

Poř. č. 3/2011

Stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů k otázce jednočinného souběhu trestného činu poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 260 trestního zákoníku s trestným činem dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku a jednočinného souběhu trestného činu poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 260 trestního zákoníku s trestným činem zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku

I. Jednočinný souběh trestného činu poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 260 trestního zákoníku s trestným činem dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku je možný tam, kde v důsledku podvodného jednání pachatele bude dotčen jak majetek Evropských společenství (zejména může dojít k úbytku takového majetku, příp. ke zneužití či neefektivnímu zacházení s finančními prostředky z něho poskytnutými), tak majetek jiného poskytovatele finančních prostředků, zpravidla majetek soustředěný ve veřejných zdrojích České republiky.

II. O jednočinný souběh trestného činu poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 260 trestního zákoníku a trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku jde i v případě, kdy pachatel zkrátí clo vybírané na vnějších hranicích členských států Evropské unie, je-li příjmem příslušných rozpočtů Evropských společenství na straně jedné a státního rozpočtu České republiky na straně druhé. Jedině paralelní aplikace obou právních kvalifikací na tomtéž skutku vyjadřuje ochranu fiskálním zájmům Evropských společenství i České republiky.

Odbor závažné hospodářské a finanční kriminality Nejvyššího státního zastupitelství dal podnět k vydání stanoviska ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů při výkonu působnosti státního zastupitelství podle § 12 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství“), a to k otázce přípustnosti jednočinného souběhu trestného činu poškození finančních zájmů

Evropských společenství podle § 260 tr. zákoníku s trestným činem dotačního podvodu podle § 212 tr. zákoníku.

Analytický a legislativní odbor Nejvyššího státního zastupitelství podává k nastíněným otázkám tyto závěry:

Společně k bodům I. a II.:

V obecné rovině lze konstatovat, že nestejnorodý jednočinný souběh trestných činů přichází v úvahu všude tam, kde jsou jediným skutkem v hmotněprávním smyslu, v jeho rámci zcela nebo zčásti shodným jednáním, zasaženy různé individuální objekty ochrany a tím způsobeny různé právně významné následky. Pachatel jedním skutkem spáchá více trestných činů různých kvalifikací.¹

Zároveň je třeba přihlížet k tomu, aby šlo o pravý souběh trestných činů, nikoli o zdánlivý, tuto kvalifikovanou formu pluralitní trestné činnosti jen připomínající, a proto nezbyvá než v každém jednom případě posuzovat důvody, které by jej mohly vylučovat. Mezi důvody vylučující jednočinný souběh patří poměr speciality, subsidiarity a faktické konzumpce, dále pokračování v trestném činu, trestný čin hromadný, trestný čin trvajících a trestný čin opilství podle § 360 tr. zákoníku.

Co se týče ustanovení § 260 zákoníku, k němuž je nyní vymezována možná konkurence s právní kvalifikací dle § 212, resp. § 240 tr. zákoníku, poskytuje ochranu fiskálnímu zájmu Evropských společenství, především hospodářské disciplíně jejich rozpočtů. Tato skutková podstata byla vložena do trestního zákona novelou provedenou zákonem č. 122/2008 Sb., poté převzata do nového trestního zákoníku účinného od 1. 1. 2010. Reflektuje mezinárodní závazek České republiky ve smlouvě o přistoupení k Evropské unii ze dne 16. 4. 2003, podle něhož v národním právu má být zajištěn trestněprávní postih poškozování finančních zájmů Evropských společenství. Ratifikací a následným vstoupením v platnost Lisabonské smlouvy se Evropská společenství nahrazují reformovanou Evropskou unií, která se stává nástupkyní s přiznanou právní subjektivitou; základ rozebírané problematiky zůstává zachován, tudíž se lze přidržet i původní terminologie, která se objevuje v trestním zákoníku.

Konstrukce trestného činu poškození finančních zájmů Evropských společenství dle § 260 tr. zákoníku pokrývá dva základní typy jednání: jednak úmyslnou manipulaci s doklady, která vede ke škodlivému následku spočívajícímu v nesprávném použití finančních prostředků nebo zadržování finančních prostředků buď ze souhrnného rozpočtu Evropských společenství nebo z některého rozpočtu spravovaného Evropskými společenstvími nebo jejich jménem, anebo zatajení takových dokladů či údajů v nich (první odstavec), a jednak úmyslné neoprávněné nakládání s prostředky rozpočtu Evropských společenství nebo z některého rozpočtu spravovaného Evropskými společenstvími nebo jejich jménem, ať už na straně výdajů či příjmů (druhý odstavec). Skutková podstata trestného činu poškození finančních zájmů Evropských společenství bez dalšího nevyklučuje souběh s jinými hospodářskými, popř. majetkovými delikty, nicméně nedostatečná ochrana před útoky proti finančním zájmům

¹ K tomu srov. Kratochvíl, V. a kol. Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 337. Novotný, O., Vanduchová, V., Šámal, P. a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část. 6. přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 332.

Evropských společenství v trestním právu hmotném (rozuměj do 30. 6. 2008) byla důvodem k jejímu samostatnému zakotvení.²

K bodu I.:

Vyslovení závěru o přípustnosti (nestejnorodého) jednočinného souběhu trestného činu poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 260 tr. zákoníku s trestným činem dotačního podvodu podle § 212 tr. zákoníku vyžaduje podrobně zkoumat vzájemný poměr skutkových podstat, a to v souladu s tím, co bylo shora řečeno o konkurenci právních kvalifikací.

Ustanovení o trestném činu dotačního podvodu podle § 212 tr. zákoníku zajišťuje ochranu před poskytováním subvencí, dotací, nebo návratných finančních výpomocí nebo příspěvků, včetně jejich účelovému určení. Trestnost zde směřuje vůči pachateli, který v žádosti o poskytnutí dotace, subvence nebo návratné finanční výpomoci nebo příspěvku (dále jen „finanční prostředky“ – s jistou výhradou, že jejich označení není v českém právním řádu sjednoceno) uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí, anebo pokud v nikoli malém rozsahu použije prostředky získané účelovou dotací, subvencí nebo návratnou finanční výpomocí nebo příspěvkem na jiný než určený účel. Uvedené finanční prostředky jsou poskytovány z veřejných zdrojů fyzickým a právníckým osobám podle příslušných právních předpisů.

Společný rozpočet Evropských společenství je finančním nástrojem k realizaci cílů Evropské unie. Společná rozpočtová politika Evropské unie se týká integračního seskupení jako celku a uskutečňována je jejími orgány. Vedle toho každý členský stát provádí vlastní fiskální politiku, která je do určité míry koordinována.³ Mezi pravidelné výdaje z rozpočtů Evropských společenství patří strukturální výdaje, kam spadají zvláště výdaje jednotlivých strukturálních fondů a projektů financování zahraničních akcí, mající mj. podobu oněch finančních prostředků.

Jestliže jsou takové prostředky poskytovány z výdajové stránky rozpočtu Evropských společenství, rozpočtu spravovaných Evropskými společenstvími nebo jejich jménem, a děje se tak podvodným jednáním, mohou být dotčeny též finanční zájmy Evropských společenství, jimž poskytuje ochranu ustanovení § 260 tr. zákoníku. Útok proti finančním zájmům Evropských společenství totiž zahrnuje protiprávní akt nebo opomenutí směřující ke ztrátě příjmů rozpočtu Evropského společenství, přičemž pod označením finanční zájmy Evropských společenství se rozumí výdaje pocházející nejen z rozpočtů Evropského společenství, ale i výdaje, které jsou spravovány přímo nebo na základě pravomoci delegované Evropským společenstvím a jeho orgány nebo institucemi. Jde zejména o prostředky předvstupních fondů (PHARE, SAPARD, ISPA) a povstupních fondů (strukturální fond, fond soudržnosti, sociální fond atd.).

K poškození finančních zájmů Evropských společenství může dojít například podvodným vylákáním dotací či subvencí poskytovaných z rozpočtů Evropských společenství prostřednictvím grantů, jejich úmyslným užitím v rozporu se stanoveným účelem nebo

² V podrobnostech viz důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění trestní zákon a zákon o správě daní a poplatků, ze dne 3. 7. 2008, tisk 248/0 Parlamentu České republiky.

³ Srov. Kučerová, I. Hospodářské politiky v kontextu vývoje Evropské unie. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2010, s. 102.

korupčním jednáním osob pověřených jejich správou, a to i tehdy, kdy vlastníky těchto prostředků nebo předmětů za ně pořízených se staly již jiné subjekty. Dochází k dotčení zájmu Evropské unie na řádném využívání všech prostředků pocházejících z rozpočtů Evropských společenství v souladu s účelem, pro který byly poskytnuty [viz též bod II. výkladového stanoviska Nejvyššího státního zastupitelství poř. č. 14/2003].

V případě projektů finančně podporovaných jak z veřejných zdrojů České republiky (státních, regionálních a obecních rozpočtů), tak zároveň z rozpočtů Evropských společenství, tedy u tzv. spolufinancovaných projektů, lze připustit jednočinný souběh trestného činu poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 260 tr. zákoníku s trestným činem dotačního podvodu podle § 212 tr. zákoníku. Předpokladem je, že podvodným jednáním pachatele bude dotčen jak majetek Evropských společenství – může dojít k úbytku takového majetku, příp. ke zneužití či neefektivnímu zacházení s prostředky z něho poskytnutými, tak i majetek jiného (cizího) poskytovatele finančních prostředků, zpravidla majetek soustředěný ve veřejných zdrojích České republiky.

Za podmínky, že pachatel poškodí výhradně finanční zájmy Evropských společenství, kdy naplní všechny znaky skutkové podstaty trestného činu podle § 260 tr. zákoníku, je zdůrazněn zúžený rozsah takového ustanovení ke skutkové podstatě trestného činu dle § 212 tr. zákoníku, ve vztahu k níž vystupuje v poměru speciality. Potom jednočinný souběh trestného činu poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 260 tr. zákoníku s trestným činem dotačního podvodu podle § 212 tr. zákoníku je vyloučen.

K bodu II.:

Rovněž z hlediska poměru ustanovení § 260 tr. zákoníku k trestnému činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 tr. zákoníku se dává ke zvážení srovnat individuální objekty trestných činů, z čehož lze usuzovat, zda je tu (nestejnorodý) jednočinný souběh přípustný, či nikoliv.

Předmětem ochrany trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 tr. zákoníku je zájem státu na správném vyměření daně, cla, pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, pojistného na úrazové pojištění, pojistného na zdravotní pojištění, poplatku nebo jiné podobné platby a na příjmu z těchto plateb, z nichž je financována činnost státu, krajů a obcí a jiné činnosti vykonávané ve veřejném zájmu. Postihuje jednání pachatele, v důsledku něhož je mu jako povinné osobě v rozporu se zákonem vyměřena nižší platba, než jaká měla být vyměřena a zaplácena, nebo k vyměření této povinné platby vůbec nedojde.

Pokud jde konkrétně o tzv. celní podvody postižitelné podle tohoto ustanovení, lze vycházet z toho, že clo představuje povinnou platbu stanovenou právními předpisy, jež je odlišná od daní a poplatků a která je vybírána v přímé souvislosti s přechodem zboží přes hranici od osob, které zboží dovážejí, resp. vyvážejí, anebo od osob, pro které je takové zboží dováženo nebo vyváženo, a že taková protiprávní jednání zpravidla vyžadují ovlivňování celní povinnosti určitého subjektu, který v rozporu se skutečností předstírá nižší rozsah této povinnosti nebo předstírá, že takovou povinnost vůbec nemá. Clo se zkracuje především zatajením dováženého či vyváženého zboží podléhajícímu dovoznímu nebo vývoznímu clu, stejně tak i zkrácením celní hodnoty zboží podléhající clu.

Z dikce trestného činu poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 260 tr. zákoníku se dovozuje, že podvodná jednání na straně příjmů Evropských společenství, kdy jsou nedovoleně snižovány prostředky v souhrnném rozpočtu Evropských společenství nebo v rozpočtech spravovaných Evropskými společenstvími či jejich jménem, dopadají též na cla z obchodu s třetími zeměmi vybíraná podle společného celního tarifu.

Evropská unie je založena na volném pohybu zboží a v něm obsaženém zákazu veškerých cel vybíraných v souvislosti s přechodem zboží přes hranici mezi jednotlivými členskými státy, navenek jsou jimi uplatňována jednotná cla. Členské státy Evropské unie tvoří celní unii – vyšší stupeň celní integrace, v jejímž rámci je více celních území nahrazeno jedním celním územím. V celní unii se zrušují cla mezi zeměmi, z nichž se celní unie skládá (nebo alespoň pro obchod s výrobky pocházející z těchto zemí) a stejná cla jsou používána každým členským státem při obchodu se zeměmi mimo unii.⁴

Vzhledem k tomu, že 1. 5. 2004 se Česká republika stala součástí celní unie Evropské unie, začaly se na jejím území v oblasti celnictví uplatňovat přímo aplikovatelné předpisy Evropských společenství, včetně společného celního tarifu. V celní politice tedy nevystupuje vůči třetím státům autonomně, nýbrž jako součást Evropské unie. Po vstupu České republiky do Evropské unie platí režim, kdy se Česká republika podílí na tvorbě vlastních zdrojů rozpočtu Evropské unie, za administrativní a organizační zajištění takových odvodů ve prospěch Evropské unie je zodpovědné Ministerstvo financí České republiky. Ačkoli je clo pro celou Evropskou unii stanovováno shodně, vybírají jej členské státy (jejich celní správa stojí mimo společnou regulaci), jimž také náleží jistý podíl z výnosu cla, jeho větší část představuje zdroj příjmu Evropských společenství. Česká republika je oprávněna si ponechat 25 % cel na úhradu nákladů spojených s jejich výběrem, přičemž jde o nikoli nezanedbatelný díl příjmu státního rozpočtu.⁵

Při zkrácení cla vybíraného na vnějších hranicích členských států Evropské unie jsou vedle sebe odděleně představeny finanční zájmy Evropských společenství a toho kterého členského státu. Z fiskální funkce cla vyplývá, že jeho výběrem je naplňována příjmová stránka příslušného rozpočtu, a proto pokud není clo řádně či dokonce vůbec vyměřeno a uhrazeno, má to za důsledek snížení – byť v absolutním a relativním počtu rozdílnou mírou – celkového objemu povinných plateb plynoucích do příslušného rozpočtu jak Evropských společenství, tak České republiky. Za takové situace v oblasti cla dovoluje povaha sbíhajících se právních kvalifikací dle § 260 a § 240 tr. zákoníku, vyjádřená v individuálních objektech skutkových podstat, jež mohou být vydány v nebezpečí poruchy, jejich jednočinný souběh na tomtéž skutku.

⁴ Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 5. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 294.

⁵ Pro výběr a vrácení cla zřídilo Generální ředitelství cel u České národní banky mimorozpočtový kreditní účet určený pro Generální ředitelství cel i celní úřady. K tomuto účtu zřídila Česká národní banka na pokyn Ministerstva financí pro Generální ředitelství cel dva debetní účty „Převod cla 75% pro Unii“ a „Převod cla 25% pro státní rozpočet“. Prostřednictvím prvního účtu Generálního ředitelství cel odvede 75% z cla vyměřeného za příslušný měsíc, které je uvedeno ve výkaze A, na účet Unie⁵ tak, aby finanční prostředky byly připsány první pracovní den po 19. dni druhého měsíce následujícího po měsíci, ve kterém bylo clo vyměřeno. Platební příkaz k převodu peněžních prostředků vystavuje a jejich převod u České národní banky zajišťuje Generální ředitelství cel. Prostřednictvím druhého debetního účtu je národní podíl na cle formou zálohy převeden na příjmový účet státního rozpočtu. Záloha je převedena ve výši 25% z přírůstků inkasa cla na kreditním účtu za příslušný měsíc a do státního rozpočtu se převádí poslední pracovní den v měsíci.

Toto stanovisko bylo vydáno podle § 12 odst. 2 zákona o státním zastupitelství.

Nejvyšší státní zástupce:
JUDr. Pavel Zeman
podle § 8 odst. 2 zákona o státním zastupitelství
v zastoupení nejvyššího státního zástupce
náměstek **JUDr. Stanislav Mečl v.r.**