



III.  
Ministerstvo financí  
Č. j.: MF-18592/2017/69

# NÁRODNÍ STRATEGIE NA OCHRANU FINANČNÍCH ZÁJMŮ EVROPSKÉ UNIE



## **OBSAH**

<b>ZPRACOVÁNÍ DOMUMENTU.....</b>	<b>3</b>
<b>PŘEHLED PROVEDENÝCH ZMĚN.....</b>	<b>3</b>
<b>ZÁVAZNOST A ÚČINNOST .....</b>	<b>4</b>
<b>1. ÚVOD .....</b>	<b>5</b>
<b>2. CÍL NÁRODNÍ STRATEGIE.....</b>	<b>5</b>
2.1 Prevence .....	8
2.2 Odhalování nesrovnalostí .....	10
2.2.1 Systém kontrol .....	11
2.2.2 Hlášení nesrovnalostí.....	13
2.3 Šetření.....	15
2.4 Vymáhání prostředků dotčených nesrovnalostí a ukládání sankcí.....	16
<b>3. DALŠÍ NEDÍLNÉ PRVKY OCHRANY FINAČNÍCH ZÁJMŮ EU ..</b>	<b>19</b>
3.1 Boj proti korupci.....	19
3.2 Boj proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (AML/CFT) .....	20
3.3 Boj proti padělání eura.....	21
3.4 Boj proti celním podvodům .....	22
<b>4. KOORDINACE A SPOLUPRÁCE .....</b>	<b>23</b>
4.1 Úřad OLAF .....	24
4.2 Síť AFCOS v ČR .....	26
4.3 Další formy spolupráce .....	30
<b>5. ZHODNOCENÍ PROGRAMOVÉHO OBDOBÍ 2007 – 2013 .....</b>	<b>31</b>
5.1 Trestněprávní oblast .....	31
5.2 Oblast příjmové stránky rozpočtu EU .....	34
5.3 Správně-právní oblast .....	35
<b>6. PRIORITY NA PROGRAMOVÉ OBDOBÍ 2014 – 2020.....</b>	<b>41</b>
6.1 Trestněprávní oblast .....	42
6.2 Oblast příjmové stránky rozpočtu EU .....	43
6.3 Správně-právní oblast .....	43
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK .....</b>	<b>45</b>
<b>SEZNAM PŘÍLOH .....</b>	<b>47</b>



## ZPRACOVÁNÍ DOKUMENTU

	Jméno	Funkce	Datum
Zpracovali	Ing. Magdalena Fendrychová, Mgr. Pavel Slunečko, Ing. Barbora Boschat	referent, VO6901, ŘO69	7. 8. 2017
Předkládá	Mgr. Pavel Slunečko	VO6901	7. 8. 2017
Schválil	Ing. Barbora Boschat	ŘO69	7. 8. 2017
Na vědomí	PhDr. Tomáš Vyhnánek	NM04	7. 8. 2017

## PŘEHLED PROVEDENÝCH ZMĚN

Jedná se o první úpravu, tj. jde o druhou verzi Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropské unie (dále jen „Národní strategie“). Vzhledem k tomu, že je dokument značně přestrukturován, není tabulka popisů změn/doplnění z technických důvodů vyplněna.

Verze	Kapitola	Popis změny/doplnění	Datum účinnosti
1	Celý dokument	Vytvoření nového dokumentu	1. 6. 2008
2	Celý dokument	Přestrukturovaný a upravený celý text	1. 9. 2017



## ZÁVAZNOST A ÚČINNOST

Národní strategie byla schválena usnesením vlády ze dne 14. května 2008 č. 535. Tato upravená verze Národní strategie je předkládána v rozsahu pověření dle čl. V tohoto usnesení vlády. Je závazná pro všechny subjekty implementační struktury a subjekty zapojené do ochrany finančních zájmů Evropské unie (dále jen „EU“) v České republice (dále jen „ČR“).

Národní strategie byla vypracována v souladu s právními předpisy EU a právními předpisy ČR.

Národní strategie je vytvořena pro programové období 2014 – 2020.

V návaznosti na jednotné metodické prostředí pro oblast Evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „ESIF“) jsou definice pojmů v souladu s Metodikou řízení programů v programovém období 2014 – 2020, přílohou 2, vydanou Ministerstvem pro místní rozvoj (dále jen „MMR“).

Ministerstvo financí (dále jen „MF“) zajistí při tomto vydání a veškerých následných úpravách Národní strategie zveřejnění na webových stránkách MF.

Tento dokument nabývá účinnosti 1. den měsíce, který následuje po měsíci, kdy byl zveřejněn na internetových stránkách MF. Účinnost upravených verzí Národní strategie bude zpravidla 1. den následujícího měsíce po vydání dané verze. Vždy bude přihlédnuto na rozsah provedených změn tak, aby subjekty měly prostor aplikovat změny v rámci implementace.

Národní strategie bude aktualizována dle potřeby na základě legislativního vývoje a průběžného hodnocení naplňování cílů. V mezidobí provádění aktualizace budou v urgentních případech vydávána metodická stanoviska ministra financí, která jsou pro subjekty implementační struktury závazná.

Současná Národní strategie reflektuje právní úpravu vztahující se k novému programovému období 2014 – 2020 a nově definuje příslušnost a kompetence koordinační služby pro boj proti podvodům<sup>1</sup>. Tuto roli v ČR plní MF - Centrální kontaktní bod sítě AFCOS (dále jen „CKB AFCOS“).

<sup>1</sup> Nařízení EP a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 čl. 3 odst. 4: *Pro účely tohoto nařízení určí členské státy „koordinační službu pro boj proti podvodům“, která bude napomáhat účinné spolupráci a výměně informací včetně informací operační povahy s úřadem. V příslušných případech a v souladu s vnitrostátním právem může být koordinační služba pro boj proti podvodům považována za příslušný orgán pro účely tohoto nařízení.*



## 1. ÚVOD

MF – CKB AFCOS je odpovědný za koordinaci tvorby, monitorování, provádění a úpravu Národní strategie.

S končícím programovým obdobím 2007 – 2013 vznikla potřeba Národní strategii revidovat a vyhodnotit.

Pokud jde o tuto, v pořadí druhou verzi Národní strategie, na úpravě se vedle CKB AFCOS úzce podílely i Nejvyšší státní zastupitelství (dále jen „NSZ“), Generální ředitelství cel (dále jen „GŘC“), Ministerstvo vnitra (dále jen „MV“)/Policie České republiky (dále jen „PČR“), Úřad vlády (dále jen „ÚV“) a Česká národní banka (dále jen „ČNB“).

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.

Oblast ochrany finančních zájmů EU zastřešuje mnoho důležitých témat. Materiál mapuje stav této oblasti v ČR; uvádí možnosti spolupráce a koordinace mezi subjekty v implementační struktuře, hodnotí předchozí programové období a přináší konkrétní opatření pro plnění úkolů v programovém období 2014 - 2020. Text je doplněn třemi přílohami (příloha 1 Právní rámec, příloha 2 Akční plán a příloha 3 Národní strategie v soustavě dokumentů dotýkajících se ochrany finančních zájmů EU).

Realizace Národní strategie nebude mít bezprostřední dopad na státní rozpočet; implementace opatření bude v rámci již existujících agend zapojených subjektů.

## 2. CÍL NÁRODNÍ STRATEGIE

**Hlavním – obecným cílem** Národní strategie je:

zabezpečit důslednou ochranu finančních zájmů EU v ČR požadovanou články 310 a 325 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a co nejefektivněji využít a ochránit finanční prostředky, které budou ČR poskytnuty z rozpočtu EU v jednotlivých programových obdobích. Pod touto ochranou se rozumí prevence škody nebo ohrožení finančních zájmů EU zejména podvodnou činností a mezinárodním ekonomickým a finančním trestným činem, případně účinný postih.

Členské státy (dále jen „ČS“) dle čl. 317 SFEU spolupracují s Komisí, aby zajistily využití rozpočtových prostředků v souladu se zásadami řádného finančního řízení. Tyto zásady upřesňují články 30 až 33 Nařízení Evropského parlamentu (dále jen „EP“) a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (dále jen „finanční nařízení“). Řádné finanční řízení je spojeno s dodržováním zásad efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti (dále jen „zásady 3E“) a s prováděním účinných a účelných vnitřních kontrol.

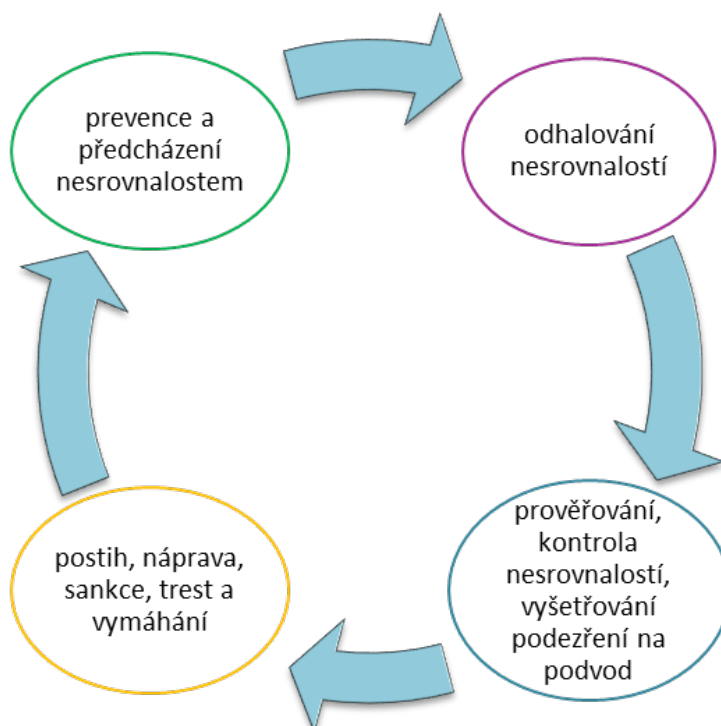
Podle čl. 59 odst. 2 písm. b) finančního nařízení jsou ČS odpovědné v rámci sdíleného hospodaření za předcházení nesrovnalostem a podvodům, jejich odhalování a nápravu. ČS jsou povinny zavést

systémy řízení a kontroly s cílem zajistit řádné finanční hospodaření, transparentnost a nediskriminaci. ČS ukládají příjemcům finančních prostředků účinné, odrazující a přiměřené sankce (pokud tak stanovují odvětvová pravidla a zvláštní ustanovení vnitrostátních právních předpisů).

Národní strategie se soustřeďuje na celý příjmový a výdajový cyklus.

Pro dosažení a zabezpečení tohoto cíle aplikuje ČR stejně jako ostatní členské státy EU **cyklus boje proti podvodům/nesrovnalostem** - strategický přístup založený na čtyřech pilířích, kterými jsou:

- prevence,
- odhalování nesrovnalostí,
- šetření,
- vymáhání a náprava (ukládání sankcí).



Obrázek 1: Cyklus boje proti podvodům/nesrovnalostem

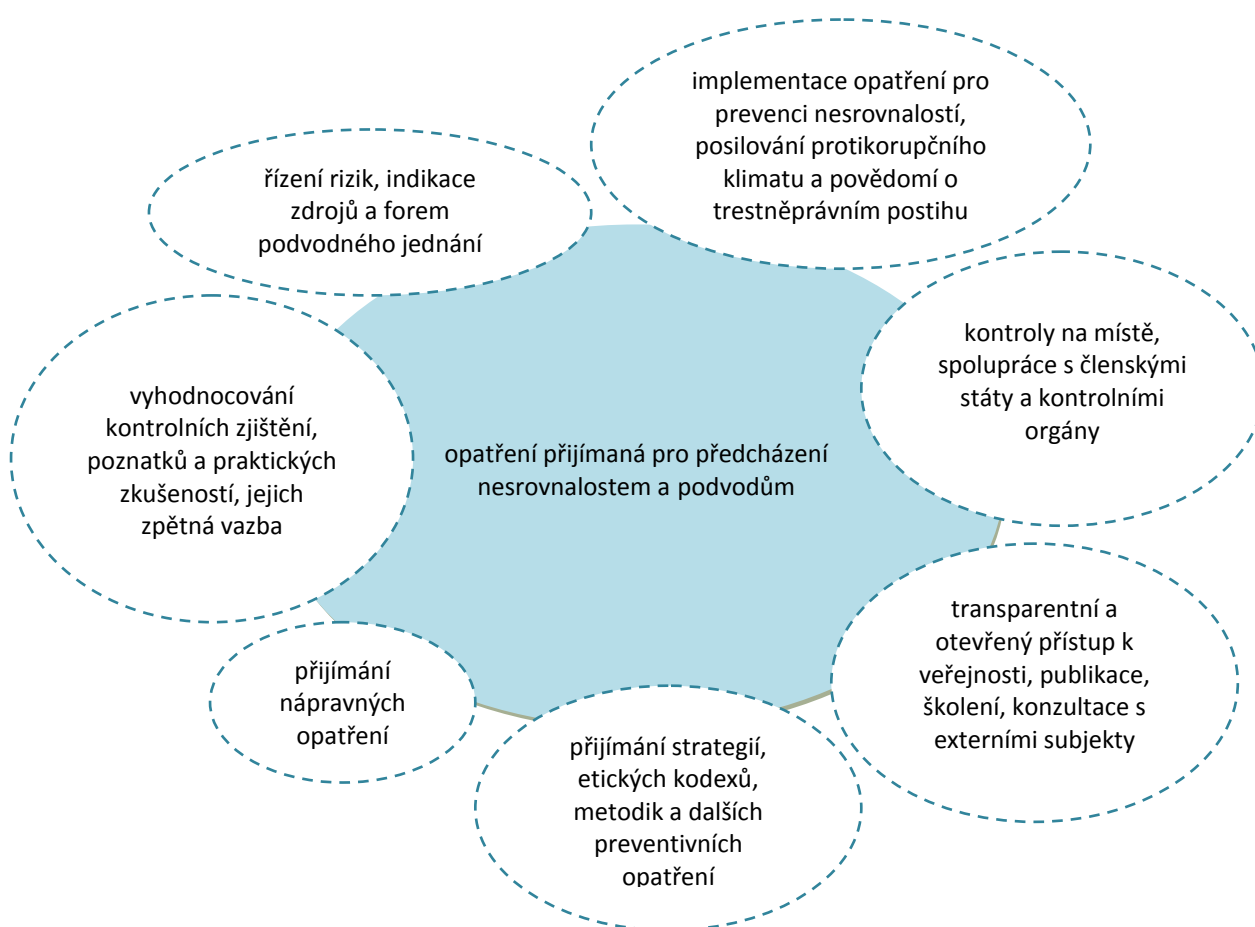
**Mezi specifické cíle patří zejména:**

- zavést účinná a přiměřená opatření pro předcházení podvodům s přihlédnutím ke zjištěným rizikům a zvýšit efektivnost již zavedených opatření,
- zlepšit a zefektivnit mechanismy odhalování, vyšetřování a vymáhání neoprávněně vyplacených prostředků; zlepšit a zefektivnit mechanismy odhalování, vyšetřování a vymáhání neodvedených (resp. nevybraných) příjmů,
- pokračovat v účinném ukládání sankcí a dosahovat jejich odstrašujícího účinku (výchovné opatření),

- zvýšit transparentnost informací o čerpání finančních prostředků EU a o nahlášených nesrovnalostech<sup>2</sup>,
- zvýšit povědomí veřejnosti o spolupráci s úřadem OLAF.

K naplnění cílů Národní strategie je třeba nastavit a účinně aplikovat:

- obecnou legislativu v oblasti boje proti podvodům,
- operativní spolupráci v oblasti prevence, odhalování, hlášení, šetření a řešení nesrovnalostí, vymáhání neoprávněně vyplacených prostředků z fondů EU a ukládání sankcí a v oblasti neodvedených (resp. nevybraných) příjmů,
- meziresortní přístup k prevenci a boji proti korupci,
- rozšíření trestní justiční dimenze<sup>3</sup>.



Obrázek 2: Opatření administrativní a legislativní povahy přijímaná pro předcházení nesrovnalostem a podvodům

Nepřijetím či neschválením Národní strategie se ČR vystavuje riziku, že budou ohroženy základní principy SFEU spočívající v zabezpečení plnění závazku důsledné ochrany finančních zájmů EU

<sup>2</sup> Pokud jde o ESIF, zveřejňování informací o příjemcích dotací je upraveno postupem dle čl. 35 finančního nařízení; u fondů Společné zemědělské politiky postupem dle čl. 111 a 112 nařízení EP a Rady (EU) č. 1306/2013 a čl. 59 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 908/2014.

<sup>3</sup> Definováno již v Akčním plánu EK pro roky 2001 – 2003 (COM 2000-358) z června 2000.

ze strany ČS a využití evropských i národních prostředků v souladu s principem 3E. To by rovněž mohlo vést k vnímání ČR jako nespolehlivého a nedůvěryhodného partnera mezi ČS.

	+	-
Vnitřní vlivy	<b>Silné stránky</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Zajištění ochrany finančních zájmů EU v ČR</li><li>• Cíl schválený vládou</li><li>• Potřeba úpravy v ČR viděna i ze strany EK</li><li>• Aktualizace dle nejnovějšího legislativního vývoje pro programové období 2014 – 2020</li><li>• Zvyšování atraktivity ČR pro zahraniční investory</li><li>• Stabilizace administrativních kapacit</li></ul>	<b>Slabé stránky</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Národní strategie nemůže do detailu pokrýt všechny oblasti</li><li>• Při absenci Národní strategie negativní hodnocení ČR ve zprávách EK</li><li>• Z důvodu použití národního jazyka snížená využitelnost pro sdílení dobré praxe mezi ČS</li><li>• Náklady na správu a funkčnost potřebných informačních systémů</li></ul>
Vnější vlivy	<b>Příležitosti</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Pozitivní vnímání ČR v oblasti boje proti podvodům</li><li>• Posílení ochrany finančních zájmů EU</li><li>• Posílení zlepšeného vnímání vymahatelnosti práva i v jiných oblastech</li><li>• Zvýšení pozitivního vnímání fondů EU v ČR</li><li>• Rozšiřování spolupráce mezi zainteresovanými subjekty</li></ul>	<b>Hrozby</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Nepřijetí zákonů a jejich pozdní implementace</li><li>• Nedůsledné dodržování Národní strategie ze strany zainteresovaných subjektů</li><li>• Změna politického směřování a priorit</li><li>• Šíření povědomí o odhalování podvodů může vést k nalezení nových podvodných technik</li><li>• Nedostatek kvalitních lidských zdrojů</li></ul>

## 2.1 Prevence

**Prevence** hraje velmi důležitou roli v cyklu boje proti podvodům. Účinnou prevencí lze výrazně snížit riziko výskytu nesrovnalostí a poškození finančních zájmů EU<sup>4</sup>. Je mnohem levnější nesrovnalosti předcházet, než napravovat její následky.

Jednotlivé řídicí orgány (dále jen „ŘO“) se přednostně zaměřují na opatření, která mají omezit riziko výskytu nesrovnalostí na nejnižší možnou míru. Důraz je kladen na správné nastavení kontrolních mechanismů. ŘO by měly předcházet vzniku nesrovnalosti a podvodů již při nastavování podmínek implementace (jasná pravidla pro poskytování dotace a nastavení procesů implementace v rámci ŘO), aby se snížila pravděpodobnost vzniku nesrovnalostí.

Je nezbytné se soustředit 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 zavedených mezinárodně uznávaných standardů (např. COSO, AIIA atd.).

Cílem standardů je definovat a prosadit jednotné pojetí obsahu systému vnitřního řízení a kontroly a zajistit:

- efektivitu a účinnost provozních činností,
- dodržování zákonných a regulačních požadavků,
- spolehlivost finančního výkaznictví a zpráv o řízení,

<sup>4</sup> Postupem dle čl. 32 odst. 2 písm. d) finančního nařízení: „Pro účely plnění rozpočtu se vnitřní kontrolou rozumí postup použitelný na všech úrovních řízení, jehož smyslem je poskytovat přiměřenou jistotu, že bylo dosaženo těchto cílů: předcházení podvodům a nesrovnalostem, jejich odhalování a nápravy a následných opatření reagujících na tyto podvody a nesrovnalosti.“





- zabezpečení majetku a informací.

Jasně a efektivně nastavený kontrolní proces a silná manažerská odpovědnost jsou předpokladem pro účinný boj proti podvodům.

V rámci posilování protikorupčního klimatu jsou jako preventivní nástroje přijímány etické kodexy a je vyžadováno jejich dodržování. Zástupci institucí EU i národních orgánů podílející se na implementaci fondů EU musí dodržovat vysoké standardy etického chování a integrity. Je třeba neustále zdůrazňovat princip nulové tolerance k podvodům a korupci, posilovat transparentnost, povědomí o trestněprávním postihu za korupční jednání. Indikace forem a zdrojů korupčního jednání je prováděna především v rámci kontrolní činnosti<sup>5</sup>.

Dále, dle čl. 32 odst. 3 písm. c) finančního nařízení je úlohou vnitřního kontrolního systému zabránit střetu zájmů. Veřejné zakázky jsou jednou z významných oblastí veřejné správy, v níž může docházet ke střetu veřejných a soukromých zájmů. Střet zájmů představuje jednu ze základních podmínek 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.

Do pilíře prevence je třeba zahrnout i systém včasného odhalování rizik a vylučování hospodářských subjektů<sup>6</sup> (dále jen „EDES“) zřízený a provozovaný EK. EDES od 1. ledna 2016 nahrazuje ústřední databázi pro vyloučení (dále jen „CED“), upravenou nařízením EK č. 1302/2008. Styčným místem odpovědným za zasílání informací do CED bylo na základě usnesení vlády ze dne 20. července 2009 č. 941 určeno MF. Postupem dle tohoto nařízení předává MF informace o osobách pravomocně odsouzených za trestné činy poškozující finanční zájmy EU a o zahlázení trestu. Ministerstvo spravedlnosti zajišťuje<sup>7</sup>, aby jednotlivé soudy poskytovaly informace o pravomocných odsouzeních za vybrané trestné činy poškozující finanční zájmy EU. Současně Rejstřík trestů informuje MF o zahlázení trestu.

Zatímco CED se zaměřoval pouze na vyloučení pravomocně odsouzených osob za vybrané trestné činy, EDES má zájem působit už ve fázi odhalování rizik.

Cílem nového systému EDES je usnadnit:

- včasné odhalování rizik ohrožujících finanční zájmy Unie,
- vylučování hospodářských subjektů, které se nacházejí v některé ze situací zakládajících vyloučení,
- ukládání finančních sankcí hospodářským subjektům.

Databáze bude plněna EK na základě vyhodnocení skutečností zjištěných při vlastních auditech a při šetřeních úřadu OLAF.

ČR je v kontextu k EDES povinna nejen chránit finanční zájmy, ale i odhalovat a napravovat nesrovnalosti a podvody, a dále předávat EK informace o těchto nesrovnalostech/podvodech

<sup>5</sup> Výklad EK COCOF O strategii EK proti podvodům KOM(2011) 376 (dále jen „COCOF“) kapitola 2.2.2. „Úřad OLAF by měl do procesu boje proti podvodům být zapojen v co možná nejranější fázi“.

<sup>6</sup> Nastavení a fungování EDES je upraveno v čl. 105a – 108 nařízení EP a Rady (EU, Euratom) č. 2015/1929 a čl. 143 nařízení EK v přenesené pravomoci (EU) č. 2015/2462.

<sup>7</sup> Instrukcí Ministerstva spravedlnosti č.1/2002, č. j. 505/2001-Org, (vnitřní a kancelářský řád) pro okresní, krajské a vrchní soudy, v ust. § 99 odst. 2 a přílohy č. 3 bodu 27.

prostřednictvím systému Irregularity Management System (dále jen „IMS“). Styčným místem pro EDES za ČR i nadále zůstává MF, resp. CKB AFCOS. CKB AFCOS v současné době pracuje na možnosti využití informací obsažených v EDES pro ČR a zajištění možnosti přístupu autorizovaným uživatelům.

Dalším preventivním opatřením je Databáze auditních zjištění („DAZ“) v rámci informačního systému MS2014+, jehož první modul plní od roku 2017 MMR<sup>8</sup> stěžejními rozhodnutími Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) a soudů v oblasti veřejných zakázek. Modul slouží jako prevence nejčastějších pochybení při žádostech o finanční podporu a je dostupný všem žadatelům/příjemcům. Dalším přínosem DAZ by mělo být pravidelné sdílení zkušeností v oblasti kontrol a auditů mezi subjekty implementační struktury fondů EU.

EK podporuje ČS v úsilí bojovat proti podvodům prostřednictvím programu Hercule III<sup>9</sup>. Tento finanční nástroj EK je zaměřený zejména na spolupráci mezi úřadem OLAF, národními orgány a dalšími evropskými institucemi a subjekty v dané oblasti. Z programu lze spolufinancovat projekty zaměřené na pořízování specializovaného vybavení a databázi znemožňující pašeráctví, pašování, pirátství a další trestné aktivity poškozující zájmy EU. Dále lze čerpat prostředky na vzdělávací aktivity, výměnu informací a zkušeností z dobré praxe díky seminářům, konferencím, a v neposlední řadě na vzdělávání pro pracovníky pohybující se v oblasti boje proti podvodům, včetně pašování a padělání cigaret. ČR v minulosti tento program využila (více viz kap. 5.2, 6.2).

Na poli boje proti padělání eura podporuje EK v programovém období 2014 – 2020 ČS prostřednictvím programu Pericles 2020<sup>10</sup>. Jedná se o výměnný, pomocný a školicí program pro posílení ochrany eurobankovek a euromincí v Evropě a po celém světě. Tento program ČR nevyužívá (blíže viz kap. 3.3).

Za účelem šíření povědomí o úspěších a aktivitách EU a národních orgánů vedených v boji proti podvodům zřídil úřad OLAF pracovní skupinu OAFNCN (OLAF Anti-Fraud Communicator's Network) určenou zejména pro zaměstnance tiskových odborů. ČR (MF) je řádným členem této skupiny a aktivně se jí účastní.

## 2.2 Odhalování nesrovnalostí

Při **odhalování nesrovnalostí** mají subjekty zapojené do implementace finanční pomoci z fondů EU zajistit, aby byly co nejefektivněji využity veškeré možnosti, jako jsou komplexní systém kontrol, databáze a další IT nástroje a v neposlední řadě i lidské zdroje.

Důležitou součástí tohoto pilíře je pravidelné hlášení nesrovnalostí.

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

<sup>8</sup> Odbor práva veřejných zakázek a koncesí

<sup>9</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2014:084:TOC>

<sup>10</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2014.103.01.0001.01.CES;content/CS/TXT/?uri=CELEX:32015R0768](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.103.01.0001.01.CES;content/CS/TXT/?uri=CELEX:32015R0768)

[http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.103.01.0001.01.CES;content/CS/TXT/?uri=CELEX:32015R0768)

Většina nesrovnalostí je odhalena kontrolní činností. Efektivnost kontrol je možné zvýšit důslednou spoluprací, vzájemným předáváním zkušeností a informací, organizací setkávání/pracovních skupin v oblasti koordinace plánů kontrol jednotlivých resortů a dalších subjektů. Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí (dále jen „ZŘKVF“) zavádí povinnost zasílat plány a kontroly koordinovat tak, aby nevznikaly neodůvodněné duplicity (§ 11 odst. 7). Za tímto účelem má být v rámci informačního systému finanční kontroly ve veřejné správě v provozu Modul koordinace plánování kontrol finanční podpory, do něhož budou ŘO, zprostředkující subjekty (dále jen „ZS“) a další vybrané kontrolní orgány povinny vkládat pololetně plány kontrol. Modul automaticky provede koordinaci vložených plánů a upozorní na případné duplicitní kontroly i kontroly na místě naplánované u dané kontrolované osoby v předchozím období<sup>11</sup>.

Je nutné, 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, např. MS2014+, IMS, CEDR, ISPROFIN, ARACHNE.

### 2.2.1 Systém kontrol

Oblastí prevence a odhalování nesrovnalostí se prolíná komplexní systém kontrol. 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 (dále jen „ZFK“). Zákon vymezuje systém finanční kontroly, zásady a kritéria systému finanční kontroly a její hlavní cíle. 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. Dalším souvisejícím prvkem je zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Ten upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob.

Ve vztahu k finanční kontrole týkající se evropských prostředků je třeba uvést, že řízení a kontrola jsou ve společné odpovědnosti EK a ČS.

ČS stát by měl v rámci implementační struktury zajistit:

- stanovení funkcí subjektů zapojených do řízení a kontroly a rozdělení funkcí v rámci každého subjektu,
- dodržování zásady oddělení funkcí mezi subjekty a v rámci každého subjektu (oddělení linie řídicí, platební, certifikační a auditní),
- postupy pro zajištění správnosti a řádnosti výdajů vykazovaných v rámci Operačních programů (dále jen „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,
- postupy hlášení a monitorování nesrovnalostí a zpětné získávání neoprávněně vyplacených prostředků.

<sup>11</sup> Blíže viz Metodický pokyn pro výkon kontrol v odpovědnosti řídicích orgánů při implementaci Evropských strukturálních a investičních fondů pro období 2014 – 2020.

MF je 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, a v souladu se ZFK metodicky řídí a koordinuje výkon finanční kontroly. V souvislosti s realizací OP má MF dílčí odpovědnost na úrovni Platebního certifikačního orgánu (dále jen „PCO“), Auditního orgánu (dále jen „AO“) a CKB AFCOS. Za výkon finanční kontroly v rámci konkrétního OP je odpovědný příslušný ŘO.

Podle ZFK a v souladu s nařízeními EU tvoří systém finanční kontroly operačních programů:

- vnitřní kontrolní systém,
- kontrola v odpovědnosti ŘO a PCO,
- audit v odpovědnosti AO.

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

Aktuálně je Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR schválen návrh ZŘKVF, který by měl nahradit ZFK, a postoupen Senátu Parlamentu ČR. Smyslem nového zákona je revidovat legislativní základ problematiky řízení a kontroly tak, aby byl uveden do souladu s aktualizovanými mezinárodně uznávanými standardy systémů vnitřního řízení a kontroly a osvědčenou evropskou praxí. Cílem návrhu zákona je naplnit závazky a dlouhodobé potřeby ČR jakožto ČS a zohlednit poznatky z aplikace dosavadní právní úpravy.<sup>12</sup>

ZŘKVF by měl vést ke zjednodušení současného nepřehledného systému a snížit administrativní zátěž na straně poskytovatelů i příjemců dotací. Mechanismy, které návrh zákona zavede, umožní lepší a transparentnější kontrolu evropských i veřejných prostředků. Dále by tyto mechanismy měly omezit prostor pro korupční jednání, umožnit lepší fungování veřejné správy díky nástrojům jako jsou např. řízení rizik a ucelené hodnocení projektů. ZŘKVF definuje zodpovědnost konkrétních orgánů a osob za vedení, udržování a zdokonalování systému řízení a kontroly veřejných financí (§ 6).

#### Další subjekty vykonávající kontrolní/auditní činnosti:

##### **a) Nejvyšší kontrolní úřad**

Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“) vykonává nezávislou kontrolní činnost ve smyslu příslušných ustanovení zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů<sup>13</sup>.

##### **b) Orgány finanční správy (dále jen „OFS“)**

Finanční správa ČR je upravena zákonem č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, jakož i její postavení a kompetence. Finanční správa ČR je tvořena soustavou orgánů finanční správy: Generálním finančním ředitelstvím (dále jen „GFŘ“), Odvolacím finančním ředitelstvím (dále jen „OFŘ“) a finančními úřady. Tyto orgány jsou podřízené MF. OFS vykonávají u příjemců podpory z jednotlivých OP činnost související s porušením rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

<sup>12</sup> Plánovaná účinnost ZŘKVF závisí na průběhu legislativního procesu, dle § 47 ZŘKVF je účinnost stanovena od 1. ledna 2018.

<sup>13</sup> Dle § 57 navrhovaného ZŘKVF zjištění z provedené řídicí ekonomické kontroly nebo interního auditu obsahuje doporučení z výsledků auditů EÚD a kontrol NKÚ.

**c) Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**

ÚOHS je dle zákona č. 273/1996 Sb. ústředním orgánem státní správy ČR s pravomocemi v oblasti ochrany hospodářské soutěže, dozoru nad zadáváním veřejných zakázek, v monitoringu a koordinaci veřejné podpory a dozoru nad dodržováním zákona o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů.

**d) EK a Evropský účetní dvůr**

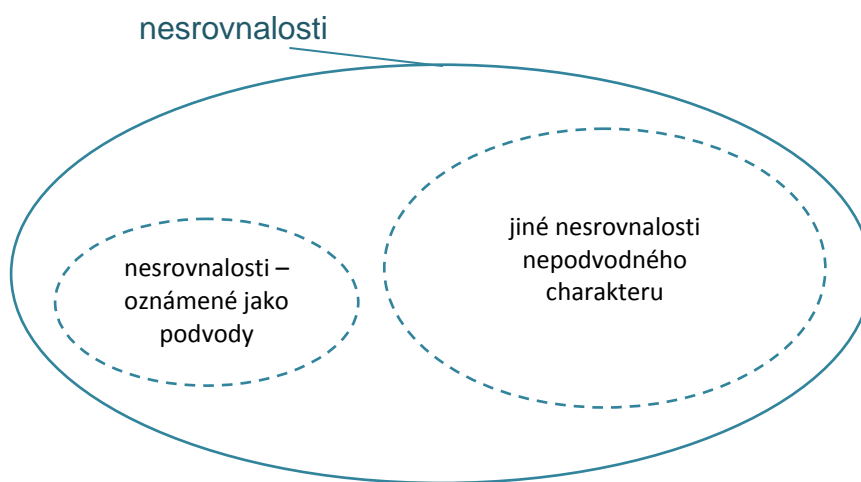
Cílem EK je ujistit se, že v rámci OP byly zavedeny a účinně fungují řídicí a kontrolní systémy. Toto ujištění získává EK na základě výročních kontrolních zpráv a stanoviska AO k těmto zprávám a na základě poznatků z vlastních auditů.

Evropský účetní dvůr (dále jen „EÚD“) v rámci své působnosti vykonává samostatné a nezávislé audity vyplývající z jeho působnosti.

## 2.2.2 Hlášení nesrovnalostí

Základní povinností každého ČS čerpajícího finanční prostředky EU v rámci implementace Evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „ESIF“), Fondu evropské pomoci nejchudším osobám (dále jen „FEAD“), Evropského fondu pro přizpůsobení se globalizaci (dále jen „EGF“), Azylového, migračního a integračního fondu (dále jen „AMIF“), Fondu pro vnitřní bezpečnost (dále jen „ISF“) a Společné zemědělské politiky (dále jen „SZP“) je na základě příslušných nařízení EP a Rady hlášení odhalených nesrovnalostí.

Úřad OLAF pro statistické účely považuje podvodné jednání jako jednu z možností nesrovnalosti.



Obrázek 3: Nesrovnalost vs. podvod

Postupem dle právních předpisů EU<sup>14</sup> jsou ČS povinny hlásit Komisi všechny nesrovnalosti v příspěvcích z fondů přesahující 10 000 EUR. Současně EK průběžně informují o podstatném pokroku v souvisejících správních a soudních řízeních. Příslušné právní předpisy EU rovněž definují situace, kdy ČS Komisi nesrovnalosti neoznamují (tzv. výjimky z hlášení).

<sup>14</sup> Nařízení EP a Rady (EU) č. 1303/2013 (dále jen „Obecné nařízení“), nařízení EP a Rady (EU) č. 1306/2013, nařízení EP a Rady (EU) č. 514/2014, nařízení EP a Rady (EU) č. 223/2014.

Problematiku samotného hlášení nesrovnalostí v programovém období 2014 – 2020 detailně řeší následující dokumenty:

a) na evropské úrovni:

- nařízení EK v přenesené pravomoci upravující hlášení nesrovnalostí<sup>15</sup>,
- prováděcí nařízení EK stanovující četnost a formát hlášení nesrovnalostí<sup>16</sup>,

b) na národní úrovni:

- Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014 – 2020 (dále jen „MPFT“),
- Metodický pokyn upravující metodiku hlášení nesrovnalostí na vnější úrovni Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) pro programové období 2014 - 2020<sup>17</sup>.

Dokumenty na národní úrovni jsou průběžně aktualizovány.

Systém hlášení nesrovnalostí se v ČR dělí na vnitřní a vnější úroveň. Vnitřní úroveň se týká subjektů na národní úrovni, tj. zejména hlášení mezi subjekty zapojenými do implementace operačního programu až po úroveň pracovníků sítě AFCOS. ŘO jsou odpovědné za správnost vyplnění formulářů individuálních hlášení nesrovnalostí, případné nedostatky jsou povinny konzultovat a opravit.

Vnější úroveň hlášení nesrovnalostí navazuje na vnitřní úroveň hlášení a popisuje informační povinnost ve vztahu k EK. Vnější úroveň hlášení nesrovnalostí v rámci ČR zajišťují CKB AFCOS a lokální kontaktní body AFCOS (dále jen „LKB AFCOS“)<sup>18</sup>.

LKB AFCOS z titulu odpovědnosti vypracovávání a odesílání hlášení vůči CKB AFCOS, resp. úřadu OLAF je oprávněn požadovat od ŘO veškeré relevantní informace k jednotlivým případům. Dále je žádoucí, aby se LKB AFCOS v rámci resortu/Magistrátu hl. m. Prahy, ve spolupráci s ŘO, účastnil nastavování pracovních postupů a metodických výkladů (za podpory CKB AFCOS) týkajících se hlášení nesrovnalostí na vnější úrovni.

Partnerem na poli hlášení nesrovnalostí úřadu OLAF je v oblasti správně - právní CKB AFCOS, v oblasti trestněprávní NSZ a pro příjmovou stranu rozpočtu GŘC.

Pro hlášení nesrovnalostí vzniklých při implementaci ESIF, FEAD a EGF se na vnitřní úrovni využívá informační systém MS2014+. Pro účely hlášení nesrovnalostí v souvislosti s AMIF, ISF a SZP využívají příslušné subjekty vnitřní úrovně vlastní systémy. Hlášení spadající do vnější úrovně za všechny zmíněné fondy se zadávají do IMS.

Je-li úřadu OLAF hlášena nesrovnalost v podobě podvodného či jiného jednání zakládajícího podezření ze spáchání trestného činu, případně jsou-li provedeny další úkony v podobě podání trestního oznámení v souladu se zákonnou povinností státního orgánu podle § 8 odst. 1 trestního řádu, vyrozumí o tom orgán podávající hlášení o nesrovnalosti (ŘO) rovněž NSZ - odbor závažné

<sup>15</sup> Nařízení Komise (EU) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972, 2015/1973

<sup>16</sup> Nařízení Komise (EU) 2015/1974, 2015/1975, 2015/1976, 2015/1977

<sup>17</sup> Pokyn pro vnější hlášení nesrovnalostí byl pro programové období 2007 – 2013 označován také jako CHJ – 12.

<sup>18</sup> Způsob hlášení nesrovnalostí je popsán v MPFT a MP upravujícím metodiku hlášení nesrovnalostí na vnější úrovni.

hospodářské a finanční kriminality (kontaktní bod sítě AFCOS pro trestněprávní oblast). Vyrozumění provede formou zaslání hlášení nesrovnalosti, případně trestního oznámení, nebylo-li toto oznámení již podáno přímo NSZ.

V souladu s povinnostmi ČR, vyplývajících z čl. 8 nařízení EP a Rady č. 883/2013 a následně v rámci pravidelných zpráv, informuje NSZ v oblasti trestního řízení o zjištěných trestněprávních nesrovnalostech úřad OLAF a na základě požadavků mu poskytuje další informace.

GŘC oznamuje podvody a nesrovnalosti Komisi dle čl. 5 nařízení Rady (EU, Euratom) č. 608/2014 ze dne 26. května 2014, kterým se stanoví prováděcí opatření pro systém vlastních zdrojů Evropské unie. Tato oznamovací povinnost v souvislosti s tradičními vlastními zdroji je realizována prostřednictvím systému OWNRES a týká se oznamování podvodů a nesrovnalostí přesahujících částku 10 000 EUR. Ačkoliv jsou předávány informace primárně určeny Komisi, bylo úřadu OLAF umožněno využívat tuto aplikaci pro vlastní analytické účely.

#### Preventivní opatření:

- identifikace a sdílení dobré praxe,
- šíření povědomí o rizicích/druzích podvodů,
- poskytování poradenství za účelem zkvalitnění stávající legislativy,
- zajišťování vzdělávacích aktivit a tvorba manuálů a příruček pro zainteresované subjekty (průběžné zvyšování odborné úrovně vede ke snížení případné chybovosti<sup>19</sup>).

#### Odhalující opatření:

- hlášení nesrovnalostí (zde je kladen velký důraz na průhledný tok informací. Jsou využívány elektronické systémy zaručující kontrolu přenosu dat a zvyšující transparentnost celého procesu. Každý zaměstnanec subjektů implementace, má mít vlastní přístupové údaje, které jsou ukončením služebního/pracovního poměru deaktivovány),
- nastavení víceúrovňové kontroly (dodržování lhůt, správnosti a úplnosti údajů) a přehledné organizační struktury,
- identifikace rizikových oblastí,
- naformulování adekvátních doporučení a přijetí nápravných opatření.

## 2.3 Šetření

Pro příslušné správní orgány a orgány činné v trestním řízení je ve fázi **šetření** nezbytné zajistit v souladu s platnými právními předpisy bezproblémový přístup k potřebným informacím. Neméně důležitá je i plynulá spolupráce mezi orgány a subjekty, které mají příslušné dokumenty a informace k dispozici a těmi, kteří je požadují. Významnou roli hraje lidský faktor - kontrolori, auditoři, vyšetřovatelé, státní zástupci by měli být průběžně školeni a vzdělávání v dané oblasti.

<sup>19</sup> Výklad EK COCOF O strategii EK proti podvodům KOM(2011) 376 kapitola 2.2.4.: „Všichni zaměstnanci pracující při řízení projektů a ve finančních operacích nesou odpovědnost za předcházení podvodům a jejich odhalování a měli by být dostatečně proškoleni i v záležitostech boje proti podvodům.“



Jedním z cílů vlády ČR je vyšetřovat a odhalovat nesrovnalosti, korupci a podvody a další protiprávní jednání. Za tímto účelem je nutné využít všechny dostupné nástroje a možnosti, aby vyšetřování podvodů vedlo k nápravě nežádoucího stavu a odpovídajícímu postihu.

Je třeba vycházet ze širší definice podvodu (čl. 1, odst. 1, písm. a), b) Úmluvy o ochraně finančních zájmů ES), kdy:

„a) Podvodem v oblasti výdajů se rozumí každé úmyslné jednání nebo opomenutí týkající se:

- použití nebo předložení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných prohlášení nebo dokladů, které má za následek neoprávněné přisvojení nebo zadržování prostředků ze souhrnného rozpočtu Evropských společenství či rozpočtů spravovaných Evropskými společenstvími nebo jejich jménem,
- neposkytnutí informací v rozporu se zvláštní povinností se stejnými následky,
- neoprávněné použití těchto prostředků pro jiné účely, než pro které byly původně poskytnuty

b) v oblasti příjmů každé úmyslné jednání nebo opomenutí týkající se:

- použití nebo předložení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů nebo dokladů, které má za následek nedovolené snížení prostředků v souhrnném rozpočtu Evropských společenství či v rozpočtech spravovaných Evropskými společenstvími nebo jejich jménem,
- neposkytnutí informací v rozporu se zvláštní povinností se stejnými následky,
- neoprávněné použití dovoleně získaného prospěchu se stejnými následky.“

Z definice vyplývá nutná podmínka pro splnění podvodného jednání, a to **úmyslné jednání či opomenutí** mající za následek poškození rozpočtu EU či veřejných rozpočtů ČR.

Pro úspěšné zajištění ochrany finančních zájmů EU je mj. nezbytná efektivní spolupráce subjektů zapojených do boje proti podvodům (viz kapitola 4. Koordinace a spolupráce).

Šetření nesrovnalostí v rámci ochrany finančních zájmů EU probíhá neustále ve všech úrovních implementace programů EU ve správním řízení od kontrol prováděných ŘO, přes daňové kontroly prováděné finančními úřady (dále jen „FÚ“) a auditu AO až po úkony vedené orgány činnými v trestním řízení.

## 2.4 Vymáhání prostředků dotčených nesrovnalostí a ukládání sankcí

ČR je zavázána bojovat proti podvodům, korupci či jakémukoliv dalšímu protiprávnímu jednání poškozujícímu finanční zájmy EU se stejným úsilím jako v případech, kdy se jedná o národní prostředky. Důvody odrazujícími potenciální pachatele od jejich jednání je účinné **vymáhání prostředků dotčených nesrovnalostí a ukládání sankcí** (správních, finančních a trestních). Důležité je rovněž definování pravomocí a odpovědností příslušných orgánů, efektivní nastavení systémů vymáhání dotčených prostředků a sledování, zda povinnosti plynoucí z uložené sankce byly splněny.

SFEU v čl. 325 stanovila obecná kritéria postihu jednání směřujících proti finančním zájmům EU v konkrétní zemi.

ČR se zavázala, že v případě ohrožení nebo poškození finančních zájmů EU vynaloží stejné úsilí k nápravě nežádoucího stavu, jaké by vynaložila k ochraně vlastních finančních zájmů. ČS odpovídají



za vymáhání neoprávněně vyplacených částek, spolu s úroky z prodlení a informují EK o postupu správních a soudních řízení. Nelze-li částky neoprávněně vyplacené příjemci získat zpět, odpovídají ČS za uhrazení nevymohitelných částek zpět do souhrnného rozpočtu EU, pokud se prokáže, že ztráta byla způsobena jejich chybou nebo nedbalostí.

V oblasti postihu je stanovena primární odpovědnost ŘO za přijetí odpovídajících opatření k nápravě stavu a zabránění dalšího výskytu nesrovnalostí, zejména vyplývajících ze systémové nesrovnalosti<sup>20</sup>, pokud se nesrovnalost vyskytla na úrovni ŘO programu, ZS nebo příjemce pomoci. V případě, že je ZS zároveň poskytovatelem, zůstává ZS odpovědný na své úrovni za poskytování prostředků podle platných právních předpisů ČR.

Jednotlivé ŘO by si měly být vědomy společného zájmu a cíle. Spolupráce má být nápomocná orgánům činným v trestním řízení při odhalování, prověřování a vyšetřování trestné činnosti na úseku zneužívání finančních prostředků z fondů EU. Určeným pracovníkům PČR musí být umožněn přístup do informačních systémů evidujících jednotlivé žadatele o dotace a informace, ve vazbě na získané dotace.

Osoby odpovědné za protiprávní jednání lze postihnout ve správním resp. daňovém řízení, např. odnětím dotace, uložením odvodu za porušení rozpočtové kázně a vyměření penále příslušného k tomuto odvodu. V případě, že jejich jednání naplňuje znaky skutkové podstaty trestného činu, v trestním řízení. V této oblasti má významné místo i informování veřejnosti o postihování protiprávních jednání může odradit potenciální pachatele od takového jednání.

Mlčenlivost poskytovatelů dotace lze prolomit orgány činnými v trestním řízení, a to postupem dle ust. § 14 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, a dle § 11 vyhlášky č. 23/1994 Sb., má státní zastupitelství právo požadovat zapůjčení spisů, dokladů a potřebných vysvětlení.

Pokud jde o prolomení mlčenlivosti v případě správce daně, je možné aplikovat:

- ust. § 71a zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, které umožňuje speciálnímu útvaru policejního orgánu žádat informace získané při správě daní nejen pro probíhající trestní řízení, ale i za účelem zahájení trestního řízení (prověřování)<sup>21</sup>,
- ust. § 11a zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, které umožňuje pověřenému celnímu orgánu pro účely trestního řízení nebo pro účely zahájení trestního řízení žádat od správce daně informace získané při správě daní, je-li to nezbytné pro plnění konkrétního úkolu v oblasti boje proti trestné činnosti v případech, kdy orgány Celní správy představují orgány činné v trestním řízení.

Naopak o porušení povinnosti mlčenlivosti nejde, poskytne-li správce daně informace získané při správě daní pro účely trestního řízení, pokud je požaduje státní zástupce a po podání obžaloby soud v souvislosti s objasněním okolností nasvědčujících tomu, že byl spáchán některý z trestných činů uvedených v ustanovení § 53 odst. 2 zákona č. 280/2009., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>20</sup> Postupem dle čl. 2 odst. 38 Obecného nařízení.

<sup>21</sup> Novelou zákona o Policii ČR byla orgánům činným v trestním řízení navržena možnost získat v trestním řízení přístup k informacím z daňových řízení, což přispělo k účinnějšímu dokazování nelegálního prospěchu z trestné činnosti. V § 71a zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky je uvedeno, že specializovaný útvar policie určený policejním prezidentem může pro účely trestního řízení nebo pro účely zahájení trestního řízení žádat od správce daně informace získané při správě daní, je-li to nezbytné pro plnění konkrétního úkolu v oblasti boje proti korupci, terorismu, organizovanému zločinu, daňové, finanční a závažné hospodářské kriminalitě a legalizaci výnosů z trestné činnosti. Poskytnutí informací podle tohoto ustanovení není porušením povinnosti mlčenlivosti podle daňového řádu. Policejní orgán jako orgán činný v trestním řízení může v ČR získat informace z daňového řízení dvěma způsoby: a) přímo s využitím zákonného zmocnění uvedeného v § 71a zákona č. 273/2008 Sb. o Policii ČR; b) prostřednictvím dozorujícího státního zástupce na základě zákonného zmocnění uvedeného v § 8 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb. (trestní řád).

V rámci správy odvodů za porušení rozpočtové kázně poskytuje FÚ na vyžádání informace získané při správě odvodů správnímu orgánu, který rozhodl o poskytnutí veřejných prostředků dle § 44a odst. 11 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákona, ve znění pozdějších předpisů.

V souvislosti s čerpáním fondů EU v ČR vyměřují FÚ odvody za porušení rozpočtové kázně a příslušné penále a tyto částky pak vymáhají. Obdobně působí Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „SZIF“) v rámci SZP a podle § 3 odst. 5 zákona č. 104/2000 Sb., o státním fondu dopravní infrastruktury, také Státní fond dopravní infrastruktury, které vymáhají vratky nesrovnalostí a ukládají sankce. Na znovunavrácení prostředků dotčených nesrovnalostí či porušením rozpočtové kázně do rozpočtu se významnou měrou podílí také samotné ŘO.

Pojem nesrovnalost trestní právo nezná. Závažnější formy nesrovnalostí (nikoli pouhá administrativní pochybení) poškozující finanční zájmy EU se v oblasti trestního práva kvalifikují a postihují jako dotační a celní podvody, pletichy při veřejné zakázce a veřejné soutěži, padělání a pozměňování peněz (padělání měny EURO) a udávání padělaných a pozměněných peněz (měna EURO). Na jednání pachatelů mohou ovšem subsidiárně dopadat také skutkové podstaty trestných činů podílnictví, legalizace výnosů z trestné činnosti, porušení předpisů o nálepkách a jiných předmětech k označení zboží, zneužití pravomoci úřední osoby, maření úkolu úřední osoby z nedbalosti, podplacení, nepřímé úplatkářství, příp. jiných.

V současné době je ze strany evropských orgánů připravováno zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (dále jen „EPPO“). Záměrem tvůrců je vytvoření soustavy evropských orgánů v oblasti veřejné žaloby, s působností v ČR, zejména pokud jde o dozor nad vyšetřováním trestných činů dotýkajících se finančních zájmů EU a zastupování obžaloby v řízení před národními soudy. Ministerstvo spravedlnosti poskytuje odpovídající součinnost dalším státním orgánům v rámci diskuse a přípravy tohoto projektu, který do budoucna může výrazně zasáhnout do trestněprávní roviny ochrany finančních zájmů EU.

EPPO má mít úzkou vazbu na úřad OLAF založenou na vzájemné spolupráci v rámci mandátů každého úřadu a na výměně informací. Spolupráce se má zaměřovat zejména na využití všech dostupných zdrojů k ochraně finančních zájmů EU, a to díky principu vzájemného doplnění a podpory. Bude velmi důležité nastavit kompetence a vzájemnou kooperaci obou úřadů tak, aby jejich působení bylo co nejefektivnější.

V rámci CED, resp. EDES jsou osoby odsouzené za trestné činy poškozující finanční zájmy EU vyloučeny z účasti na zadávacím řízení nebo na řízení o udělení grantu.

Pokud jde o další možnosti postihu, lze zmínit následující právní úpravu:

Novela trestního řádu provedená zákonem č. 170/2007 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti se vstupem České republiky do schengenského prostoru, upravuje fungování Schengenského informačního systému (§ 378a). Zákon umožňuje Národnímu členu ČR a jeho asistentovi v Eurojustu přístup k záznamům pořízeným v Schengenském informačním systému, mj. o věcech a majetkových hodnotách a důkazních prostředcích hledaných za účelem jejich zajištění, propadnutí nebo zabrání. Rovněž upravuje institut předběžného zajištění věci (§ 441a).

Novela trestního řádu provedená zákonem 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, mj. zavedla proceduru 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 ČS.

Nový trestní zákoník (zákon č. 40/2009 Sb.) již postihuje v rámci trestní odpovědnosti vedle fyzických osob i právnické osoby. Trestným činem spáchaným právnickou osobou je protiprávní čin spáchaný v jejím zájmu nebo v rámci její činnosti dle § 8 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob<sup>22</sup>.

Smyslem uložení přiměřené sankce je výchovný efekt, popř. odrazení od možného podvodného jednání.

### 3. DALŠÍ NEDÍLNÉ PRVKY OCHRANY FINAČNÍCH ZÁJMŮ EU

#### 3.1 Boj proti korupci

Boj s korupcí patří mezi priority současné i předchozí vlády. Ty deklarovaly své politické odhodlání uskutečňovat realistická a cílená protikorupční opatření. Důležitými dokumenty v této oblasti jsou Vládní koncepce boje s korupcí spolu s jednoletými Akčními plány. Vláda Akční plány každoročně vyhodnocuje a přijímá potřebná opatření<sup>23</sup>. Cílem klíčových dokumentů je aktivně přispívat ke zlepšení právního prostředí v ČR, ke zvýšení důvěry občanů v rozhodovací a legislativní procesy a k celkovému snížení míry korupce v české společnosti.

Prioritními oblastmi vlády na roky 2015 – 2017 byly zvoleny:

- výkonná a nezávislá exekutiva (např. přijetí zákona o státní službě, prosazení nového zákona o státním zastupitelství),
- transparentnost a otevřený přístup k informacím (např. novela zákona o střetu zájmů, zpřísnění financování politických stran, vytvoření závazných standardů pro nominaci zástupců státu do obchodních korporací s majetkovou účastí státu a státních podniků, projekt elektronické Sbírký zákonů a Sbírký mezinárodních smluv a elektronického legislativního procesu),
- hospodárné nakládání s majetkem státu (např. příprava nových pravidel pro zadávání veřejných zakázek, rozšíření pravomocí NKÚ, vytvoření a přijetí ZKŘVF, předložení zákona o registru smluv nebo předložení zákona o centrální evidenci účtů),
- rozvoj občanské společnosti (např. přijetí legislativního řešení ochrany oznamovatelů korupce).

Ke koordinaci a vyhodnocování naplňování těchto cílů byla ustavena Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí<sup>24</sup>. Činnost této Rady se řídí statutem a jednacím řádem. Jednání Rady jsou neveřejná, avšak

<sup>22</sup> Přijetím zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a novely trestního zákoníku padla poslední překážka bránící ratifikaci Úmluvy OSN proti korupci (UNCAC), již ČR ratifikovala.

<sup>23</sup> Na základě usnesení vlády ze dne 30. července 2014 č. 629 byl koordinací boje s korupcí na vládní úrovni pověřen ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu.

<sup>24</sup> Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí vznikla jako poradní orgán Vlády ČR na základě usnesení vlády ze dne 30. července 2014 č. 629.

záznamy z jednání jsou zveřejňovány na internetové stránce <http://www.korupce.cz>. Členové Rady<sup>25</sup> plní úkoly uložené Radou související s protikorupčními opatřeními. Tyto úkoly však nesmí zasahovat do samostatného anebo nezávislého výkonu působností nebo činností dotčených členů nebo subjektů, které reprezentují.

V boji proti korupci jsou kromě ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu (dále jen „MLP“) ve správně-právní oblasti činné také MV/PČR v oblasti trestněprávní. Ty se zaměřují na odhalování, prověřování a vyšetřování korupčního jednání spojeného s trestným činem zneužití pravomoci úřední osoby nebo poškozování finančních zájmů EU, v oblasti státní správy a samosprávy, popř. jimi dotovaných podnikatelských subjektů, podřízených organizací a státních podniků, v oblasti nakládání se státním a obecním majetkem, státními dotacemi, zmanipulovanými výběrovými řízeními na investiční akce, včetně projektů za účasti finančních prostředků EU, z rozvojových fondů státu, jakož i s korupčním jednáním vázaným na správní činnosti. V rámci boje s korupcí MV zabezpečuje kontinuitu plnění dlouhodobých úkolů vyplývajících z Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017. V této souvislosti MV zřídilo dotační program „Prevence korupčního jednání“, ze kterého jsou každoročně podporovány projekty nevládních neziskových organizací. Obsahem těchto projektů je poskytování bezplatného právního poradenství v oblasti korupce včetně zvyšování efektivity angažovanosti občanů v protikorupčních aktivitách apod.

Důležitým prvkem v boji proti korupci je rovněž Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014 – 2020 (Strategie), která byla připravena v roce 2013 a která vychází ze snahy MMR využít zkušeností z programového období 2007 - 2013, zabránit zneužití prostředků poskytnutých z fondů EU, předcházet dopadům a minimalizovat dopady takových jednání. V programovém období 2007 - 2013 byla na základě řešení jednotlivých případů přijata některá opatření k posílení provádění kontrolní činnosti a zvýšení transparentnosti procesů, nicméně pro programové období 2014 - 2020 bylo nutné k této oblasti přistoupit koncepčněji a definovat a nastavit mechanismy a nástroje zamezující podvodnému jednání již v rámci přípravy pravidel. V rámci přípravy programového období 2014 - 2020 proto byla jako základní dokument pro nastavení pravidel připravena Koncepce jednotného metodického prostředí, v níž jsou stanoveny cíle prostřednictvím standardizace procesů a pravidel dosáhnout efektivnosti a hospodárnosti při nakládání s finančními prostředky z fondů EU, transparentnosti procesů a přehlednosti pravidel poskytování podpory, a to vše při nízké administrativní zátěži kladené na subjekty implementační struktury. Řada principů i cílů této Strategie je prostřednictvím dílčích opatření promítnuta do relevantních metodických dokumentů a je tím zajištěno nastavení takových pravidel čerpání podpory z fondů EU, které v sobě budou mít zabudovány prvky zamezující podvodnému a korupčnímu jednání. Strategie vychází ze znalostí a zkušeností v oblasti podvodů a korupce ve veřejném sektoru i v implementační struktuře fondů EU.

### 3.2 Boj proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (AML/CFT)

Dotační podvody, pletichy při veřejné zakázce a korupce náleží mezi významné zdrojové trestné činy pro praní peněz. Opatření v oblasti AML/CFT mohou tedy významným způsobem přispět k odhalování

<sup>25</sup> Předsedou Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí je ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, místopředsedy jsou ministr financí, ministr spravedlnosti, ministr vnitra a místopředseda vlády pro vědu, výzkum a inovace. Dalšími členy jsou ředitel NCOZ, ředitel Generální inspekce bezpečnostních sborů, nejvyšší státní zástupce, předseda Svazu měst a obcí ČR, předseda Asociace krajů ČR, prezident Hospodářské komory ČR, veřejná ochránkyně práv a 6 zástupců neziskových organizací, akademické obce, profesních komor zřízených zákonem a odborné veřejnosti.

trestné činnosti obecně, ale zejména i trestné činnosti, kterou se zabývá předložená strategie. Zároveň účinně pomáhají k nalezení a případnému zablokování výnosů z trestné činnosti a tedy i jejich případnému navrácení, pokud je to možné. V tomto ohledu je klíčová povinnost povinných osob identifikovat a hlásit podezření Finančnímu analytickému úřadu (dále jen „FAÚ“) a související právo FAÚ zablokovat podezřelou transakci. Povinnými osobami, na které dopadají zákonné povinnosti v oblasti AML/CFT (tedy zejména povinnost provést identifikaci a kontrolu klienta, uchovávat o klientech záznamy a monitorovat transakce k identifikaci případných podezření), jsou finanční instituce, ale i další osoby, například advokáti, notáři, auditoři či provozovatelé hazardních her.

FAÚ je hlavním státním orgánem, který zastřešuje systém AML/CFT prevence v ČR. V této souvislosti zajišťuje více významných úkolů. Prvořadým úkolem je plnění funkce finanční zpravodajské jednotky. To znamená, že jakožto národní jednotka shromažďuje, analyzuje a předává informace o podezřelých obchodech. Výsledkem práce je vysoká kvalita produkovaných trestních oznámení podávaných orgánům činným v trestním řízení, tj. zejména Policii ČR, popř. i jiných výstupů podávaných Finanční správě a Celní správě. Vysoký standard informací (včetně detailních finančních dat a informací získaných z kontroly klienta) poskytuje rovněž zahraničním partnerským finančním zpravodajským jednotkám v rámci mezinárodní spolupráce. Další významnou oblastí, kterou FAÚ zajišťuje, je legislativa v oblasti AML/CFT prevence. Novelou AML zákona byl od 1. ledna 2017 zřízen Finanční analytický úřad jako samostatný správní úřad, který plní funkci finanční zpravodajské jednotky. Úřad má formální samostatnost pro výkon svých pravomocí jménem státu.

Úřad je dále hlavním dozorčím orgánem v oblasti AML/CFT prevence. Při výkonu dohledu nad některými typy povinných osob pak spolupracuje s jinými dohledovými orgány, jako jsou Česká národní banka, Česká obchodní inspekce a orgány pro dohled nad hazardními hrami, které zároveň vykonávají dohled nad dodržováním předpisů v oblasti AML/CFT i samostatně.

Za účelem prevence legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu provádí výše uvedené dozorčí orgány kontroly na místě na základě oprávnění obsaženého zejména v zákoně č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (dále jen „zákon č. 253/2008 Sb.“). Kontroly jsou zaměřeny především na ověření účinnosti a efektivnosti systému, který kontrolovaná osoba zavedla a udržuje za účelem zabránění svého zneužití k legalizaci výnosů z trestné činnosti či financování terorismu a současně i na ověření vytvořených podmínek pro odhalování takového jednání. Na základě nedostatků zjištěných u kontrolovaných osob v rámci výkonu kontrol na místě jsou kontrolovaným osobám uložena nápravná opatření k odstranění těchto nedostatků či sankce. Výkon dohledu v oblasti AML/CFT nad finančními institucemi vykonává (ve spolupráci s FAÚ) zejména ČNB v rámci dohledu nad finančním trhem.

### **3.3 Boj proti padělání eura**

V této oblasti probíhá pravidelná spolupráce PČR (Národní centrála proti organizovanému zločinu, dále jen „NCOZ“, Služba kriminální policie a vyšetřování, dále jen „SKPV“) s úřadem OLAF, jakož i dalšími relevantními institucemi (Evropskou centrální bankou, Europol, Eurojustem apod.). Legislativní změny, které v této oblasti provedla ČR, se jeví jako správné a pro praxi přínosné.

V souvislosti s legislativními změnami, které byly v předešlém období zavedeny, je třeba také důrazně upozornit na skutečnost, že některé ČS, např. Itálie, k vybraným změnám nepřistoupily, což policejní práci na úseku padělání měny EURO v rámci trestního řízení podstatným způsobem komplikuje.

ČNB jako další aktér v boji proti padělání eura v současné době neplánuje připojení k programu Pericles 2020. Důvodem je skutečnost, že čerpání finančních prostředků z tohoto programu je omezeno pouze na činnosti související s ochranou eura proti padělání a nelze jej využít na činnosti související s ochranou české měny či jiných cizozemských měn. O účasti v tomto programu lze proto uvažovat až v delším časovém horizontu, pravděpodobně v souvislosti s přípravou přijetí eura v ČR.

### 3.4 Boj proti celním podvodům

Spolupráce s úřadem OLAF se v oblasti boje proti celním podvodům realizuje na základě nařízení Rady (ES) č. 515/97 ze dne 13. března 1997 o vzájemné pomoci mezi správními orgány členských států a jejich spolupráci s Komisí k zajištění řádného používání celních a zemědělských předpisů od vstupu České republiky do Evropské unie. Na základě § 3 odst. 6 písm. b) zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění platném do 31. prosince 2012 byla tato forma spolupráce svěřena Národní koordinační jednotce GŘC. Tentýž útvar Celní správy, který byl k 1. 8. 2016 přejmenován na Samostatné oddělení GŘC 073 – Mezinárodní spolupráce, vykonává spolupráci s úřadem OLAF i na základě aktuálně účinného zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Samotný výkon spolupráce s úřadem OLAF probíhá zejména na základě zpráv vzájemné spolupráce, kterými OLAF koordinuje ČS v rámci boje proti podvodům a jiným protiprávním jednáním poškozujícím finanční zájmy EU. Každoročně OLAF na základě vlastních zjištění nebo zjištění jiných ČS zahajuje několik desítek (30 – 50) případů šetření, ve kterých existuje důvodné podezření z porušení celních předpisů a krácení cla. Koordinované případy jsou zaměřované nejen na zabránění krácení smluvního a antidumpingového cla, ale také na porušování předpisů souvisejících s ochranou průmyslového vlastnictví nebo nakládání s prekurzory drog, pesticidy apod. Od samého počátku je však hlavním cílem spolupráce úřadu OLAF s ČS chránit finanční zájmy EU, a proto největší objem zpráv vzájemné spolupráce je zaměřen právě na zamezení krácení antidumpingového cla v souvislosti s uváděním nesprávného původu zboží.

V důsledku doporučení úřadu OLAF jsou prováděny kontroly po propuštění zboží, na jejichž základě dochází k identifikaci podvodného jednání a následnému doměření cel. Další významná forma spolupráce, která je v oblasti boje proti celním podvodům koordinována ze strany úřadu OLAF, jsou společné celní operace. Tyto operace jsou orientovány na odhalování různých forem celních podvodů, přičemž ke spolupráci mnohdy dochází i s dalšími mezinárodními organizacemi a třetími státy.

K dalšímu posílení spolupráce OLAF a ČS v oblasti boje proti celním podvodům došlo na základě novely Nařízení Rady (ES) č. 515/97 ze dne 18. 9. 2015, kterou byly ke dni 1. 9. 2016 zřízeny rejstříky CSM (Control Status Messages) a Import, Export, Transit. Rejdařské společnosti mají povinnost vkládat do rejstříku CSM informace o detailním pohybu kontejnerů dovážených na území EU, což kontrolním orgánům umožňuje lépe ověřovat pohyb zboží od jeho nakládky v místě vývozu až po vykládku v některém z ČS. Rejstřík Import, Export, Transit umožní celním orgánům ČS a OLAF analyzovat údaje poskytnuté rejdařskými společnostmi s daty uvedenými v celních dovozních, vývozních a tranzitních dokladech a ověřovat tak správnost deklarovaných údajů.



## 4. KOORDINACE A SPOLUPRÁCE

Spolupráce a koordinace je zaměřena na dlouhodobé a koncepční zajištění ochrany finančních zájmů EU. Koordinace této oblasti zahrnuje komplexní přístup a využití potřebných nástrojů a postupů. Spolupráce je nastavena právními předpisy a konkrétními metodickými pokyny ČR a EU. Dojde-li ke vzniku nesrovnalosti s přesahem do jiného ČS či jsou-li použity nové podvodné praktiky, je nutné bezodkladně informovat úřad OLAF a dotčené ČS. Tím by mělo být zajištěno podchycení šíření rizika páčání obdobné nesrovnalosti.

Úřad OLAF se snaží o spolupráci s institucemi a všemi evropskými i národními úředníky, kteří mají povinnost poskytovat veškeré informace týkající se možných případů podvodů nebo korupce či jiných protiprávních aktivit, kterých jsou si vědomi. Úřad má rovněž zájem, aby všichni, kteří mají k dispozici informace o případech podvodu poškozujících rozpočet EU, předávali tyto informace úřadu OLAF<sup>26</sup>.

Podezření je možné nahlásit úřadu OLAF v českém jazyce třemi způsoby:

- online prostřednictvím systému pro oznamování podvodů (anonymně, přenos dokumentů je zabezpečený)
- online prostřednictvím elektronického formuláře (s uvedením vašeho jména, e-mailové adresy; připojení dokumentů zde není možné)
- poštou na adresu úřadu.

K naplnění cíle účinně nastavit kontrolní mechanismy a zajistit efektivní odhalování korupčních jednání, popř. jednání v rozporu s Etickým kodexem, jsou v subjektech implementační struktury nastaveny systémy pro oznámení podezření na korupci. Využívají se telefonní linky, elektronické adresy a schránky pro příjem korupčních oznámení.

V této souvislosti je nutné zajistit ochranu oznamovatelů podvodného jednání<sup>27</sup>. Jednou z priorit Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017 je rozvoj občanské společnosti – přijetí legislativního řešení ochrany oznamovatelů korupce (whistleblowerů). Tato priorita je podrobněji rozpracována a ukotvena v Akčních plánech boje s korupcí na roky 2015, 2016 a 2017<sup>28</sup>. Samotnému legislativnímu řešení předcházela důsledná analýza problému podložená sběrem relevantních dat z terénu, konzultacemi a odbornými diskuzemi, které by měly vést k nalezení optimálního modelu oznamování korupce a ochrany oznamovatelů v českém právním řádu. Relevantní podklady pro legislativní přípravu uveřejňuje Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí a její pracovní komise k whistleblowingu. Dne 8. února 2017 vláda ČR schválila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, jehož cílem je zajistit zaměstnancům ochranu před odvetnými opatřeními v situacích, kdy upozorní na trestný čin, a poskytnout jim lepší procesní postavení v případných soudních sporech se zaměstnavatelem. Tento návrh zákona byl Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR předložen dne 17. února 2017 jako sněmovní tisk č. 1034<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Více informací lze dohledat na adrese ([https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud\\_cs](https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_cs)).

<sup>27</sup> Pro státní zaměstnance je závazná právní úprava obsažená v nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu.

<sup>28</sup> V souvislosti s parlamentními volbami na podzim 2017 bude vypracován Akční plán na rok 2018 a Východiska pro vytvoření strategického protikorupčního dokumentu České republiky pro období po roce 2017.

<sup>29</sup> Současně byl 29. dubna 2016 předložen poslanecký návrh zákona, který na rozdíl od vládního návrhu ochraňuje oznamovatele již od počátku oznámení podezření na trestný čin (sněmovní tisk č. 799, 7. volební období).

## 4.1 Úřad OLAF

Na základě rozhodnutí EK (ES, ESUO, Euratom) č. 352/99 ze dne 28. dubna 1999 byl vytvořen úřad OLAF, jehož posláním je ochrana finančních zájmů EU. Tento úřad je vybaven pravomocemi pro šetření v oblasti správního práva a tomu odpovídající odpovědností. Úřad OLAF má za účelem naplňování své hlavní úlohy zvláštní nezávislý statut. Jeho působnost je upravena nařízením EP a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013<sup>30</sup>. Úřad OLAF mj. provádí kontroly a inspekce 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 úřadu OLAF a národních vyšetřovacích orgánů. Základní povinnosti v oblasti příjmů a výdajů ve vztahu k rozpočtu EU spočívají na jednotlivých ČS. OLAF je oprávněn provádět správní šetření uvnitř všech institucí EU a k plnění tohoto úkolu je oprávněn požadovat od kohokoliv informace, které jsou pro to potřebné. OLAF je orgánem administrativního typu bez pravomocí v trestněprávní oblasti, i když jeho ambice směřují stále více do trestněprávní sféry.

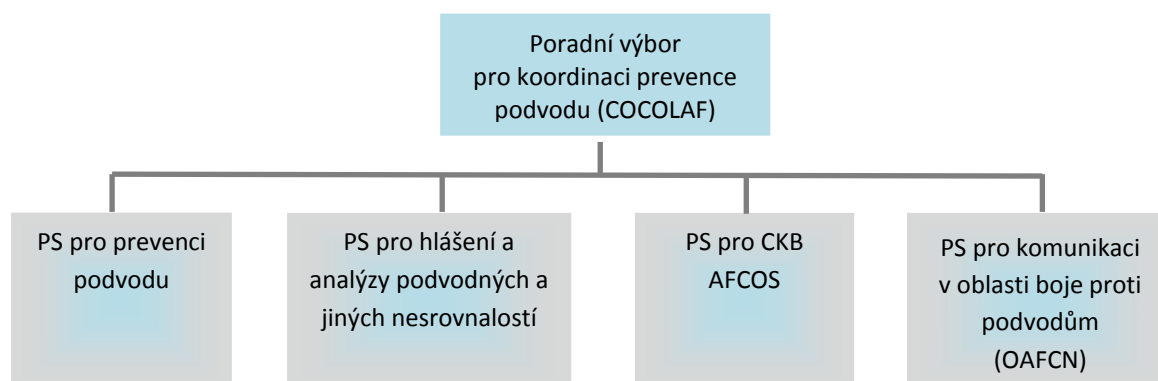
Za účelem boje proti podvodům, úplatkářství a jakékoliv jiné nedovolené činnosti poškozující finanční zájmy EU může úřad OLAF ze své pravomoci provádět v ČS v implementační struktuře OP a ve třetích zemích (v souladu s příslušnými dohodami) správní šetření. Tímto šetřením se rozumí inspekce, kontroly a jiná opatření prováděná zaměstnanci úřadu OLAF.

Kromě ochrany finančních zájmů se odpovědnost úřadu týká také ochrany zájmů EU proti nestandardnímu chování, které by mohlo vést ke správnímu nebo trestnímu řízení. Za účelem koordinace akcí ČS v jejich boji proti podvodům proti zájmům Unie, 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 ČS byl ustaven Poradní výbor pro koordinaci boje proti podvodům - COCOLAF, který spolu s jeho pracovními skupinami (dále jen „PS“) představuje platformu pro výměnu názorů na obecnou problematiku ochrany finančních zájmů mezi EK a jejími hlavními partnery. V rámci jednotlivých pracovních skupin se vedou hlubší diskuse a úvahy o potřebách ČS a o zvláštní přidané hodnotě úřadu OLAF. Výbor v úzké spolupráci s útvary EK a ČS také vydává pracovní dokumenty pro národní orgány o podvodech a dalších nesrovnalostech. COCOLAF je rovněž podle článku 325 Smlouvy o fungování Evropské unie odpovědný za prohlubování úzké spolupráce mezi ČS a EK (úřadem OLAF). Představuje též fórum, v rámci kterého EK může konzultovat s ČS obsah výroční zprávy o ochraně finančních zájmů EU a boji proti podvodům. Tato zpráva poskytuje přehled o činnosti a iniciativách EU a jednotlivých států provedených během daného roku, včetně oznamování případů a trendů v oblasti podvodů a dalších nesrovnalostí v rámci EU.

<sup>30</sup> V říjnu 2017 by měl být znám výsledek vyhodnocení efektivnosti nařízení EP a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013.





Obrázek 4: Pracovní skupiny pořádané úřadem OLAF

OLAF se ve spolupráci s národními partnery (vyšetřovacími službami, policií, právními a správními orgány atd.) snaží co nejlépe čelit podvodům v organizování ilegálních aktivit na mezinárodní úrovni. 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 ČR za účelem ochrany finančních zájmů EU 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.

V oblastech, kde existují mimořádně lukrativní zdroje nelegálních příjmů, vznikají ad hoc PS specializující se na konkrétní výrobky (např. cigarety, alkohol, olivový olej).

Nařízením EP a Rady (ES) č. 1073/1999 byl zřízen Dozorčí výbor úřadu OLAF (dále jen „DV“) a jeho existenci a působnost dále upravuje nařízení EP a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013. DV pravidelně dohlíží na to, jak úřad OLAF plní svou funkci v oblasti šetření, přičemž jeho cílem je posilovat nezávislost úřadu při řádném výkonu pravomocí. DV dohlíží zejména na vývoj v oblasti uplatňování procesních záruk a délky šetření na základě informací, které mu podává Generální ředitel úřadu OLAF.

DV se skládá z pěti nezávislých členů, kteří mají zkušenosti z vysoké soudní, vyšetřovací nebo podobné funkce. Jmenuje je vzájemnou dohodou EP, Rada a EK. Funkční období členů DV je pětileté a není obnovitelné. Střídavě se obměňují tři a dva členové, aby byl zajištěn plynulý přenos informací a kvalitní fungování DV. Mezi nové členy patří i zástupce ČR (Mgr. Petr Klement), jehož mandát byl zahájen 23. 1. 2017. Mgr. Petr Klement působí na odboru závažné hospodářské a finanční kriminality NSZ.

Vzájemná spolupráce a výměna informací mezi ČR a efektivní koordinace na úrovni EU mohou být mimořádně užitečné v boji proti rozsáhlým případům pašování a podvodů.

## 4.2 Síť AFCOS v ČR

V ČR je síť subjektů zainteresovaných na ochraně finančních zájmů EU zastřešena a metodicky vedena CKB AFCOS. Na základě usnesení vlády ČR ze dne 5. září 2007 č. 1010 o změně postavení CKB AFCOS v ČR byla tato pozice převedena z NSZ na MF, a to s účinností od 1. 1. 2008.

Služba AFCOS byla zřízena v nových ČS (přistoupivších do EU v roce 2004 a později). K zajištění snadnější a efektivnější spolupráce a komunikace požadoval úřad OLAF vytvoření koordinačních míst pro oblast ochrany finančních zájmů EU a boje proti podvodům i ve starých ČS. Povinnost ustavit službu AFCOS v ČS je zakotvena v nařízení EP a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013.

CKB AFCOS je za ČR jediným partnerem úřadu OLAF v oblasti správně-právní. CKB AFCOS organizuje úřadu OLAF schůzky s dotčenými subjekty a zajišťuje plynulost jeho šetření v ČR. Důležitým úkolem je rovněž zastřešení hlášení nesrovnalostí na vnější úrovni a zajištění souvisejícího metodického výkladu. V této záležitosti CKB AFCOS spolupracuje s LKB AFCOS zřízenými na resortech/Magistrátu hl. m Prahy<sup>31</sup>, které jsou odpovědné za vyhodnocení nesrovnalostí z vnitřního okruhu hlášení a za řádnou tvorbu pravidelného i mimořádného hlášení nesrovnalostí na vnější úrovni. Pracovníci CKB AFCOS kontrolují, konzultují a případně vrací zpět k opravám hlášení o nesrovnalostech zjištěných v rámci implementace fondů EU vypracovaná ostatními LKB AFCOS a následně zasílají finální verze hlášení úřadu OLAF prostřednictvím systému IMS.

Úkoly související s plněním role CKB AFCOS zajišťuje 8 pracovníků, přičemž nejvíce kapacity připadá na hlášení nesrovnalostí na vnější úrovni. Pokud jde o správné a hladké fungování jednotlivých LKB AFCOS, zajišťují tuto činnost minimálně 2 odborní pracovníci (tím je zaručena zastupitelnost).

Klíčovým prvkem úspěchu je efektivní spolupráce subjektů vnitřní i vnější úrovně a přístup k informacím (účast ŘO, LKB AFCOS a CKB AFCOS na nastavování pracovních postupů a metodických výkladech týkajících se hlášení nesrovnalostí na vnější úrovni).

NSZ plní úlohu kontaktního bodu sítě AFCOS pro trestněprávní oblast a v rámci působnosti odboru závažné hospodářské a finanční kriminality vykonává dohledovou, kontrolní, metodickou a koordinační činnost v rámci soustavy státního zastupitelství v oblasti ochrany finančních zájmů EU. Kromě toho státní zástupci krajských státních zastupitelství, i státní zástupci specializovaných odborů závažné hospodářské a finanční kriminality vrchních státních zastupitelství vykonávají dozor nad činností policejních orgánů podílejících se na prověřování a vyšetřování trestné činnosti páchané ke škodě EU. Působnost odborů závažné hospodářské a finanční kriminality na Nejvyšším a vrchních státních zastupitelstvích se vztahuje na trestné činy, jimiž byla způsobena škoda nejméně 150 mil. Kč<sup>32</sup>.

PČR – NCOZ je výkonným pracovištěm SKPV s celorepublikovou působností, které se zaměřuje na odhalování organizovaného zločinu, závažné hospodářské trestné činnosti a korupce, terorismu, extremismu a kybernetické kriminality. PČR – NCOZ je garantem a pověřeným útvarem, který je příslušný a odpovědný za odhalování a vyšetřování trestných činů souvisejících s čerpáním finančních prostředků z fondů EU. Na odhalování, prověřování a vyšetřování trestné činnosti související

<sup>31</sup> V programovém období 2007 – 2013 byly LKB AFCOS zřízeny také na Regionálních radách regionů soudržnosti.

<sup>32</sup> Věcná příslušnost krajských státních zastupitelství pro trestné činy, jimiž byly dotčeny finanční nebo ekonomické zájmy EU, pokud jimi byla způsobena škoda nejméně 150 mil. Kč, je stanovena v ust. § 15 prováděcí vyhlášky č. 23/1994 Sb.

s poskytováním dotačních prostředků z EU se podílejí i ostatní útvary PČR dle místní příslušnosti, kdy jednotný postup útvarů PČR při plnění povinnosti hlášení na NCOZ SKPV o nesrovnalostech souvisejících se zneužitím finančních prostředků z fondů EU upravuje Závazný pokyn policejního prezidenta.

NCOZ SKPV je za PČR také zapojena do sítě kontaktních bodů AFCOS. NSZ v úzké součinnosti s NCOZ SKPV rovněž zajišťuje vyhodnocování a poskytování informací z trestního řízení vyžadovaných úřadem OLAF v rámci jeho působnosti a pro účely jím vedeného šetření.

GŘC hlásí nesrovnalosti vzniklé v příjmové části souhrnného rozpočtu EU (nesrovnalosti se mohou vyskytnout také při odvodu vlastních zdrojů).

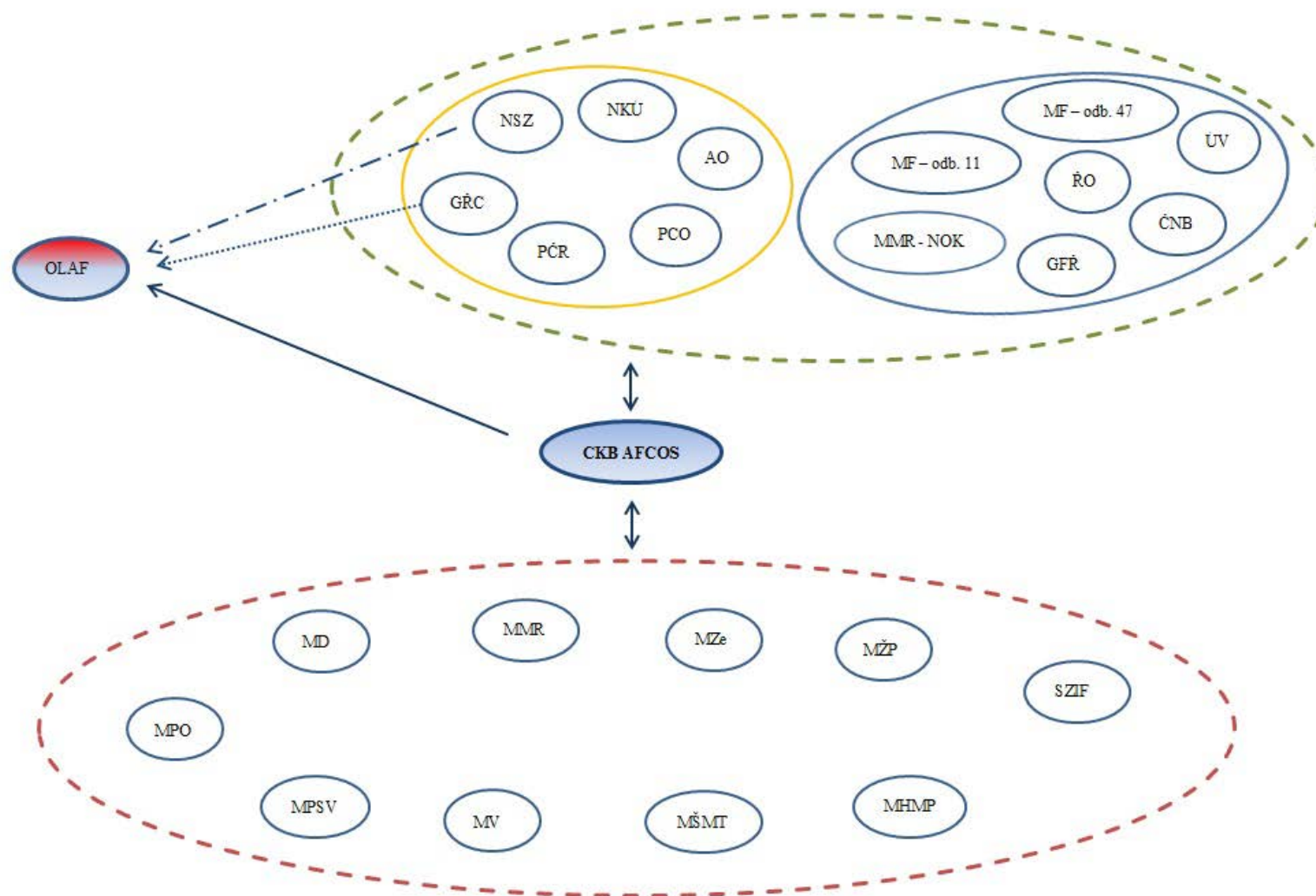
CKB AFCOS pravidelně organizuje pro zástupce LKB AFCOS a další subjekty zapojené do ochrany finančních zájmů EU odborné semináře za účelem koordinace a spolupráce v této oblasti. Dále poskytuje metodický výklad ke správnému vypracovávání hlášení nesrovnalostí na vnější úrovni a zajišťuje konzultace pro zpracování a odesílání pravidelných čtvrtletních zpráv úřadu OLAF.

Za účelem efektivní spolupráce mohou být ad hoc dle projednávaného tématu přizváni např. zástupci útvarů interních auditů, kontrolních útvarů, externí poradci.

Mezi subjekty zapojené do národní sítě AFCOS patří:

Ministerstvo financí	Nejvyšší státní zastupitelství
<ul style="list-style-type: none"><li>• Centrální kontaktní bod AFCOS</li><li>• Auditní orgán</li><li>• Platební a certifikační orgán</li><li>• Centrální harmonizační jednotka</li></ul>	
Ministerstvo dopravy	Policie ČR
Ministerstvo práce a sociálních věcí	Generální ředitelství cel
Ministerstvo pro místní rozvoj	Generální finanční ředitelství
Ministerstvo průmyslu a obchodu	Úřad vlády ČR
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	Česká národní banka
Ministerstvo vnitra	Ministerstvo spravedlnosti
Ministerstvo zemědělství	MMR – NOK (Národní orgán pro koordinaci)
Ministerstvo životního prostředí	Nejvyšší kontrolní úřad
Magistrát hl. m. Prahy	
Státní zemědělský intervenční fond	

Obrázek 5: Subjekty zapojené do ochrany finančních zájmů EU v ČR v rámci programového období 2014 - 2020



**Vysvětlivky:**

Lokální kontaktní body sítě AFCOS (zadávající hlášení nesrovnalostí do IMS)



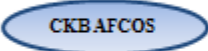
Subjekty mající náhled do IMS



Subjekty nemající náhled do IMS



Subjekty spolupracující na ochraně finančních zájmů EU



Koordinátor sítě AFCOS na národní úrovni v oblasti správně-právní a vůči EK – úřadu OLAF



EK – úřad OLAF – zajišťující ochranu finančních zájmů EU a spolupráci s ČS



Hlášení z oblasti trestněprávní



Hlášení z oblasti správně-právní



Hlášení z příjmové oblasti

MF podepsalo dosud tři Dohody o poskytování informací a součinnosti. Jedná se o dohodu s Ministerstvem vnitra, dále o dohodu s Ministerstvem práce a sociálních věcí a dohodu se Státním zemědělským intervenčním fondem. Tyto dohody byly uzavřeny s přesvědčením o nezbytnosti rozvíjet spolupráci při odhalování a postihu nesrovnalostí v oblasti ochrany finančních zájmů EU a stanovily rámec nezbytné spolupráce a součinnosti při předávání hlášení nesrovnalostí týkající se konkrétních fondů pomoci EU. Následně budou uzavírány i další dohody s vybranými subjekty implementační struktury.

V rámci ochrany finančních zájmů EU jsou na národní úrovni organizována jednání PS, např. PS KAN (Kontrola, audit, nesrovnalosti) - modul kontrola a modul nesrovnalosti, PS PRK (Porušení rozpočtové kázně), Pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k ochraně oznamovatelů. Vedle zmíněných skupin existuje řada dalších PS k zajištění komplexního přístupu k řízení fondů EU.

CKB AFCOS se rovněž účastní pravidelných jednání PS Rady D08 – Boj proti podvodům (GAF). V rámci jednání jsou diskutovány materiály navrhované EK k problematice ochrany finančních zájmů EU. V závislosti na předsedající zemi se mění i projednávané okruhy.

#### 4.3 Další formy spolupráce

V rámci EU se NSZ podílí na zastoupení ČR v Evropské jednotce pro justiční spolupráci (Eurojust), který je orgánem zajišťujícím zvýšení efektivity mezinárodní soudní spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy EU, zejména v oblasti vyšetřování a stíhání závažné přeshraniční kriminality a organizovaného zločinu.

NSZ a PČR spolupracují při prevenci a boji proti formám závažné trestné činnosti s mezinárodním prvkem s Evropským policejním úřadem (Europol). Spolupráce je zaměřena zejména na rychlou a důvěrnou výměnu informací kriminálního zpravodajství, na poskytování operativní a strategické analýzy, koordinaci vyšetřování, na pořádání školení a kurzů, poskytování kontaktů na různá specializovaná pracoviště včetně vědeckých pracovišť forenzních oborů.

V ČR je od roku 2014 založen specializovaný tým „daňová kobra“, který řeší skutkově složité případy daňových úniků a daňové kriminality, a to především v oblasti DPH, spotřební daně a podvodů. Tým tvoří specialisté z řad zástupců policie, správců daně a celníků, kteří společně vyhodnocují informace získané v rámci jejich působnosti a koordinují kroky v daňovém a trestním řízení tak, aby co nejlépe využily možnosti obou druhů řízení k zajištění co největšího objemu finančních prostředků a k efektivnímu usvědčení pachatelů. Jejím cílem je stanovení pravidel pro trvalou a vzájemnou výměnu informací a společného postupu koordinovaných složek státu při boji proti daňovým únikům a daňové kriminalitě s primárním cílem zajištění řádného výběru daní, případně navrácení nelegálně získaných prostředků do státního rozpočtu. Pracovní tým „daňová kobra“ vznikl i díky zkušenostem při spolupráci se slovenskou policií. V nadcházejících letech je plánována i další výměna zkušeností s nově nastaveným systémem a činnostmi jednotlivých složek v rámci daňové problematiky.

PČR zajišťuje zapojení do činnosti sítě „CARIN“ (mezinárodní informační síť, která na neformálním základě sdružuje orgány pracující pro instituce, které se zabývají zajišťováním výnosů z trestné činnosti). Jedním z hlavních cílů sítě je podpora spolupráce a výměny informací v oblasti odhalování a zajišťování nelegálních výnosů.

Mezi další mezinárodní aktivity PČR patří účast v mezinárodní síti „StAR Focal Point Initiative“, kde členy sítě jsou i země mimo EU. Hlavním gestorem této sítě je Interpol. Síť je zaměřena na výměnu a sdílení informací týkajících se korupce a výnosů pocházející z trestné činnosti (hlavně z trestných činů korupce) formou konferencí a publikační činností na vlastních internetových stránkách.

PČR působí rovněž v síti „ALEFA“ (Association of Law Enforcement Forensic Accountants). Jde o síť v gesci Europolu složenou z odborníků zabývajících se bojem se závažnou hospodářskou trestnou činností zejména v oblasti účetnictví.

Pokud jde o problematiku praní peněz, je PČR zapojena do mezinárodní sítě „AMON“. Jejím účelem je výměna zkušeností a nejlepší praxe při potírání trestné činnosti legalizace výnosů z trestné činnosti.

Vzájemná spolupráce a výměna informací mezi ČS a efektivní koordinace na úrovni EU mohou být mimořádně užitečné v boji proti rozsáhlým případům pašování a podvodů.

## 5. ZHODNOCENÍ PROGRAMOVÉHO OBDOBÍ 2007 – 2013

### 5.1 Trestněprávní oblast

V programovém období 2007-2013 v oblasti trestní legislativy i souvisejících odvětví došlo k postupnému prohlubování změn, které usnadnily odhalování, postih, odčerpávání výnosů z trestné činnosti a zjednodušily mezinárodní spolupráci mj. při postihu trestných činů narušujících finanční a ekonomické zájmy EU. Byla schválena nová kodifikace trestního práva hmotného v podobě zcela nového trestního zákoníku, který definuje podmínky pro uložení trestů propadnutí majetku (§ 66), propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty (§ 70), propadnutí náhradní hodnoty (§ 71), a stejně tak i podmínky pro uložení ochranných opatření – zabránění věci nebo majetkové hodnoty (§ 101) a zabránění náhradní hodnoty (§ 102). Zákon č. 41/2009 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím trestního zákoníku pak svěřil rozhodování o trestném činu poškozování finančních zájmů EU podle § 260 trestního zákoníku do věcné příslušnosti krajských soudů. Došlo také k přijetí zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti.

Úprava prolomení daňové mlčenlivosti vůči orgánům činným v trestním řízení prošla několikaletým vývojem, přičemž v současné době je zákonem č. 341/2011 Sb., (o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů) oprávnění prolomit nezprostředkovaně daňovou mlčenlivost pro potřeby trestního řízení zařazeno do § 71a zákona o policii. Okruh trestných činů zůstal zachován, nicméně v rámci § 71a zákona o policii umožňuje speciálnímu útvaru policejního orgánu žádat informace získané při správě daní nejen pro probíhající trestní řízení (postup po zahájení úkonů trestního řízení), ale i za účelem zahájení trestního řízení (postup před zahájením úkonů trestního řízení), a to bez nutnosti zapojovat povolovací mechanismus státního zástupce. Obdobně pak v případě pověřeného celního orgánu v rámci § 11a zákona o Celní správě České republiky.



Z hlediska ochrany finančních zájmů EU je třeba zmínit novely trestního řádu č. 253/2006 Sb., a č. 170/2007 Sb. První z předpisů novelizoval stávající úpravu zajištění peněžních prostředků na účtu u banky (§ 79a) a zajištění zaknihovaných cenných papírů (§ 79c) a nově upravil postup při zajištění nemovitosti (§ 79d), zajištění jiné majetkové hodnoty (§ 79e) a zajištění náhradní hodnoty (§ 79f). Novelizován byl rovněž postup při vrácení zajištěných peněžních prostředků, cenných papírů a jiných majetkových hodnot. Nově byl upraven výkon trestu propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty nebo výkon propadnutí náhradní hodnoty (§ 349b a související). Zákonodárce rovněž upravil zvláštní ustanovení o uznávání a výkonu rozhodnutí o zajištění majetku nebo důkazního prostředku mezi členskými státy Evropské unie (§ 460a - § 460n, tj. postup při zajištění majetku nebo důkazního prostředku v jiném ČS, uznání příkazu k zajištění majetku vydaného justičním orgánem jiného ČS a zajištění výkonu rozhodnutí o uznání tohoto příkazu, odklad výkonu rozhodnutí, trvání/omezení a zrušení zajištění majetku, zajištění a předání důkazního prostředku apod. Další z předpisů upravil fungování Schengenského informačního systému (§ 378a). Zákon umožňuje Národnímu členu ČR v Eurojustu a jeho asistentovi přístup k záznamům pořízeným v Schengenském informačním systému, mimo jiné o věcech a majetkových hodnotách a důkazních prostředcích hledaných za účelem jejich zajištění, propadnutí nebo zabránění. Upravil se rovněž institut předběžného zajištění věci (§ 441a).

Novela trestního řádu provedená zákonem č. 253/2006 Sb., zavedla s účinností od 1. 7. 2006 také 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. 539/2004 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 zatýkácího rozkazu. V této souvislosti bylo poprvé umožněno předávání státního občana ČR k trestnímu řízení do ČS.

Je třeba rovněž zmínit novelu trestního řádu č. 55/2017 Sb. Tento předpis novelizoval úpravu zajišťovacích institutů a došlo k transformaci konfiskační směrnice EP a Rady 2014/42/EU ze dne 3. dubna 2014 do trestního práva. Touto novelou trestního řádu došlo k rozlišení režimu předložení a zajištění věcí sloužících pro důkazní účely a zajištění movitých věcí, které jsou nástroji a výnosy z trestné činnosti a neslouží k důkazním účelům. Samotné zajišťovací instituty jsou oproti dřívějším shrnuty do jednoho ustanovení (§ 79a trestního řádu). Novela mimo jiné umožňuje odčerpání majetku v případech, kdy hodnota majetku, který pachatel nabyt nebo převedl na jinou osobu v době nejdéle 5 let před spácháním takového trestného činu, v době jeho páchaní nebo po jeho spáchání, je v hrubém nepoměru k příjmům pachatele nabytým v souladu se zákonem.

Kromě výše uvedených ustanovení trestního řádu a trestního zákoníku zákon o mezinárodní justiční spolupráci č. 104/2013 Sb. umožňuje státnímu zástupci vydat příkaz k zajištění hodnoty nebo důkazního prostředku v jiném členském státě Evropské unie v souladu s ustanovením § 229 tohoto zákona.

V oblasti boje proti korupci a podvodům byly kromě rámcových rozhodnutí a nařízení přijaty také Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství se dvěma doplňkovými protokoly, Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie a Směrnice proti praní peněz a financování terorismu.

Novela č. 122/2008 Sb. promítla do trestního zákona Mezinárodní závazky v oblasti ochrany finančních zájmů EU. S účinností od 1. 7. 2008 upravila skutkovou podstatu trestného činu



poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 129a trestního zákona. Nový trestní zákoník č. 40/2009 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2010, rovněž upravil trestný čin poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 260 trestního zákoníku. Ten obsahuje 2 základní skutkové podstaty. Objektivní stránka první z nich předpokládá, že pachatel vyhotoví, použije nebo předloží nepravdivé, nesprávné nebo neúplné doklady nebo v takových dokladech uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslující údaje vztahující se k příjmům nebo výdajům souhrnného rozpočtu EU nebo rozpočtu spravovaným EU nebo jejím jménem anebo takové doklady nebo údaje zatají, a tím umožní nesprávné použití nebo zadržování finančních prostředků z některého takového rozpočtu nebo zmenšení zdrojů některého takového rozpočtu. Objektivní stránka druhé skutkové podstaty spočívá v tom, že pachatel neoprávněně zkrátí nebo použije finanční prostředky, které tvoří příjmy nebo výdaje souhrnného rozpočtu EU nebo rozpočtů spravovaných EU nebo jejím jménem. Přísněji trestná je mimo jiné osoba, která má zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy EU. Kodifikací tohoto trestného činu došlo ke komplexní implementaci všech jednání uvedených v Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

Z hlediska trestního práva hmotného, resp. platného trestního kodexu, lze aktuálně jednotlivá jednání pachatelů poškozující zájmy EU kvalifikovat a postihovat primárně jako trestné činy poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 260 a trestné činy zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 (celní podvody), § 212 (dotační podvody), padělání a pozměňování peněz podle § 233 (padělání měny EURO), udávání padělaných a pozměněných peněz podle § 235 (měna EURO). Na jednání pachatelů mohou ovšem subsidiárně dopadat také skutkové podstaty trestných činů podílnictví podle § 214, legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216, legalizace výnosů z trestné činnosti z nedbalosti podle § 217, porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220, porušení předpisů o nálepkách a jiných předmětech k označení zboží podle § 244, zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256, pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži podle § 257, zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329, maření úkolu úřední osoby z nedbalosti podle § 330, přijetí úplatku podle § 331, podplacení podle § 332, nepřímé úplatkářství podle § 333, příp. jiných.

Od 1. 1. 2012 je účinný zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, umožňující trestněprávní postih právnických osob.

Pokud jde o poznatky k formám páchané trestné činnosti, v programovém období 2007 - 2013 převažovala jednání žadatelů o dotační financování. Těchto jednání se pachatelé dopouštěli především s cílem dosáhnout na dotační prostředky, aniž by splňovali formální podmínky pro jejich přiznání. Příjemci dotací se nezákonných jednání dopouštěli rovněž s cílem získat dotaci k pokrytí celé výše předmětu financování, ačkoliv formální podmínky předpokládaly určitou část spolufinancování ze strany žadatele. Pachatelé tak často ve spolupráci s dodavatelem účelově nadhodnocovali předmět financování, nakupovali použitá výrobní zařízení, ačkoliv formálně byly dodávky deklarovány jako nové zboží. Tento druh trestné činnosti se objevoval zejména ve spojení s nákupy nejrozličnějších výrobních technologií a linek na zpracování dřeva, odpadů a dalších surovin.

Trestná činnost týkající se čerpání finančních prostředků z fondů EU má rovněž úzkou návaznost na oblast veřejných zakázek jako součást procesu přerozdělování evropských i vnitrostátních rozpočtů v rámci jednotlivých operačních programů dotačního financování. Trestná činnost spojená s průběhem veřejných zakázek byla přitom nejvýrazněji patrná především v oblastech stavebnictví, dodávek IT technologií a nákupů zdravotnické techniky. Typická pro tuto oblast byla snaha pachatelů ovlivnit průběh zadávacího řízení veřejné zakázky, a to především utajeným jednáním se zástupci zadavatelů s cílem ovlivnit zadávací podmínky či následný hodnotící proces nabídek, případně vyřazení některých dalších uchazečů a dosáhnout přidělení zakázky. Dalším rozšířeným způsobem

ovlivnění průběhu zakázek pak zůstávala vzájemná spolupráce soutěžitelů s cílem dosažení přidělení zakázky předem dohodnutému uchazeči, a to za cenu vyšší, než které by šlo dosáhnout při řádné soutěži nabídek. V tomto směru byly uzavírány dohody soutěžitelů o výši podávaných nabídek, účelovém odstoupení ze zadávacího řízení či účelovém vytvoření nabídek některých uchazečů takovým způsobem, který by vedl podle předchozí dohody k jejich budoucímu vyřazení ze soutěže.

Jako specifický druh stíhané trestné činnosti je možno označit kriminalitu osob vystupujících v rámci ŘO. Ty se v rámci některých regionálních operačních programů (dále jen „ROP“) podílely na hodnocení jednotlivých projektů žadatelů. V některých případech docházelo k účelovým zvýhodněním konkrétních projektů, které by při řádném hodnocení nesplňovaly podmínky pro přidělení dotací.

## 5.2 Oblast příjmové stránky rozpočtu EU

ČR patří dlouhodobě k zemím, které aktivně spolupracují s úřadem OLAF, a to jak v oblasti zpráv vzájemné spolupráce, tak i v rámci společných celních operací. V důsledku případů koordinovaných ze strany OLAF bylo v uplynulém období, zejména na základě úspěšných kontrol po propuštění zboží, doměřeno zkrácené clo v řádech několika desítek miliónů korun. Celní správa ČR také v mnoha případech vyslala svého zástupce do misí, které byly prováděny pod záštitou úřadu OLAF v zemích jihovýchodní Asie.

Pokud jde o legislativní změny v této oblasti, vydala EK dne 26. 11. 2013 dokument COM(2013) 796 final, kterým navrhla novelu nařízení Rady (ES) č. 515/97, jehož cílem by mělo být především účinnější zamezení podvodům v oblasti cel a posílení ochrany finančních zájmů EU. Návrh EK sledoval tyto cíle:

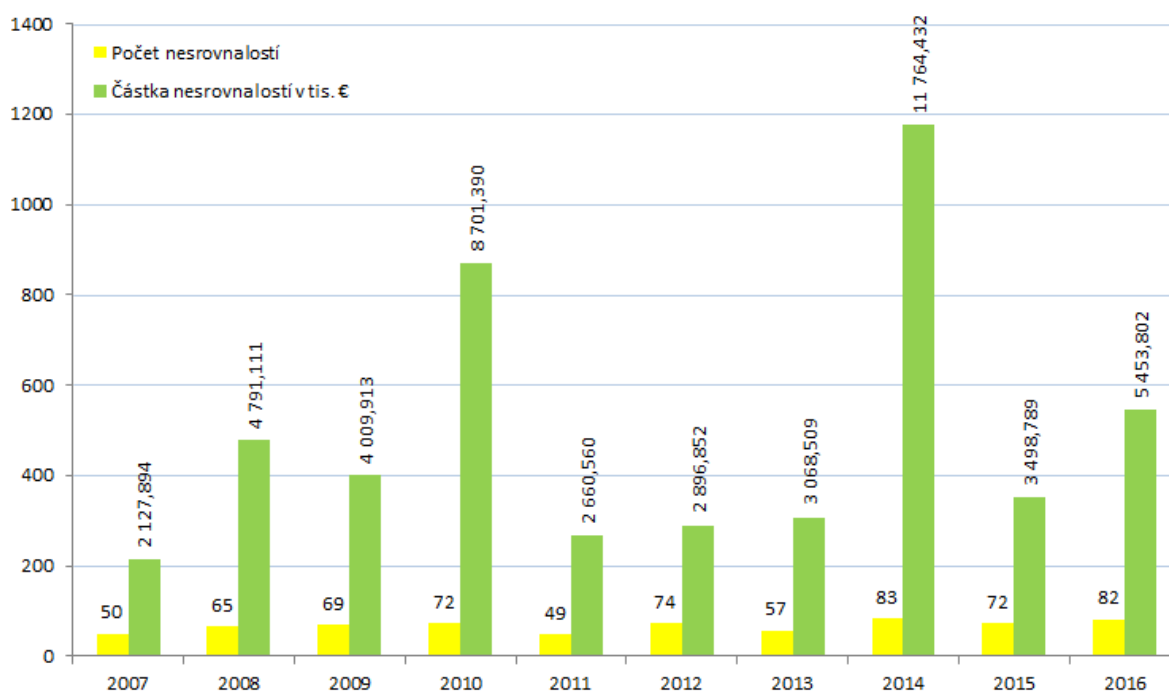
- možnost využívání získaných důkazů pro trestní řízení,
- možnost získávat od veřejných a soukromých subjektů údaje o pohybu a stavu kontejnerů, jež jsou předmětem dovozních nebo vývozních operací na území EU,
- vedení centrálních rejstříků údajů souvisejících s dovozem, vývozem a tranzitem zboží a využívání rejstříků pro účely šetření prováděných ze strany úřadu OLAF,
- stanovení oprávnění EK požadovat pro svá vyšetřování doklady přímo od hospodářských subjektů,
- přesnější specifikace doby uchovávání údajů v celním informačním systému (CIS).

ČR od počátečního projednávání podporovala snahu EK směřovanou k novelizaci nařízení Rady (ES) č. 515/97, jejímž cílem bylo zefektivnění administrativní spolupráce v celních věcech, stejně jako snahu o vytvoření nových opatření, jež mají účinně napomoci v boji proti podvodům v oblasti zneužívání tranzitního režimu, podvodům spojeným s nepravdivým popisem dováženého zboží a podvodům v oblasti uvádění nesprávného původu dováženého zboží. Celní správa ČR se v roce 2014 aktivně účastnila projednávání této novely v rámci PS Rady pro celní unii. Z pohledu ČR byly nejdůležitější otázky týkající se využívání získaných důkazů v rámci administrativní spolupráce také pro trestní řízení a oprávnění úřadu OLAF k přímému dožadování ekonomických subjektů. Ze strany ČR byly tyto body připomínkovány, tak aby nemohlo dojít k narušení zákonem stanovených postupů na území ČR. V září roku 2014 se ČS podařilo dosáhnout kompromisu ve všech klíčových otázkách. V navazujícím dialogu mezi EP, EK a Radou bylo v prosinci 2014 taktéž dosaženo kompromisního znění předmětné novely. Popsaná novela nabyla účinnosti dne 1. září 2016. V souvislosti s touto novelou budou muset být přijaty prováděcí a delegované předpisy, které budou upravovat realizaci nových opatření prováděných na základě zmíněné novely.

Pokud jde o program Hercule, byl zřízen rozhodnutím EP a Rady č. 804/2004/ES na období 2004 - 2006 (Hercule I) a následně prodloužen rozhodnutím č. 878/2007/ES na období 2007 – 2013 (Hercule II). V roce 2014 pak vstoupilo v platnost nové nařízení zřizující program Hercule III pro období 2014 – 2020. Struktura čerpaných prostředků se skládá především z technické pomoci vnitrostátním orgánům, specializovaných školení zaměřených na problematiku potírání podvodů a podpory asociací pro evropské trestní právo v oblasti ochrany finančních zájmů EU.

GŘC doposud využilo pět grantů z projektů vypsanych v rámci programů Hercule a Pericles. Dva z grantů (Hercule) byly schváleny na speciální technické vybavení v rámci rozvoje speciálních útvarů pátrání. Jeden byl realizován v roce 2008 (s náklady ve výši cca 208 000 €) a druhý v roce 2013 (cca 49 000 €). V roce 2014 podal odbor pátrání žádost o další grant na technickou obměnu radiového spojení. Díky zapojení grantů bylo možno pořídit nejnovější techniku, kterou by nebylo možno získat pouze za účasti financování z běžného rozpočtu. To je považováno za zásadní přínos programu. Slabinou bylo spolufinancování ze strany EU pouze ve výši 50% a navíc celkových nákladů bez DPH. Výše spolufinancování se sice v dalším období posunula na 80%, ale problematické vlastní financování DPH zůstalo v původní podobě.

V letech 2007- 2016 bylo ze strany GŘC do EK (DG Budget) za oblast Tradičních vlastních zdrojů (OWNRES) nahlášeno celkem 673 nesrovnalostí přesahujících částku 10 000 EUR v celkovém objemu 48 973 252 EUR.



Graf 1: Přehled počtu EK nově nahlášených nesrovnalostí v částce nad 10 000 EUR v oblasti Tradičních vlastních zdrojů (OWNRES) a příslušných dotčených částek v jednotlivých letech za období 2007 – 2016

### 5.3 Správně-právní oblast

Problematika střetu zájmů je upravena zákonem č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, 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 omezil některé činnosti veřejných funkcionářů a stanovil neslučitelnost výkonu funkce s jinými funkcemi a odpovědnost veřejných funkcionářů za porušení povinností zákonem stanovených, včetně sankcí, které lze veřejnému funkcionáři za porušení těchto povinností uložit.

V důsledku žádoucí změny v oblasti střetu zájmů, byla na základě závazku vlády ČR v Programovém prohlášení a v intencích Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017 a Akčního plánu boje s korupcí na rok 2015 schválena novela zákona o střetu zájmů. Novela směřuje k odstranění nedostatků v současné právní úpravě jako je roztržitost evidenčních orgánů, nejednotnost vedení poskytovaných informací, v důsledku toho zhoršená veřejná i institucionální kontrola a snížená vypovídací hodnota informací, nedostatečná preventivní funkce stejně jako minimální vymahatelnost sankcí. Nepřiměřeně negativně působí i dlouhodobá absence v určení ústředního správního úřadu, který by poskytoval odpovídající a sjednocující metodickou pomoc – nově je tímto úřadem Ministerstvo spravedlnosti.

V oblasti veřejných zakázek zapracovával zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů legislativní požadavky EU a upravoval postupy při zadávání veřejných zakázek, soutěž o návrh, dohled nad dodržováním zákona a podmínky vedení a funkce seznamu kvalifikovaných dodavatelů a systému certifikovaných dodavatelů. Vymezoval pojmy veřejná zakázka, zadavatel, stanovoval druhy veřejných zakázek a výjimky z působnosti zákona. V dalších částech zákona bylo upraveno zahájení a průběh zadávacího řízení, ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele, dohled nad dodržováním zákona a správní delikty. Tento zákon byl více než 20x novelizován.

V říjnu 2016 vstoupil v účinnost nový zákon o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“), který je v souladu s požadavky směrnic EP a Rady 2014/23/EU, 2014/24/EU a 2014/25/EU. Kromě zajištění souladu s evropskou právní úpravou nastavuje jasná pravidla, která v maximální možné míře zabrání korupci, garantují hospodárné nakládání s veřejnými prostředky, rychlou realizaci potřebných veřejných projektů a férovou soutěž dodavatelů a dále snižují administrativní náročnost procesu zadávání veřejných zakázek. Tím je zajištěna dostatečná transparentnost procesu.

ZZVZ zajišťuje transparentnost v souladu s požadavky na otevřená data, kdy je postupem dle ust. § 219 veřejný zadavatel povinen uveřejnit na svém profilu uzavřenou smlouvu (včetně změn a dodatků) a skutečně uhrazenou cenu za plnění této smlouvy. Důležitá jsou pravidla systému používání elektronických tržišť subjekty veřejné správy při pořizování a obměně určených komodit, která přispívají k větší transparentnosti při zadávání veřejných zakázek. Tato pravidla schválila vláda usnesením ze dne 21. června 2017 č. 467 o uložení povinnosti využívat Národní elektronický nástroj při zadávání veřejných zakázek.

K zajištění transparentnosti byl přijat zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), jenž v ust.



§ 7 ukládá za nedodržení zákonných podmínek a postupu uveřejnění uzavřené smlouvy sankci neplatnosti takto uzavřené smlouvy<sup>33</sup>.

V oblasti prevence praní peněz byl novelizován zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.

Novelou AML zákona se mj. transponuje 4. AML směrnice<sup>34</sup>. Mezi nová nebo nově upravená opatření patří např.:

- rozšíření definice politicky exponovaných osob (dále jen „PEP“) i na domácí PEP neboť dle stávajícího znění zákona byly dosud pokryty pouze zahraniční PEP. Povinné osoby mají mj. povinnost PEP identifikovat a uplatňovat na takové osoby zvýšenou obezřetnost v rámci kontroly klienta,
- pokrytí poskytovatelů služeb spojených s virtuální měnou, které je motivováno mj. možným zneužitím virtuálních peněz k praní peněz, ke korupci apod.,
- snížení částky hotovostní platby, při níž musí každý podnikatel identifikovat svého klienta (z 15.000 na 10.000 EUR),
- zpřesnění definice skutečného majitele,
- povinnost právnických osob znát svého skutečného majitele. Tato novela AML zákona je účinná 1. 1. 2017.

V legislativní oblasti boje proti praní špinavých peněz došlo také k novelizaci vyhlášky č. 281/2008 Sb. vyhláškou č. 129/2014 Sb., mj. v návaznosti na hodnocení ČR výborem Moneyval. Očekávanými změnami v této oblasti je transpozice připravované novely 4. AML směrnice a nezbytnost zpracovat do českého právního řádu prováděcí pokyn EBA, ESMA a EIOPA, jakož i prováděcí technické normy k této směrnici. V souvislosti s transpozicí 4. AML směrnice, její novely i zpracováním souvisejících prováděcích předpisů připravuje ČNB rovněž novou vyhlášku v oblasti AML/CFT, nahrazující stávající vyhlášku č. 281/2008 Sb.

Důležitým mezníkem v protikorupční politice vlády je přijetí zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, účinného od 1. ledna 2015. Zákon upravuje zejména právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu a představuje významný krok k zavedení stabilní a profesionální státní správy. Jedním z hlavních cílů zákona o státní službě je zefektivnění a modernizace státní správy. Existuje např. povinnost zveřejňovat profesní životopisy vedoucích zaměstnanců od úrovně ředitelů výše a kontaktní údaje všech vedoucích zaměstnanců, a to na základě úkolu stanoveného v Rámcovém rezortním interním protikorupčním programu, který byl přijat usnesením vlády ze dne 2. října 2013 č. 752 a aktualizován usnesením vlády ze dne 21. prosince 2015 č. 1077.

Na poli hlášení nesrovnalostí došlo v ČR v roce 2010 k zásadní změně role CKB AFCOS, který začal vůči úřadu OLAF vystupovat jako jeho jediný partner v oblasti správně-právní. Současně byl nastaven nový proces hlášení nesrovnalostí na vnější úrovni (včetně kontroly, schvalování a odesílání hlášení), kdy CKB AFCOS převzal odpovědnost za zasílání hlášení úřadu OLAF. Stal se aktivním metodickým gestorem, na základě požadavku úřadu OLAF se začal zabývat organizací schůzek nezbytných pro efektivní průběh správního šetření vedeného úřadem OLAF v ČR a dalšími souvisejícími úkoly. Dále od října 2013 převzal CKB AFCOS odpovědnost i za hlášení nesrovnalostí za oblast SZP.

Zástupci CKB AFCOS průběžně aktivně spolupracovali na mezinárodní i domácí úrovni v oblasti ochrany finančních zájmů EU. CKB AFCOS uspořádal v dubnu 2010 ve spolupráci s MMR NOK setkání

<sup>33</sup> Ust. § 7 zákona o registru smluv má dle ust. § 9 odloženou účinnost od 1. července 2017.

<sup>34</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu.

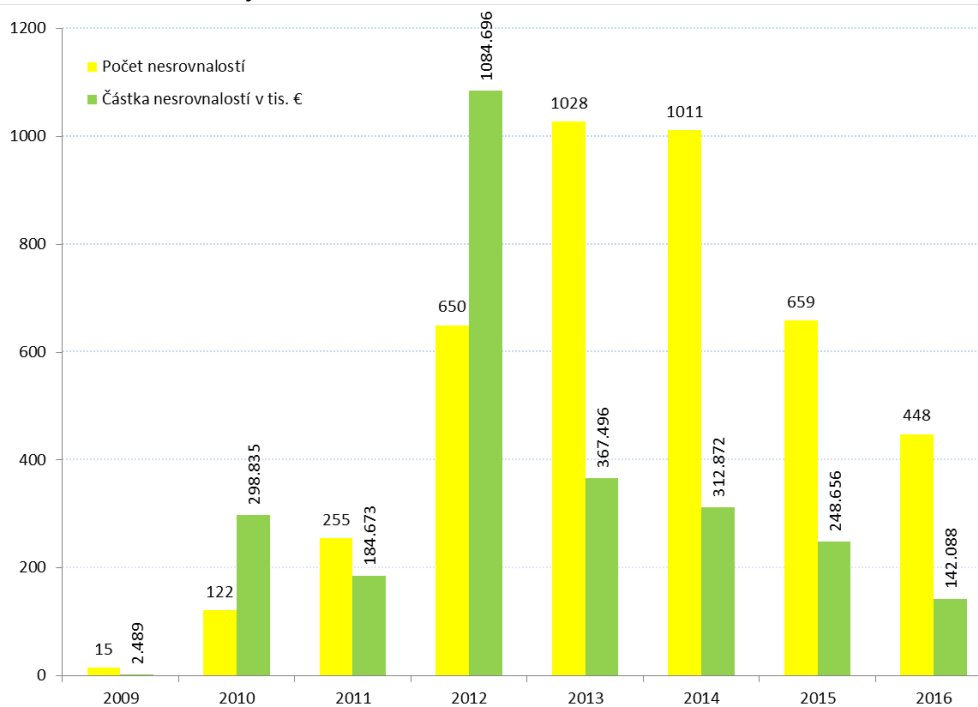
se zástupci států V4. V lednu 2011 zajistil CKB AFCOS pro kolegy z LKB AFCOS školení k hlášení nesrovnalostí v tehdy novém informačním systému IMS ze strany zástupců úřadu OLAF. V červnu 2011 bylo ve spolupráci úřadu OLAF a CKB AFCOS zorganizováno v Praze mezinárodní setkání služeb AFCOS z jednotlivých ČS. CKB AFCOS si pravidelně aktivně vyměňoval informace a zkušenosti se zástupci služby AFCOS Slovenské republiky - např. v rámci semináře určeného pro členy národní sítě AFCOS. Další setkání uspořádal CKB AFCOS s představiteli úřadu OLAF v prosinci 2016. Jeho hlavním účelem bylo představit nastavení spolupráce v rámci sítě AFCOS v ČR Evropské komisi.

CKB AFCOS v roli styčného místa odpovědného za zasílání informací do CED nahlásil od roku 2009 EK devět případů pravomocně odsouzených osob za trestný čin poškození finančních zájmů EU.

V souvislosti se spolufinancováním projektů z finančních prostředků EU v rámci programového období 2007 – 2013 provedli pracovníci úřadu OLAF 8 kontrol na místě u 14-ti subjektů a předmětem těchto kontrol bylo celkem 25 projektů. Tyto kontroly v převážné většině proběhly na základě předem vyžádané dokumentace. Pouze v jednom případě bylo konstatováno, že kontrola na místě neprokázala žádná pochybení při implementaci projektu. V případě zbylých 24 projektů byla shledána pochybení spočívající zejména v nenaplnění podmínek projektu, porušení jak národní legislativy, tak i legislativy EU a dále pochybení související s nesprávným nastavením kontrolních mechanismů. U 18-ti projektů byla tato pochybení natolik závažná, že byla na jejich základě provedena u těchto konkrétních projektů finanční korekce. U zbylých 6-ti projektů nebylo vydáno žádné doporučení.

Při všech těchto kontrolách na místě aktivně spolupracovali pracovníci CKB AFCOS. Tato spolupráce spočívala zejména v zajišťování příslušné požadované dokumentace a v pomoci pracovníkům úřadu OLAF jako přizvané osoby.

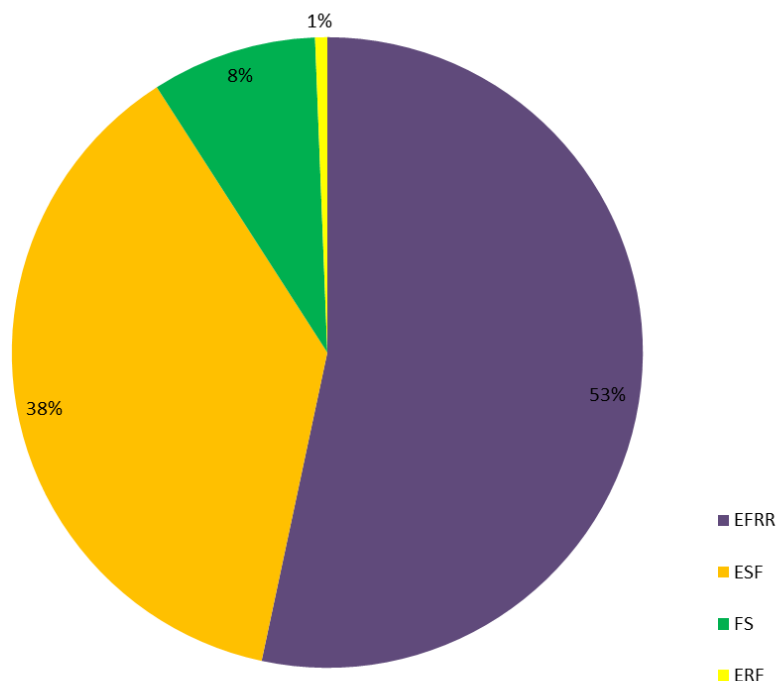
Za programové období 2007 – 2013 bylo dosud EK v rámci správně-právní oblasti nahlášeno<sup>35</sup> 4 188 nesrovnalostí v celkovém objemu 2 641 804 722 EUR.



Graf 2: Přehled nově nahlášených nesrovnalostí úřadu OLAF a příslušných dotčených částek v jednotlivých letech za programové období 2007 – 2013

<sup>35</sup> Jedná se o prvotní případy nesrovnalostí nahlášených za jednotlivá období v IMS.

Graf č. 2 neobsahuje údaje za roky 2007 a 2008, neboť v těchto letech nebyly ještě plně čerpány finanční prostředky z fondů EU a tudíž nedocházelo ani ke vzniku, resp. vyčíslení nesrovnalostí.



Graf 3: Procentuální podíl jednotlivých fondů na nahlášených nesrovnalostech úřadu OLAF v programovém období 2007 – 2013

Aby měly oba grafy vypovídající hodnotu, jsou údaje očištěny o oblast SZP (tato agenda byla ze strany CKB AFCOS převzata až v druhé polovině programového období).

Z celkového počtu případů nesrovnalostí nahlášených úřadu OLAF za programové období 2007 – 2013 prostřednictvím IMS představovaly případy podezření na podvod přibližně 5 %, z toho nejvíce podezření na podvod bylo nahlášeno za EFRR<sup>36</sup> a ESF<sup>37</sup>. I přes neúplné údaje za SZP tvoří nesrovnalosti v této oblasti jeden z nejvýznamnějších podílů na podvodné činnosti (hlášené úřadu OLAF prostřednictvím IMS).

CKB AFCOS se aktivně účastnil nejen v oblasti reportingové (hlášení nesrovnalostí), ale i v oblasti statistické a analytické, kdy takto nahlášené nesrovnalosti vyhodnotil. Z přehledu nesrovnalostí nahlášených za programové období 2007 – 2013 úřadu OLAF vyplývá, že modus operandi (způsob spáchání – jak k tomu došlo) spočívá nejčastěji v<sup>38</sup>:

<sup>36</sup> V rámci EFRR připadá největší počet nahlášených podezření na podvod na regionální operační programy (ROP) a OP Podnikání a Inovace v gesci MPO.

<sup>37</sup> Za ESF spadá největší počet nahlášených podezření na podvod do OP Vzdělání pro konkurenceschopnost v gesci MŠMT.

<sup>38</sup> NKÚ ve zprávě o finančním řízení prostředků EU v ČR (EU report 2016) v kapitole B.3.2 popisuje faktory ovlivňující riziko opakování nedostatků z programového období 2007 – 2013: „Téměř 50 % všech zjištěných nedostatků a téměř 75 % identifikovaných nezpůsobilých výdajů souvisí s procesem zadávání veřejných zakázek, ve většině byly zapříčiněny nedostatkem profesionální péče na straně zadavatelů.“



- porušení zákona o veřejných zakázkách (špatně nastavená výběrová/hodnotící kritéria, náklady na vícepráce, nedodržení zákonného postupu zadavatelem (netransparentní/diskriminační postup zadavatele), dohody omezující hospodářskou soutěž, neoprávněná aplikace Jednacího řízení bez uveřejnění, nadhodnocení veřejné zakázky atd.),
- porušení zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (nezpůsobilé výdaje, započtení DPH, započtení plateb nevztahujících se k předmětu projektu, duplicitní platby, atd.),
- porušení zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (obdobně jako v předcházející odrážce),
- porušení podmínek a nedodržení účelu dotace (zahájení činnosti před podepsáním smlouvy, neoprávněný pronájem; nedodržení lhůt, nepředložení zpráv či chybné údaje v nich; nerealizace prací souvisejících s projektem; nezajištění udržitelnosti, nenaplnění vyžadované oznamovací povinnosti v souvislosti s projektem, předmět dotace převeden na třetí osobu atd.),
- porušení zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole (nedodržení principu 3E, nesoulad skutečného stavu s předloženou dokumentací, chybné nastavení řídicího a kontrolního systému, nesoučinnost ze strany příjemce (vyhýbání se kontrole), atd.),
- porušení zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (poskytování falešných údajů/dokumentů, fiktivní příjemce, nepravdivé údaje prezenčních listin (účastníci byli nekvalifikovaní k dané problematice nebo neexistovali), deklarace starých zařízení za nové, propojení osob atd.),
- porušení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví (chybně účtované cestovné, neoprávněné refundované stravné, datum vystavení faktury před podáním žádosti, chyby v uchovávání dokumentů atd.).

Důsledky vzniklých nesrovnalostí vedly k:

- snížení objemu financí efektivně využitelných v jiných projektech,
- omezení soutěže a konkurence, pletichám při zadávání veřejných zakázek,
- možnému poklesu důvěry veřejnosti v mechanismus čerpání fondů EU,
- ekonomickým dopadům (vysoké náklady, neefektivní řízení ...),
- možnému zhoršení image ČR v zahraničí.

V zájmu získání zkušeností vně subjektů implementace požádal CKB AFCOS při zhodnocení programového období 2007 – 2013 o součinnost neziskové organizace. Z šesti dotázaných neziskových organizací odpověděly dvě. I přes nízkou zpětnou vazbu byly odpovědi velmi přínosné, věcné, deklarovaly zájem o společenské dění a ochranu zájmů ČR. Vedle povinností plynoucích ze stávající platné právní úpravy trestního řádu v souvislosti s ochranou oznamovatele lze z jejich odpovědí vysledovat i požadavek na zajištění anonymity oznamovatele a zachování jeho dosavadního finančního ohodnocení nebo zajištění obdobného pracovního místa, dále na zesílení jeho procesního postavení (pro případné spory se zaměstnavatelem) a na omezení případných postihů ze strany zaměstnavatele vůči oznamovateli.

Dotázané neziskové organizace doporučují rozšířit požadavek transparentnosti<sup>39</sup> realizovaný mj. v rámci povinné publikace o příjemcích dotací kromě stávající informace (o příjemci dotace, názvu a čísla schváleného projektu a finanční částce) i o informaci vedoucí k samotnému projektu

<sup>39</sup> COCOF kapitola 2.6.3.: „Transparentnost přispívá k předcházení podvodům a jejich odhalování. Občané by měli mít k dispozici snadný přístup k příslušným informacím, aby bylo zajištěno, že finance EU byly spravovány transparentně a v souladu s příslušnými požadavky právních předpisů.“



(k dohledání cíle, aktivity, přínosu projektu<sup>40</sup>). Doporučení směřovala i do související oblasti kontrolování a sankcionování dodržování zákona o rozpočtových pravidlech (§ 18a). Dále byl vznesen požadavek na přijetí související vyhlášky MF požadující zasílání dat (o majetkové struktuře žadatele) dle ZZVZ<sup>41</sup>.

Informování veřejnosti o problematických případech spojených s čerpáním fondů EU vedlo k přijetí některých důležitých opatření, např. přijetí požadavku certifikace evropských poradců; v některých případech byly uloženy nepodmíněné tresty odnětí svobody a peněžitě tresty. V této souvislosti je třeba si uvědomit i možnou negativní stránku věci, a to že šíření povědomí o podvodech může vést ke zdokonalování podvodů samotných a tím ke snížení možnosti jejich odhalení. Dalším rizikem může být nepřesné a zavádějící poskytování informací v médiích.

Jedním ze zásadních opatření pro zajištění lepšího a efektivnějšího řízení fondů EU je skutečnost, že v novém programovém období 2014 – 2020 je pouze jeden regionální OP administrovaný centrálně z pozice MMR.

Na základě výsledků provedených kontrol v programovém období 2007 – 2013 a souvisejících zjištění je zřejmé, že bude třeba se více zaměřit zejména na:

- dostatečné provádění efektivních opatření pro předcházení podvodům včetně účinné kontroly minulosti uchazečů při vyhodnocování žádostí o platbu (např. sledovat schopnost splácet závazky. Do finanční tísně se lze dostat i díky exekuci na podíl spolčníka, zástavnímu právu, prodeji části podniku. Je třeba věnovat pozornost časté změně sídla nebo členů statutárních orgánů či jejich obměny ze statutárů na členy dozorčí rady.),
- důslednou verifikaci činnosti žadatele o dotaci. V samotné žádosti pak prověření správnosti údajů (věcné i formální), reálnosti podnikatelského plánu, prověření příloh žádosti (např. prověření potvrzení o bezdlužnosti, bankovních výpisů, prohlášení o splnění kvalifikačních kritérií),
- přesnou (jasně definovanou) specifikaci požadavků na kvalifikační kritéria, včetně požadavku vyznění o poddodavateli,
- dodržování lhůt,
- správnou archivaci dokumentů.

## 6. PRIORITY NA PROGRAMOVÉ OBDOBÍ 2014 – 2020

Na nové programové období 2014 – 2020 má ČR alokováno celkem:

- 23,9 mld. EUR z ESIF,
- 23,3 mil. EUR z FEAD,
- 27,7 mil. EUR z AMIF,
- 32,2 mil. EUR z ISF a
- cca 5,5 mld. EUR ze SZP.

<sup>40</sup> Tak, jak doporučovaly neziskové organizace, upozorňoval i NKÚ ve své zprávě o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR (EU report 2016) v kapitole B.3 na riziko u projektově řízených opatření: „kontrola vykonávaná orgány implementace programů není dostatečně zaměřena na přiměřenost a hospodárnost výdajů a dále na přínosy a výsledky projektů.“, také blíže specifikováno v kapitole D.2.2.

<sup>41</sup> Úprava ZZVZ se dle ust. § 48 odst. 7, § 104 odst. 2 písm. a) a b) bod 2. nevztahuje na akciové společnosti, jejichž jediným akcionářem je stát nebo na akciové společnosti, jejichž společníkem je společnost s ručením omezeným. Dle § 48 odst. 9 musí zadavatel vyloučit vybraného uchazeče akciovou společností, která by nesplňovala podmínku zaknihovaných akcií.

V programovém období 2014 – 2020 je Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova, ze kterého je spolufinancován Program rozvoje venkova (dále jen „PRV“), součástí nařízení EP a Rady o společných ustanoveních ohledně ESIF. ŘO PRV je Ministerstvo zemědělství, platební agenturou SZIF.

Záměrem EU je, aby tyto fondy maximálním možným způsobem přispěly k naplňování Strategie EU 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. K efektivnímu dosažení cílů Strategie byla jednotlivými ČS zpracována Dohoda o partnerství, která je naplňována realizací jednotlivých OP. Dohodu o partnerství po posouzení schválila EK dne 26. srpna 2014.

## 6.1 Trestněprávní oblast

Prioritami v této oblasti jsou zejména:

- vytvoření podmínek pro zajištění vyšší míry specializace policejních orgánů i státních zástupců na oblast odhalování a vyšetřování trestné činnosti páchané ke škodě EU spojené zejména s oblastmi čerpání fondů EU a zadávání veřejných zakázek,
- těsná spolupráce v oblasti daňové trestné činnosti mezi PČR, OFS, Celní správou, FAÚ a dalšími partnery; intenzivní výměna informací a společná činnost (např. tvorba společných týmů),
- boj proti korupci a klientelistickým systémům při přerozdělování dotačních prostředků a zadávání veřejných zakázek,
- vyhledávání a zajišťování výnosů z trestné činnosti,
- efektivní operativní vyhledávání poznatků především o organizované trestné činnosti v oblasti veřejných zakázek a dotačního financování,
- snížení celkové rozpracovanosti případů, vytvoření prostoru pro vlastní vyhledávání.

Dále je zdůrazněna potřeba zavést opatření ke zlepšení efektivity výběru daní a cel, včetně zajištění lepší komunikace mezi OFS, Celní správou, policií a státním zastupitelstvím v boji proti daňovým podvodům a zároveň zefektivnění spolupráce jednotlivých složek mezi zeměmi V4. Daňové podvody a daňové úniky jsou obecně velkým problémem, kdy kvůli neefektivnímu výběru daní a cel dochází u jednotlivých zemí k značným výpadkům rozpočtových příjmů v přepočtu v řádu miliard korun. Z tohoto důvodu je cílem zintenzivnit spolupráci při tvorbě a přijímání společných opatření, jako jsou např. on-line propojení mezi daňovými subjekty a finanční správou, elektronická evidence tržeb, elektronické soupisy daňových dokladů (kontrolní hlášení obsahující informace zejména o zdanitelných plněních přijatých a uskutečněných plátců), zavedení systému aktivního sdílení, předávání, vyhodnocování informací mezi orgány Celní správy, OFS a policejními orgány v rámci potírání závažných daňových podvodů.

V oblasti odhalování a objasňování kriminality je důležité zaměřit aktivity orgánů činných v trestním řízení na nejzávažnější formy organizované trestné činnosti cíleně směřující k vytváření podmínek pro nelegální čerpání evropských zdrojů. Značné množství přerozdělovaných finančních prostředků v daných oblastech vede k vytváření klientelistických vazeb a vztahů mezi příjemci a poskytovateli dotačních prostředků. V krajních případech pak tyto vazby a s nimi související trestná činnost mohou vést až k systémovému ohrožení podpory některých oblastí veřejného financování. Za účelem efektivního odhalování a postihu těchto nejzávažnějších forem kriminality je třeba vytvářet podmínky pro užší specializaci policistů a státních zástupců s efektivním využitím procesních nástrojů podporujících odhalování trestné činnosti (procesní záruky a adekvátní ochrana osob oznamujících trestnou činnost, efektivní využití operativních prostředků pro prvotní odhalování a prokazování

závažné trestné činnosti), stejně jako pro následné vyšetřování trestných činů (instituty spolupracujícího obviněného, dohody o vině a trestu).

## 6.2 Oblast příjmové stránky rozpočtu EU

Celní správa ČR přikládá aktivní spolupráci s úřadem OLAF velký význam, neboť v důsledku prováděných šetření byly zjištěny mnohamiliónové úniky na cle a jiných peněžitých plněních spravovaných společně se clem. S ohledem na tuto skutečnost bude i v navazujícím období kladen důraz na řádné odhalování celních podvodů, stejně jako na předcházení jejich vzniku. K tomuto cíli budou využívány zejména tyto prostředky:

- důsledné vyhodnocování rizik ze zpráv vzájemné spolupráce zaslaných v rámci koordinovaných případů OLAF,
- účinné provádění kontrol po propuštění zboží v návaznosti na zprávy vzájemné spolupráce,
- zadávání odpovídajících rizikových profilů do odpovídajících celních systémů, na jejichž základě budou eliminována rizika spojená s dovozy, které mohou být předmětem krácení cla a jiných peněžitých plnění spravovaných společně se clem nebo neoprávněného dovozu rizikového zboží,
- v případě zjištění podezření, že může docházet k obcházení celních předpisů a poškozování finančních zájmů EU, předávat úřadu OLAF relevantní podněty k zahajování koordinovaných šetření v ostatních ČS,
- nadále se aktivně účastnit společných celních operací,
- nadále aktivně participovat na dokončení novely nařízení Rady (ES) č. 515/97 a přípravě prováděcích předpisů.

Kromě žádosti o grant z programu Hercule na technickou obměnu rádiového spojení jednotek pátrání GŘC je plánováno rovněž využití financování z programu Hercule III na roky 2014 – 2020 na další tři projekty spadající do působnosti Celní správy ČR. Mezi ně patří nákup mobilního velkokapacitního rentgenu, nákup mobilního rentgenu pro kontrolu zavazadel nebo zásilek zboží pro Celní úřad Praha Ruzyně a nákup technologie celní forenzní ICT laboratoře. Lze konstatovat, že program Hercule III je z pohledu možností technologického rozvoje Celní správy velmi přínosný.

## 6.3 Správně-právní oblast

V oblasti boje s korupcí by měl být kladen důraz na úkoly vycházející ze stanovených priorit vlády. Jedná se například o:

- uvedení ZZVZ do praxe,
- předložení legislativního řešení ochrany oznamovatelů,
- přijetí nového ZŘKVF,
- vytvoření materiálních a personálních kapacit pro oblast prokazování mezinárodní korupce a přeshraničního trestání,
- předložení věcného záměru zákona o lobbingu,
- implementaci zákona o Centrální evidenci účtů.

Pokud jde o aktivity spojené se zajištěním ochrany finančních zájmů EU, jsou prioritami CKB AFCOS pro nadcházející období zejména:



- kvalitní a neustálé zajišťování ochrany finančních zájmů EU,
- nastavení vzájemné spolupráce se subjekty implementace a ČS; pravidelná výměna zkušeností a informací a jejich efektivní využití v praxi,
- šíření povědomí o aktivitách úřadu OLAF a sítě AFCOS.

Konkrétní úkoly plynoucí ze stanovených priorit a jejich termíny plnění jsou definovány v Národní strategii - Příloze 2: Akční plán.



## SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

Zkratka	Název
AFCOS	Anti-Fraud Co-ordination Structure
AML/CTF	Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing
AMIF	Azylový, migrační a integrační fond
AO	Auditní orgán
AP	Akční plán
ARO	Asset Recovery Office
CED	Ústřední databáze pro vyloučení (Central Exclusion Database)
CEDR	Centrální evidence dotací z rozpočtu
CKB AFCOS	Centrální kontaktní bod sítě AFCOS
ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
ČS	Členský stát EU
DAZ	Databáze auditních a kontrolních zjištění
DV	Dozorčí výbor OLAF
EBA	European Banking Authority
EDES	Systém včasného odhalování rizik a vylučování hospodářských subjektů (New Early Detection and Exclusion System)
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
EGF	Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci
EK	Evropská komise
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
ENRF	Evropský námořní a rybářský fond
EP	Evropský parlament
EPPO	Úřad evropského veřejného žalobce (European Public Prosecutor's Office)
ERF	Evropský rybářský fond
ES	Evropská společenství
ESF	Evropský sociální fond
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EU	Evropská unie
EÚD	Evropský účetní dvůr
EZFRV	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
EZOZF	Evropský zemědělský orientační a záruční fond
FAÚ	Finanční analytický úřad
FEAD	Fond evropské pomoci nejchudším osobám
FS	Fond soudržnosti
FÚ	Finanční úřad
GFŘ	Generální finanční ředitelství
GŘC	Generální ředitelství cel
IMS	Iregularity Management System
ISF	Fond pro vnitřní bezpečnost
ISOP	Informační systém operačních programů
ISPROFIN	Informační systém programového financování



LKB AFCOS	Lokální kontaktní bod/y sítě AFCOS
NOK	Národní orgán koordinace
MD	Ministerstvo dopravy
MF	Ministerstvo financí
MHMP	Magistrát hlavního města Prahy
MLP	Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPFT	Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014 – 2020
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MSp	Ministerstvo spravedlnosti
MSC 2007/MS2014+	Monitorovací systém Central 2007/Monitorovací systém pro období 2014 – 2020
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MV	Ministerstvo vnitra
MZe	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NCOZ	Národní centrála proti organizovanému zločinu
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NSZ	Nejvyšší státní zastupitelství
OAFCN	OLAF Anti-Fraud Communicators' Network
OFS	Orgány finanční správy
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům (European Anti-Fraud Office)
PCO	Platební a certifikační orgán
PČR	Policie ČR
PEP	Politicky exponované osoby (Politically Exposed Persons)
PRV	Program rozvoje venkova
PS	Pracovní skupina
ŘO	Řídicí orgán
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SKPV	Služba kriminální policie a vyšetřování
SSR	Společný strategický rámec
SZIF	Státní zemědělský a intervenční fond
SZP	Společná zemědělská politika
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
ÚV	Úřad vlády ČR
ZS	Zprostředkující subjekt
ZFK	Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů
ZŘKVF	Zákon o řízení a kontrole veřejných financí
ZZVZ	Zákon o zadávání veřejných zakázek



## SEZNAM PŘÍLOH

Příloha 1: Právní rámec

Příloha 2: Akční plán

Příloha 3: Národní strategie v soustavě dokumentů dotýkajících se ochrany finančních zájmů EU