - odboru Kontrola, avšak samotné zprávy o trestné činnosti související s jejich implementací zasílá úřadu OLAF i nadále NSZ.

Role ŘO operačního programu v oblasti hlášení nesrovnalostí je zejména:

- v rámci vnitřní úrovně hlášení předávat nejpozději do 15. dne následujícího měsíce od ukončení kontroly hlášení o nesrovnalostech, které se staly předmětem prvotního odhalení písemně pracovníkovi sítě AFCOS na příslušném resortu/RR a v kopii PCO, MF - odboru Kontrola a AO, a o vývoji nesrovnalostí již oznámených EK,
- vést centrální evidenci nesrovnalostí příslušného programu a zavádět hlášení o prvotních odhaleních nesrovnalostí včetně následných hlášení a souhrnného čtvrtletního hlášení nesrovnalostí do modulu MSC2007 Nesrovnalosti.

Role NOK v oblasti hlášení nesrovnalostí je zejména:

- zajišťovat fungování MSC2007 včetně modulu Nesrovnalosti z hlediska monitorovacích a hodnotících funkcí,
- v případě podezření na nesrovnalost informovat bez prodlení PCO, ŘO, MF – odbor Kontrola a AO,
- svolávat a vést jednání PS KAN.

Role kontaktních bodů sítě AFCOS v oblasti hlášení nesrovnalostí jsou zejména:

- přijímat hlášení o nesrovnalostech od ŘO operačních programů;
- vyžadovat v případě potřeby veškeré související dokumenty k nahlášené nesrovnalosti od ŘO programu;
- vypracovávat hlášení o nesrovnalostech spadajících pod oznamovací povinnost dle platné legislativy EU;
- zasílat hlášení o nesrovnalostech formou úvodních, následných a mimořádných zpráv prostřednictvím IS AFIS přímo úřadu OLAF a v kopii MF ve lhůtě do dvou měsíců po uplynutí každého čtvrtletí;
- zasílat kopii pravidelné čtvrtletní zprávy ŘO programu, PCO, MF - odboru Kontrola a AO;
- účastnit se jednání PS pro nesrovnalosti AFCOS;
- koordinovat postupy v oblasti hlášení nesrovnalostí (zejména v oblasti prevence na vnější úrovni hlášení nesrovnalostí) v rámci PS pro nesrovnalosti AFCOS;
- zasílat hlášení nesrovnalostí prostřednictvím IS AFIS NSZ.

Role MF - odboru Kontrola v oblasti hlášení nesrovnalostí je zejména :

- přijímat měsíční hlášení a kopie čtvrtletního hlášení nesrovnalostí od ŘO programů;
- přijímat kopie pravidelných čtvrtletních hlášení nesrovnalostí zasílaných úřadu OLAF prostřednictvím IS AFIS kontaktními body sítě AFCOS;
- přijímat hlášení nesrovnalostí, které se staly předmětem odhalení ve správním nebo soudním řízení, vzniklých na úrovni MF ČR.

ŘO, NOK, MF - odbor Kontrola, PCO a AO jsou součástí vnitřní úrovně hlášení nesrovnalostí. Kontaktní body sítě AFCOS jsou součástí jak vnitřní, tak i vnější úrovně hlášení nesrovnalostí.

Náprava a postih

ČR se zavázala, že v případě ohrožení nebo poškození finančních zájmů ES vynaloží stejné úsilí k nápravě nežádoucího stavu, jaké by vynaložila k ochraně vlastních finančních zájmů. Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 stanoví v čl. 70, že členské státy odpovídají za řízení a kontrolu OP zejména tím, že zajišťují, aby řídicí a kontrolní systémy byly v souladu s čl. 58 až 62 a s čl. 98 a účinně fungovaly tím, že předcházejí nesrovnalostem, odhalují je, napravují a získávají zpět neoprávněně vyplacené částky, spolu s úroky z prodlení, oznamují tyto nesrovnalosti a částky EK a informují o postupu správních a soudních řízení. Nelze-li částky neoprávněně vyplacené příjemci získat zpět, odpovídají za uhrazení nevymozžených částek zpět do souhrnného rozpočtu ES pokud se prokáže, že ztráta byla způsobena jeho chybou nebo nedbalostí.

V případě nutnosti vrácení prostředků ČR, pokud není na účtech odboru NF MF, který v rámci implementace programů spolufinancovaných z prostředků EU vykonává funkci PCO, dostatek prostředků, se prostředky odvedou ze SR ČR.



Vymáhání prostředků dotčených nesrovnalostí

MFTK podrobně upravuje tři varianty postupu vymáhání prostředků dotčených nesrovnalostí:

1. podezření na nesrovnalost spočívající v podezření na porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech;
2. podezření na nesrovnalost spočívající v podezření na porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů;
3. prostředky neoprávněně použité, v případě že se nejedná o porušení rozpočtové kázně.

Vymáhání prostředků dotčených nesrovnalostí je dále podrobně upraveno v MFTK.

Pokud jde o postih osob odpovědných za protiprávní jednání, lze je postihnout ve správním řízení, kázeňsky a v případě, že jejich jednání naplňuje znaky skutkové podstaty trestného činu, v trestním řízení. V této oblasti má významné místo i publicita, neboť informování veřejnosti o postihování protiprávních jednání může odradit potenciální pachatele od takového jednání.

Role ŘO programu v této oblasti je zejména v přijetí odpovídajících opatření k nápravě stavu a zabránění dalšího výskytu nesrovnalosti, zejména vyplývající ze systémové nesrovnalosti, pokud se nesrovnalost vyskytla na úrovni ŘO programu, ZS nebo příjemce pomoci. V případě, že ZS je zároveň poskytovatelem, ZS zůstává odpovědný na své úrovni za poskytování prostředků podle platných právních předpisů ČR.

Role NOK v této oblasti spočívá zejména ve svolávání a vedení jednání PS KAN.

Role kontaktních bodů sítě AFCOS v této oblasti jsou zejména:

- kontaktní body sítě AFCOS na resortech a subjektech příslušných ŘO se účastní jednání PS pro nesrovnalosti AFCOS;
- koordinovat postupy v oblasti hlášení nesrovnalostí (zejména v oblasti prevence na vnější úrovni hlášení nesrovnalostí) v rámci PS pro nesrovnalosti AFCOS.

Role MF - odboru Kontrola v této oblasti spočívá zejména ve svolávání a vedení jednání PS pro nesrovnalosti AFCOS.

Role AO spočívá v analýze nahlášených nesrovnalostí pro účely zpracování prohlášení o uzavření nebo částečném uzavření programu.



Finanční kontrola

Na úrovni národní legislativy tvoří základní právní rámec pro ochranu finančních zájmů zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů. Zákon vymezuje systém finanční kontroly, zásady a kritéria systému finanční kontroly a hlavní cíle finanční kontroly. Prováděcím předpisem k zákonu je vyhláška č.416/2004 Sb., kterou vydalo MF a která stanoví bližší podrobnosti o metodách a postupech výkonu jednotlivých typů finanční kontroly.

Ve vztahu k finanční kontrole pro SF a CF je třeba uvést, že řízení a kontrola SF a CF je ve společné odpovědnosti mezi EK a členskými státy EU. Podle čl. 58 Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11.7.2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení Nařízení (ES) č. 1260/1999 jsou řídicí a kontrolní systémy operačních programů zavedené členskými státy povinny zajistit stanovení funkcí subjektů zapojených do řízení a kontroly a rozdělení funkcí v rámci každého subjektu, dodržování zásady oddělení funkcí mezi takovými subjekty a v rámci každého takového subjektu, postupy pro zajištění správnosti a řádnosti výdajů vykazovaných v rámci OP, spolehlivé účetní systémy, systémy monitorování a systémy finančního výkaznictví v elektronické podobě, systém podávání zpráv a monitorování, pokud odpovědný subjekt pověří výkonem úkolů jiný subjekt, opatření pro audit fungování systému, systémy a postupy pro zabezpečení odpovídajících pomůcek pro audit se zaměřením na finanční toky a postupy hlášení a monitorování nesrovnalostí a zpětné získávání neoprávněně vyplacených prostředků.

Ústředním orgánem pro finanční kontrolu, který v souladu s příslušnými ustanoveními zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, metodicky řídí, koordinuje a zodpovídá za výkon finanční kontroly v rámci operačních programů, je MF.

Podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů a v souladu s nařízeními ES tvoří systém finanční kontroly OP:

1. **Vnitřní kontrolní systém,**
2. **Kontrola v odpovědnosti ŘO a PCO,**
3. **Audit v odpovědnosti AO.**

V kontrolním systému musí být zřetelně oddělen systém kontroly v odpovědnosti ŘO a řídicí kontroly od systému interního auditu a auditu v odpovědnosti AO.

1. Vnitřní kontrolní systém

Všechny orgány podílející se na implementaci OP musí mít zaveden potřebný řídicí a kontrolní systém, který je v souladu s předpisy ČR a s příslušnými nařízeními ES a je způsobilý včas identifikovat administrativní, systémové nebo záměrné chyby a vytvářet podmínky pro prevenci vzniku těchto chyb.



Řídící kontrola

Řídící kontrola je zajišťována odpovědnými vedoucími zaměstnanci a tvoří součást vnitřního řízení všech subjektů zapojených do implementace OP, při přípravě operací před jejich schválením, při průběžném sledování uskutečněných operací až do jejich konečného vypořádání a vyúčtování a následného prověření vybraných operací v rámci hodnocení dosažených výsledků a správnosti hospodaření.

Řídící a kontrolní systém musí v průběhu implementace programu (s ohledem na principy účinnosti, účelnosti a hospodárnosti) zajistit, že:

1. všechny subjekty zapojené do řízení a kontroly příslušného programu mají jednoznačně stanoveny konkrétní funkce, a to jak v rámci celého systému implementace, tak i v rámci každého subjektu zvlášť;
2. je dodržována zásada oddělení platebních, řídicích a kontrolních funkcí mezi jednotlivými subjekty zapojenými do implementace jednotlivých programů i v rámci subjektů samotných;
3. jsou stanoveny jednoznačné postupy pro zajištění správnosti a způsobilosti výdajů vykazovaných v rámci programů;
4. jsou zavedeny spolehlivé účetní systémy, systémy monitorování a systémy finančního výkaznictví;
5. je zaveden systém podávání zpráv o implementaci jednotlivých programů a projektů a monitorování;
6. jsou přijata opatření pro provádění auditu fungování řídicího a kontrolního systému;
7. jsou zavedeny takové systémy a stanoveny takové postupy, které zajistí podklady pro audit (audit trail);
8. jsou stanoveny postupy pro hlášení a monitorování nesrovnalostí a vymáhání neoprávněně vyplacených prostředků;
9. je důsledně dodržován systém dvojí nezávislé kontroly a dvojího podpisu při schvalování jednotlivých dokumentů a provádění plateb;
10. lze bezpečně využívat informační systémy;
11. se důsledně předchází možnému konfliktu zájmů;
12. je možná zastupitelnost zaměstnanců u všech funkcí.

Každý subjekt zapojený do implementace programu má vypracován manuál pracovních postupů včetně postupů pro provádění řídicí kontroly.

Zjistí-li osoby zajišťující průběžnou a následnou kontrolu při jejich výkonu neekonomické, neefektivní nebo neúčelné vynakládání prostředků z rozpočtu EU v rozporu s předpisy ES a ČR, oznámí své zjištění písemně vedoucímu příslušné instituce, RO a AO. Vedoucí příslušné instituce je povinen přijmout opatření k nápravě zjištěných nedostatků a opatření k zajištění řádného výkonu této kontroly.

Interní audit

Útvar interního auditu je funkčně nezávislý a organizačně oddělený od řídicích a výkonných struktur a je podřízen příslušnému vedoucímu orgánu veřejné správy.

Interní audit je zaveden na jednotlivých úrovních implementace v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.



Interní audit hodnotí dle Rámce profesionální praxe interního auditu řízení rizik, vnitřní kontrolní systém, řízení a správu příslušného orgánu veřejné správy a přispívá k jeho zdokonalování.

Útvary interního auditu v pravidelných intervalech prověřují vnitřní kontrolní systém.

Činnost útvarů interního auditu kromě jiného zahrnuje prověřování:

1. existence manuálů na všech úrovních řízení, které zahrnují podrobné písemné pracovní postupy používané při provádění jednotlivých činností. Manuály jsou zpracovávány a aktualizovány formou tzv. řízené dokumentace;
2. důsledného dodržování systému dvojí nezávislé kontroly a dvojího podpisu při schvalování jednotlivých dokumentů a provádění plateb;
3. vedení správného, úplného, průkazného, srozumitelného a přehledného účetnictví vztahujícího se k projektům spolufinancovaným z prostředků z rozpočtu ES v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví;
4. jasnosti definic funkcí, důsledné oddělení funkcí schvalovací, platební a účetní (nesmí nastat situace, kdy tatáž osoba platbu schválí, provede a zaúčtuje);
5. zastupitelnosti zaměstnanců u všech funkcí;
6. bezpečného využívání informačních systémů;
7. důsledného předcházení možnému konfliktu zájmů.

Zjistí-li útvar interního auditu, že nebyla přijata příslušná opatření k nápravě, je povinen neprodleně na tuto skutečnost písemně upozornit vedoucího orgánu veřejné správy.

Funkcí interního auditu není jen přezkum a vyhodnocování operací a vnitřního kontrolního systému, ale významnou součástí je též předkládání doporučení ke zdokonalování kvality vnitřního kontrolního systému, k předcházení nebo zmírnění rizik, k přijetí opatření k nápravě zjištěných nedostatků a konzultační činnost.

2. Kontrola v odpovědnosti ŘO

ŘO odpovídá v souladu s čl. 60 Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 za řízení a provádění příslušného OP v souladu se zásadou řádného finančního řízení, a proto zajišťuje, aby operace byly pro financování vybírány dle kritérií pro OP a aby po celou dobu provádění byly v souladu s příslušnými předpisy ES a s vnitrostátními předpisy. ŘO zajišťuje kontrolu fyzické realizace v souladu s Nařízením Rady (ES) č. 1083/2006 a s Nařízením Rady (ES) č. 1198/2006 tak, že ověřuje dodávání spolufinancovaných produktů a služeb a skutečné vynaložení výdajů na realizaci operace vykázané příjemci a jejich soulad s akty práva ES a s právními předpisy ČR.

Za tímto účelem ŘO vykonává vůči žadatelům a příjemcům:

1. předběžnou kontrolu schvalovacími postupy ve dvou fázích a to:
 - a) před vznikem závazku o financování operace,
 - b) před samotným uskutečněním platby ve prospěch účtu příjemce,
2. průběžnou kontrolu v průběhu realizace operace na místě, na vybraném vzorku operací až do doby jejich ukončení a vyúčtování,
3. následnou kontrolu na místě na vzorku vybraných operací.



Při těchto kontrolách se ověřuje, zda:

1. realizované operace a vynakládané veřejné výdaje k jejich realizaci byly po celou dobu v souladu s příslušným programem (resp. jejich cílem), akty práva ES a právními předpisy ČR, schválenými rozpočty, vydanými rozhodnutími, popř. uzavřenými smlouvami přijatými v rámci řízení a splňují stanovená kritéria hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti;
2. opatření přijatá k vyloučení nebo zmírnění provozních, finančních, právních a jiných rizik byla při uskutečňování operací dostatečně účinná a zda bylo pamatováno na přizpůsobení se případnému vzniku nových rizik zejména při změnách ekonomických, právních, provozních a jiných podmínek;
3. záznamy o uskutečněných operacích a uchovávání záznamů s každou operací spojených jsou úplné, věrně zobrazují zdroje, stav a pohyb veřejných prostředků a jsou v souladu s kap. 3.3 MFTK.

ŘO zajišťuje existenci systému pro záznam a uchovávání účetních záznamů v elektronické podobě pro každou operaci a shromažďování údajů nezbytných pro audit. Úkolem ŘO je také zajistit, aby postupy a všechny dokumenty týkající se výdajů a auditů OP byly EK a Evropskému účetnímu dvoru k dispozici po dobu tří let od jejich uzavření EK.

V oblasti šetření nesrovnalostí je nutno ze strany ŘO věnovat pozornost řádné činnosti všech subjektů, zapojených do implementační struktury jednotlivých OP. Zejména je nutno opět ověřovat ze strany ŘO způsob nastavení řídicí kontroly u těchto subjektů v odpovědnosti vedoucích zaměstnanců těchto subjektů.

V oblasti postihu je rovněž stanovena primární odpovědnost ŘO za přijetí odpovídajících opatření k nápravě stavu a zabránění dalšího výskytu nesrovnalostí. Modul nesrovnalosti MSC 2007 slouží ŘO k záznamům o zjištěných nesrovnalostech. Do tohoto modulu se však nezaznamenává zahájení finančních kontrol a jejich ukončení (šetření podezření na nesrovnalost). Jde-li o nesrovnalosti s podezřením na porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, je případ předáván k šetření příslušnému FÚ, pokud jde o podezření na porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je případ předáván k šetření příslušnému ÚSC.

Kontrola v odpovědnosti PCO

PCO v souladu s čl. 61 Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 zejména spravuje prostředky z rozpočtu ES na účtech zřízených u České národní banky, vyhotovuje a předkládá EK certifikované výkazy výdajů a žádosti o platby. Výkonem funkce PCO pro SF/CF byl rozhodnutím ministra financí vydaném na základě usnesení vlády ČR ze dne 22. února 2006 č. 198 pověřen odbor 55 MF - NF.



PCO zejména:

1. vede systém finančního výkaznictví pro prostředky PCO,
2. osvědčuje, že výkaz výdajů je přesný, vychází ze spolehlivého účetního systému a je založen na ověřitelných podkladech,
3. osvědčuje, že vykázané výdaje jsou v souladu s platnými předpisy ES a národními předpisy, a byly vynaloženy na operace vybrané pro financování v souladu s kritérii platnými pro daný program,
4. pro účely certifikace provádí kontroly na místě, zohledňuje výsledky všech auditů provedených AO nebo z jeho pověření, včetně Výroční kontrolní zprávy a stanoviska, zda řídicí a kontrolní systém funguje účinně,
5. vrací neoprávněně vyplacené výdaje, včetně úroků z nich, EK, nebylo-li v souladu s pravidly ES rozhodnuto o jejich realokaci v rámci programu, ve kterém k neoprávněnému čerpání prostředků došlo,
6. vrací nevyužité prostředky EK.

3. Audit v odpovědnosti AO

Za výkon auditu v souladu s čl. 62 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999, a nařízením Rady (ES) č. 1198/2006, o Evropském rybářském fondu, na všech úrovních realizace finančních prostředků z OP je odpovědný AO.

Auditní orgán se zřizuje ve smyslu čl. 59 nařízení 1083/2006, resp. čl. 58 nařízení o Evropském rybářském fondu. Usnesením vlády ČR ze dne 22. února 2006 č. 198 je výkonem funkce AO pro SF a CF pověřeno MF – AO, pro EFF byl ustaven na základě usnesení vlády ČR ze dne 24. května 2006 č. 603.

V souladu s požadavky příslušných právních předpisů ES a právních předpisů ČR provádí AO zejména následující činnosti:

1. zajišťuje audit připravenosti řídicích a kontrolních systémů operačních programů;
2. předkládá EK nejpozději do 12 měsíců od schválení příslušného programu zprávu posuzující nastavení řídicích a kontrolních systémů programu včetně stanoviska k jejich souladu s příslušnými ustanoveními právních předpisů ES;
3. předkládá EK do 9 měsíců po schválení příslušného programu auditní strategii zahrnující subjekty, které budou audity provádět;
4. zajišťuje provádění auditu za účelem ověření účinného fungování řídicích a kontrolních systémů operačních programů;
5. předkládá každoročně EK konsolidovaný plán auditů prostředků poskytovaných z rozpočtu ES;
6. zajišťuje provádění auditu na vhodném vzorku operací pro ověření výdajů vykázaných EK;
7. předkládá každoročně v období od roku 2008 do roku 2015 EK (a v kopii PCO) výroční kontrolní zprávu, která obsahuje zjištění z auditů provedených během předchozího roku v souladu se strategií auditu programů, jakož i nedostatky zjištěné v řídicích a kontrolních systémech programů,
8. vydává každoročně pro EK stanovisko k tomu, zda fungování řídicího a kontrolního systému poskytuje přiměřenou záruku, že výkazy výdajů předložené EK jsou správné a že související transakce jsou zákonné a řádné;



9. předloží EK nejpozději do 31. března 2017 prohlášení o uzavření, ve kterém vyhodnotí platnost žádosti o závěrečnou platbu a zákonnost a řádnost souvisejících transakcí zahrnutých do závěrečného výkazu výdajů;
10. provádí analýzu nahlášených nesrovnalostí pro účely zpracovávání prohlášení o uzavření nebo částečném uzavření.

AO nese odpovědnost za zajištění výše uvedených činností s tím, že při zachování vlastní odpovědnosti může vybranými činnostmi pověřit další auditní subjekty. U sektorových operačních programů je tento auditní subjekt pověřen na základě usnesení vlády č. 760 ze dne 11. července 2007. Tímto usnesením bylo uloženo ministrům dotčených resortů, aby zajistili od 1.1.2008 výkon funkce pověřeného auditního subjektu. Jelikož usnesení vlády ČR má pouze doporučující charakter pro RR a hlavní město Prahu, bylo u regionálních operačních programů přistoupeno k podepsání písemné smlouvy o auditní činnosti. Základní povinnosti pověřených auditních subjektů jsou vymezeny v příloze k usnesení vlády ze dne 11. července 2007 č. 760 (Zásady pro činnost AO a PAS auditního orgánu).

Podrobně je úprava auditního systému v odpovědnosti AO popsána v materiálu „Manuál pro audit řídicích a kontrolních systémů operačních programů spolufinancovaných v programovém období let 2007 až 2013 z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu“ (viz usnesení vlády ČR ze dne 12. prosince 2007 č. 1382).

Další subjekty vykonávající kontrolní činnosti

Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem

Nejvyšší kontrolní úřad vykonává nezávislou kontrolní činnost ve smyslu příslušných ustanovení zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Auditní činnosti vykonávané orgány EK a Evropským účetním dvorem

EK se přesvědčí, že v rámci OP byly zavedeny a účinně fungují řídicí a kontrolní systémy v souladu s článkem 72 odst. 1 Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006. Toto ujištění získává EK na základě výročních kontrolních zpráv a stanoviska AO k těmto zprávám a na základě poznatků z vlastních auditů.

Evropský účetní dvůr v rámci své působnosti vykonává samostatné a nezávislé kontroly vyplývající z jeho působnosti.



Boj proti korupci

Rozpočet ES je financován z peněz daňových poplatníků. Je přijímán rozpočtovým orgánem (Evropským parlamentem a Radou ES) na základě návrhu EK. Takto financované evropské politiky jsou zaměřeny na realizaci projektů obecného zájmu.

Evropské instituce mají proto s ohledem na daňové poplatníky povinnost garantovat co nejefektivnější využití jejich prostředků a zejména bojovat v co nejvyšší možné míře s podvody. To je důvod, proč se ochrana finančních zájmů ES stala jednou z hlavních priorit evropských institucí. Spadají sem aktivity týkající se vyhledávání a monitoringu podvodů v oblasti cel, chybného využívání dotací a daňových úniků, pokud je jimi ovlivněn rozpočet ES, stejně jako boj s korupcí a jakékoliv jiné ilegální činnosti, které poškozují finanční zájmy ES. Instituce ES a členské státy EU přikládají velký význam ochraně finančních a ekonomických zájmů ES, stejně tak jako boji s nadnárodním organizovaným zločinem, podvody a jinými ilegálními aktivitami poškozujícími rozpočet ES.

Efektivní boj proti podvodným jednáním a jiným protiprávním činům si tedy nelze představit bez zavedení účinných opatření směřujících k potlačení korupce.

Vláda ČR usnesením č. 1199 ze dne 25. října 2006 schválila Strategii v boji proti korupci na období let 2006 až 2011, kde potírání korupce postavila na třech pilířích, kterými jsou **prevence, průhlednost a postih**. V rámci uvedených tří pilířů vláda stanovila jednotlivé konkrétní cíle a opatření směřující k jejich naplnění.

1. Pilíř boje proti korupci - PREVENCE.

V rámci prevence byly vládou stanoveny následující cíle :

- a) minimalizovat státní regulaci,
- b) zjednodušit legislativu, zvýšit transparentnost legislativního procesu,
- c) snížit prostředky přerozdělované státem a zefektivnit kontrolu čerpání prostředků z veřejných rozpočtů, a zjednodušit a urychlit úřadování ve všech úřadech a institucích za využití moderních informačních technologií,
- d) omezit počet zvláštních procesních pravidel univerzálního rámce správního řádu,
- e) zabránit ukládání nadměrné byrokratické zátěže na občany i samosprávy ,
- f) zrovnoprávnit elektronickou a listinnou formu komunikace občana s úřadem a úřadů navzájem,
- g) spolupracovat s profesními a dalšími organizacemi při podpoře etického jednání v jednotlivých oblastech společnosti a při vytváření protikorupční atmosféry ve společnosti,
- h) posilovat odolnost orgánů veřejné správy proti korupci například formou nácviku řešení korupčních situací , jednoznačným určením odpovědnosti za přijaté řešení.
- i) zavést protikorupční výchovu dětí a mládeže v rámci systému vzdělávání v předškolských a školských zařízeních,
- j) uplatňovat zásadu diversifikace odpovědnosti v rozhodovacím a schvalovacím procesu.

Dále je třeba, aby prokázané případy korupčního jednání byly medializovány a veřejně odsouzeny. Povědomí veřejnosti o správném postupu při získání poznatků nebo podezření z korupčního jednání musí být systematicky zvyšováno a upevňováno přesvědčení o smyslnosti obrany proti korupci.



S ohledem na to se navrhuje:

- a) zavést povinnost veřejného připomínkového řízení (prostřednictvím internetu) k připravovaným právním předpisům,
- b) provádět každé dva roky kontrolu všech platných právních předpisů za účelem zamezení vzniku nadměrné byrokratické zátěže a navrhopat odstranění nadměrné byrokratické zátěže včetně možného zrušení některých právních předpisů,
- c) vypracovat ke každému návrhu právního předpisu hodnocení dopadu regulace RIA,
- d) upravit pravidla jednacího řádu Poslanecké sněmovny PČR pro uplatňování pozměňovacích návrhů,
- e) používat pro řízení jednotné a srozumitelné formuláře v elektronické nebo písemné formě a umožňovat převod dokumentů při podání do elektronické podoby, ve které bude následně využíván i dalšími příslušnými úřady,
- f) provedení vnitřních protikorupčních auditů na všech úrovních státní správy,
- g) podpora přijímání profesních etických kodexů a vytváření protikorupční atmosféry ve společnosti.

Vláda ČR považuje za nutné, aby prokázané případy korupčního jednání byly medializovány a veřejně odsouzeny a proto ve své Strategii v boji proti korupci navrhuje zavést veřejné připomínkové řízení k připravovaným právním předpisům, provádět každé dva roky kontrolu všech platných právních předpisů z hlediska zamezení nadměrné byrokratické zátěže, provést protikorupční audity na všech úrovních státní správy a další opatření.

2. Pilíř boje proti korupci – PRŮHLEDNOST

Za zásadní považuje vláda ČR zprůhlednění systému čerpání prostředků z veřejných rozpočtů, zprůhlednění systému zadávání veřejných zakázek, zvýšení transparentnosti rozhodování orgánů veřejné správy, jimi zřizovaných organizací, jakož i dalších institucí, k nimž veřejnoprávní instituce uplatňuje práva zřizovatele nebo vlastníka s většinovou účastí, a zajištění dostupnosti všech informací o zadání a výběru veřejné zakázky, vytvoření podmínek pro kontrolu veřejnosti nad činností veřejných funkcionářů a jejich majetkovými poměry po dobu výkonu funkce, rozšíření možností veřejné kontroly nakládání s majetkem obcí a územních samosprávných celků a další opatření, zjednodušení způsobu podávání stížností v případech podezření z korupčního jednání ve veřejné správě.

K dosažení těchto cílů je třeba přijmout zejména následující opatření:

- a) navrhnout transparentní a jednotný systém čerpání prostředků z veřejných rozpočtů,
- b) přijmout nový zákon o veřejných zakázkách se začleněním problematiky koncesního zákona a zajistit dostupnost všech informací o nakládání s veřejným majetkem při veřejných zakázkách a vyloučit v této souvislosti možnost odvolávat se na obchodní tajemství,
- c) provést analýzu všech procesních předpisů a ustanovení ve zvláštních zákonech s cílem soustředit úpravu správního řízení do jednoho kodexu (univerzální správní řízení), následně vypracovat návrh věcného záměru jednotného správního řízení eliminujícího maximální počet zvláštních procesních úprav,
- d) přijmout opatření ke zveřejňování veškerých informací o zadání a výběru tzv. „malých zakázek“ na internetu nebo jejich zadávání prostřednictvím elektronického tržiště,
- e) navrhnout prodloužení lhůty (stanovené v § 39 odst. 1 zákona o obcích) pro zveřejnění záměru obce zcizit nemovitý majetek, a to zejména pokud jde o majetek velké hodnoty,
- f) zapracovat do nového zákona o veřejných zakázkách část týkající se tzv. malých zakázek kvůli sjednocení postupu ve veřejné správě,
- g) zřízení speciální protikorupční telefonní linky č. 199, která bude přijímat stížnosti a podezření veřejnosti, týkající se veřejné správy.

3. Pilíř boje proti korupci - POSTIH

Trvalá pozornost a průběžné vyhodnocování procesů, u kterých je možné předpokládat vznik korupčních podmínek, musí být zavedeny do systému vnitřní kontroly všech veřejnoprávních institucí. Policie ČR a další instituce musí mnohem aktivněji a důsledněji přistupovat k prověrce poznatků a podnětů získaných od občanů k podezření z korupčního jednání. Vláda ČR v této oblasti garantuje nekompromisní, nepolitické a profesionální vyšetřování korupčních podezření, za nezbytné považuje zřídit specializované justiční orgány, zvýšit tresty pro zkorumpované veřejné činitele a za korupční jednání spáchané v souvislosti s veřejnými zakázkami, soutěžemi a dražbami. K dosažení těchto cílů mimo jiné připravila novelu trestního zákona, která nabude účinnosti k 1. 7. 2008 (vyhlášená pod č. 122/2008 Sb., na základě které osobám, jež budou odsouzeny za korupční jednání v souvislosti s veřejnými zakázkami, soutěžemi, dražbami nebo insolvenčním řízením, bude vždy vedle trestu odnětí svobody či jiného trestu uložen trest zákazu činnosti (výkon určitých zaměstnání a funkcí). V některých závažných případech bude moci být uložen i trest propadnutí majetku. Jedním z dalších připravovaných opatření je zavedení právní úpravy, na základě které osoby, jež se dopustí korupčního jednání v souvislosti s veřejnými zakázkami, veřejnými soutěžemi a dražbami se po dobu stanovenou soudem nebudou moci účastnit



dalších veřejných zakázek (platí i o společnostech, v nichž tito lidé působí jako vlastníci, jednatelé či členové orgánů společností nebo manažeři), vytvoření zákonných podmínek pro posílení odpovědnosti veřejných funkcionářů při správě majetku, založené na principu rozšířené povinnosti funkcionáře k náhradě škody, kterou způsobil.

Vláda ČR se korupcí zabývala též na svém zasedání dne 18. června 2007, kdy usnesením č. 676 vzala na vědomí Zprávu o korupci v ČR za léta 2005 – 2006 a o plnění Aktualizovaného vládního programu boje proti korupci.

Čerpání finančních prostředků z fondů EU je možné pouze za předpokladu zajištění přísného dodržování pravidel daných EK, které si ovšem mohou některé do systému zapojené instituce a jejich příslušné výkonné složky v určitých pasážích vysvětlovat způsobem odlišným od původně zamýšleného. Tato skutečnost vytváří podmínky pro spekulace a možnosti obcházení daných pravidel ze strany odpovědných osob v rámci těchto institucí.

Jedním z hlavních rizik možného zneužití poskytovaných finančních prostředků je proto lidský faktor, kdy zodpovědná osoba, popř. skupina osob, úmyslně zneužije svého postavení v systému, a to často za současného dovolávání se nejednoznačných legislativních pravidel.

V systému poskytování finančních prostředků z fondů EU je tak řada míst, kde se přijímají rozhodnutí, která budou vždy ve větší či menší míře ovlivněna lidským činitelem, a to jak na centrální úrovni ministerstev, tak na úrovních nižších rozhodovacích a kontrolních článků v rámci výkonu přenesené působnosti. Řada poznatků z předchozích období ukazuje, že např. tzv. lobbyisté mají často možnost čerpání finančních prostředků buď zajistit, nebo alespoň ovlivnit jejich výši. Objevuje se tak riziko korupčního jednání, které v systému rozdělování omezených veřejných prostředků vždy existuje, a toto riziko je nezbytné systémovými opatřeními a kontrolou eliminovat v co nejvyšší možné míře.

Tak jako se opatření proti korupci definovaná v „Národní strategii proti podvodným jednáním poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Evropských společenství“, schválené usnesením vlády ČR ze dne 12. května 2004 č. 456, opírala o někdejší Vládní program boje proti korupci a jeho aktualizace z let 1997 až 2003, tak je nepochybné, že se kapitola boje proti korupci v nové Národní strategii musí opírat o usnesení vlády ČR ze dne 25. října 2006 č. 1199, o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011 (dále jen „Vládní Strategie“) Tento dokument uvádí celou řadu konkrétních úkolů pro zainteresované instituce státní správy, včetně termínů jejich splnění, mj. pro resorty MV, MSp, MF a MMR (viz např. body 1b a 3 pro MV; 2ab) a 2 ad) pro MSp; bod 4. pro MF a 5b) MMR), které se přímo dotýkají problematiky odhalování a potírání korupce v oblasti ochrany finančních zájmů ES.

ÚOKFK SKPV zaznamenal, že se v oblasti legislativy naplňují úkoly Vládní Strategie, např. ve schvalovacím procesu rekodifikace trestního zákona, který mj. zpřísňuje trestní postih za korupční jednání. V Poslanecké sněmovně ČR byla nedávno schválena a prezidentem již podepsána novela trestního řádu zavádějící institut zvláštního policejního agenta pro odhalování a dokazování korupčního jednání aj. opatření, která budou mít dopad na práci útvaru v následujících letech při odhalování a vyšetřování korupce ve státní správě, včetně oblasti ochrany finančních zájmů ES.

Za pozornost ještě stojí tzv. protikorupční opatření, jejichž zpracování a aktualizaci rovněž ukládá jednotlivým resortům a jejich podřízeným institucím výše zmíněná Vládní Strategie (viz bod 10). Ve většině těchto protikorupčních opatření se mj. uvádí, že pokud jsou v rámci kontrol zjištěny skutečnosti, ze kterých vyplývá oznamovací povinnost, je podáno



oznámení orgánům činným v trestním řízení (např. na Internetu zveřejněná protikorupční opatření na MPO). ÚOKFK SKPV má ovšem zkušenost, že oznámení na podezření z korupčního jednání, jako výstupy z kontroly dodržování těchto resortních protikorupčních opatření, jsou jen výjimečná.

Bylo by zřejmě účelné, aby v auditech protikorupčních opatření resortů byla jejich účinnost posuzována i počtem oznámení orgánům činným v trestním řízení o skutečnostech ukazujících na podezření z korupčního jednání.

Postavení a úloha ÚOKFK SKPV v systému ochrany finančních zájmů ES

ÚOKFK SKPV je garantem, a za Policii ČR pověřeným útvar, který je příslušný a odpovědný za odhalování a vyšetřování trestných činů souvisejících s čerpáním finančních prostředků z fondů EU. Funkční příslušnost ÚOKFK SKPV pro tuto oblast určuje v současné době příslušné ustanovení Závazného pokynu policejního prezidenta č. 130/2007, o úpravě postupu Policie ČR při plnění úkolů v trestním řízení.

Na vyhledávání a prvotním šetření poznatků o možném podezření na trestnou činnost při rozdělování prostředků z rozpočtu ES se podílejí i ostatní útvary Policie ČR SKPV dle místní příslušnosti, kdy jednotný postup útvarů Policie ČR při plnění hlášené povinnosti na ÚOKFK SKPV o nesrovnalostech souvisejících se zneužitím finančních prostředků z fondů EU upravuje Závazný pokyn policejního prezidenta.

Původní Národní strategie platná do doby jejího zrušení usnesením Vlády ČR uvádí, že jedním z nejdůležitějších úkolů je a nadále bude prevence a řádné provádění kontrol plnění všech podmínek při poskytování jednotlivých dotací z fondů EU. Důsledné provádění kontrol včetně preventivních opatření mají ve své podstatě předcházet a zamezovat páchání trestné činnosti na tomto úseku. Pro tento účel je ÚOKFK SKPV za Policii ČR zapojen do sítě kontaktních bodů AFCOS.

Rozhodujícím hlediskem pro posuzování, zda se jedná o podezření na podvodné jednání (popř. korupční jednání) nebo jiný trestný čin uvedený v trestním zákoně, je forma zavinění. Zabývá-li se případem státní zastupitelství nebo jiný orgán činný v trestním řízení, je případ hodnocen jako "podezření na podvodné jednání", a to v souladu s vyhláškou MSp ČR č. 23/1994 Sb. ve znění pozdějších předpisů o jednacím řádu státního zastupitelství dle ustanovení § 15 odst. 1 písm. e), kdy k doзору nad zákonností trestního řízení o trestných činech, jimiž byly dotčeny finanční nebo ekonomické zájmy EU, je příslušný státní zástupce Vrchního státního zastupitelství v jehož obvodu je nižší státní zastupitelství, které by jinak bylo ve věci příslušné.

Zhodnocení stávajícího stavu prověřování a vyšetřování trestných činů souvisejících s dotačními prostředky EU na ÚOKFK SKPV – návrhy opatření

Jednotlivé ŘO by měly být nápomocné osobám činným v trestním řízení při odhalování, prověřování a vyšetřování trestné činnosti na úseku zneužívání finančních prostředků ze SF a CF a měly by umožnit určeným pracovníkům ÚOKFK SKPV přístup do informačních systémů evidujících jednotlivé žadatele o dotace a informace týkající se získaných dotací.



Kauzy, v nichž byla policejním orgánem ÚOKFK SKPV sdělena konkrétním osobám obvinění v souvislosti s dotačními prostředky EU, se týkaly zejména důvodných podezření ze spáchání trestných činů podvodu, úvěrového podvodu, zneužití pravomoci veřejného činitele, popř. trestného činu padělání a pozměňování veřejné listiny aj. trestných činů. Nebylo sděleno dosud žádné obvinění za úplatkářské trestné činy dle ustanovení třetího oddílu zvláštní části trestního zákona.

Většina prvotních poznatků na podezření z trestné činnosti byla přitom získána z oznámení příslušných institucí, které jsou povinny zjišťovat a hlásit nesrovnalosti v rámci své kontrolní a verifikační činnosti v systému přidělování dotačních prostředků.

Prvotní je vždy zajištění správného fungování standardních kontrolních mechanismů. Trestní právo je krajním prostředkem regulace negativních jevů, a z hlediska prevence má nezastupitelnou roli v předcházení páchaní této trestné činnosti při zneužívání finančních prostředků ze SF a CF EU.

Pro zlepšení v oblasti ochrany finančních zájmů ES ze strany ÚOKFK SKPV bude v budoucnu nezbytné využití informací ze stávajících i nově zavedených informačních systémů jednotlivých ŘO a dalších správních orgánů státní správy, které mají co dočinění s přijímáním žádostí, přidělováním finančních prostředků EU nebo kontrolou. Zahraniční bezpečnostní složky, které mají obdobné zaměření jako ÚOKFK SKPV, vycházejí a staví svoji koncepci ochrany finančních prostředků z rozpočtu ES téměř výhradně na získávání informací z těchto informačních zdrojů. K tomu bude nutné vypracovat příslušnou metodiku a přijmout odpovídající personální a organizační opatření, včetně zpracování povinných vzdělávacích programů orientovaných na problematiku boje proti zneužívání finančních prostředků ze SF a CF EU pro policisty zařazené na tomto úseku, jak to i mimo jiné ukládá přijatá Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011. Nezbytnou součástí metodiky a vládní Strategie musí být i průběžná analýza informací a monitoring veřejných zdrojů.



Rozvoj strategie

Strategie ochrany finančních zájmů ES vyžaduje existenci struktury, která zabezpečuje její systematické plnění, hodnocení, revizi, aktualizaci a další rozvoj. Tuto úlohu plní MF – odbor Kontrola jako centrální kontaktní bod sítě AFCOS ve spolupráci se všemi kontaktními body sítě AFCOS, NSZ a MSp.



Seznam kontaktních bodů sítě AFCOS v ČR

Ministerstvo financí
Ministerstvo práce a sociálních věcí
Ministerstvo dopravy
Ministerstvo pro místní rozvoj
Ministerstvo zemědělství
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
Ministerstvo životního prostředí
Ministerstvo průmyslu a obchodu
Nejvyšší kontrolní úřad
Nejvyšší státní zastupitelství
Policejní prezidium
Regionální rada Jihovýchod
Regionální rada Jihozápad
Regionální rada Moravskoslezsko
Regionální rada Severovýchod
Regionální rada Severozápad
Regionální rada Střední Čechy
Regionální rada Střední Morava
Magistrát hl. m. Prahy



Další informační zdroje

www.strukturalni-fondy.cz

www.coso.org

www.justice.cz/nsz

www.europa.eu.int/comm/dgs/olaf

http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_cs.html



Seznam použitých zkratk

Zkratka	Název
AFCOS	Anti-Fraud Co-ordination Structure
AFIS	Anti-Fraud Information System
AO	Auditní orgán
CEDR	Centrální evidence dotací z rozpočtu
EK	Evropská komise
ES	Evropská společenství
SF	Strukturální fondy
CF	Fond soudržnosti
EFF	Evropský rybářský fond
ESF	Evropský sociální fond
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EU	Evropská unie
FÚ	Finanční úřady
CHJ	Centrální harmonizační jednotka
ISOP	Informační systém operačních programů
ISPROFIN	Informační systém programového financování
KAN	Kontrola audit nesrovnalosti
NOK	Národní orgán koordinace (MMR)
NSRR	Národní strategický referenční rámec
MF	Ministerstvo financí České republiky
MFTK	Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MSp	Ministerstvo spravedlnosti
MPN	Metodický pokyn Nesrovnalosti - aktualizace na programovací období 2007-13
MSC 2007	Monitorovací systém Central 2007
MV	Ministerstvo vnitra
NF	Národní fond
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NSZ	Nejvyšší státní zastupitelství
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům (European Anti-Fraud Office)
OP	Operační program
PAS	Pověřený sufitní subjekt
PCO	Platební a certifikační orgán
PR	Polská republika
PS	Pracovní skupina
ŘO	Řídící orgán
RR	Regionální rada regionu soudržnosti
ÚFO	Územní finanční orgány
ÚOKFK SKPV	Útvar odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování
ÚSC	Územní samosprávný celek
ZS	Zprostředkující subjekt