



Zpráva o činnosti národního korespondenta pro boj proti finanční kriminalitě a praní peněz, pro vyhledávání, zajišťování a odčerpávání výnosů z trestné činnosti a pro ochranu finančních zájmů EU za rok 2019

JUDr. Zdeněk Kasal

V Brně dne 3. února 2020
3 SE 101/2020

V oblasti boje proti finanční kriminalitě pokračovalo i v roce 2019 úsilí Nejvyššího státního zastupitelství o změnu v oblasti sankční praxe, aby se v České republice (tak jako v zahraničí) v mnohem větší míře udělovaly peněžité tresty jako alternativa nebo doplňující sankce k trestu odnětí svobody. Peněžité tresty jsou rovněž jedním z efektivních nástrojů postihu závažné finanční a ekonomické kriminality. Na neuspokojivé výsledky v oblasti navrhování a ukládání peněžitých trestů bylo národním korespondentem poprvé důrazně upozorněno v říjnu roku 2015 na celostátní poradě vedoucích státních zástupců. V roce 2016 již bylo téma peněžitých trestů jedním z hlavních témat všech porad vedoucích státních zástupců a v roce 2017 bylo v této aktivitě pokračováno sérií čtyř společných odborných seminářů Nejvyššího státního zastupitelství a Nejvyššího soudu.

Podle konečných statistických výkazů došlo v roce 2019 k opětovnému nárůstu uložených peněžitých trestů, neboť poměr počtu uložených peněžitých trestů k počtu odsouzených osob v roce 2019 dosáhl celkových **18,90 %**, přičemž **ve vztahu k celkem 55.461 odsouzeným osobám bylo uloženo celkem 10.484 peněžitých trestů** (v roce 2018 bylo procentuálně uloženo 18,12 % peněžitých trestů, v roce 2017 to bylo 15,48 %, v roce 2016 bylo uloženo 8,45 % peněžitých trestů a v roce 2015 bylo peněžitých trestů uloženo 5,82 %). Vyzdvihnout je možno zejména výsledky dosažené v Jihočeském soudním kraji, kde bylo v roce 2019 v poměru k odsouzeným osobám uloženo celkem 27,3 % peněžitých trestů (v roce 2015 byl přítom u soudů v Jihočeském soudním kraji peněžitý trest uložen pouze 5,1 % odsouzených osob).

Nejvyšší počet peněžitých trestů k počtu odsouzených osob byl v roce 2019 (stejně jako v předchozích letech) uložen u Okresního soudu v Domažlicích (339 odsouzených osob, 199 pravomocně uložených peněžitých trestů - 58,7 %), což svědčí o dlouhodobém a koncepčním přístupu k této problematice na tomto okresním státním zastupitelství a soudu. V roce 2019 již bylo 12 soudů (Domažlice - 58,7 %, Příbram - 41,7 %, Žďár nad Sázavou - 40,7 %, Prachatice - 38,5 %, Český Krumlov - 36,8 %, Nymburk - 35,7 %, Prostějov - 34,1 %, Karlovy Vary - 33,2 %, Jindřichův Hradec - 33,1 %, Pelhřimov - 30,4 %, Praha-východ - 33,4 %, Semily – 31,0 %), kde počet uložených peněžitých trestů přesáhl 30 %. Na druhou stranu jsou stále soudní okresy, kde je počet uložených peněžitých trestů velmi nízký a v roce 2019 nedosáhl ve vztahu k počtu odsouzených osob ani 5 % (Obvodní soud pro Prahu 3 – 323 odsouzených osob, 16 peněžitých trestů – 4,95 %; a stejně jako v roce 2018 Jablonec nad Nisou – 532 odsouzených osob, 26 peněžitých trestů – 4,89 %).

Rovněž **v oblasti vyhledávání, zajišťování a odčerpávání výnosů z trestné činnosti** pokračovala v roce 2019 osvědčená praxe účasti specializovaných státních zástupců, sdružených v neformální síti, na společných vzdělávacích akcích s policejními specialisty a metodiky. Celkově byly v roce 2019 policejními orgány a státními zástupci zajištěny majetkové hodnoty ve výši cca 5,3 mld. Kč, což odpovídá výsledkům z let 2015 a 2017. Odhalit často sofistikovaně ukryté nelegální zisky a výnosy z trestné činnosti pomáhá finanční šetření, které doprovází samotné trestní řízení. Zajištěný majetek se pak vrací poškozeným nebo propadá (event. se zabírá) na základě soudního rozhodnutí státu, který jej dále používá ve prospěch poškozených a obětí trestné činnosti (viz zákon č. 59/2017 Sb., o použití peněžních

prostředků z majetkových trestních sankcí uložených v trestním řízení a o změně některých zákonů).

V oblasti mezinárodních aktivit se národní korespondent v roce 2019 jako delegát nadále pravidelně účastnil čtvrtletních plenárních zasedání Pracovní skupiny OECD proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích (Pracovní skupina OECD) a dále také výročního plenárního zasedání Pracovní skupiny UNODC pro odčerpávání výnosů z trestné činnosti. Pracovní skupina OECD dne 28. 6. 2019 na plenárním zasedání projednala a přijala zprávu o stavu plnění doporučení ze strany České republiky v rámci 4. fáze vzájemných hodnocení týkajících se implementace Úmluvy OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích a souvisejících nástrojů. Česká republika byla teprve třetí zemí ze 44 členských zemí (a to po Finsku a Velké Británii), která byla hodnocena z hlediska implementace doporučení Pracovní skupiny OECD v rámci 4. fáze vzájemných hodnocení.

Pracovní skupina OECD dospěla k závěru, že ze 17 doporučení v 6 tematických oblastech, které Česká republika obdržela od Pracovní skupiny OECD v rámci 4. fáze hodnocení v červnu 2017, Česká republika doposud zcela implementovala 4 doporučení, 10 doporučení implementovala částečně a 3 doporučení neimplementovala ani zčásti. Mezi doporučení, která byla shledána zcela implementovanými, patří doporučení týkající se výlučně činnosti Nejvyššího státního zastupitelství. Jednalo se o jedno doporučení týkající se činnosti Nejvyššího státního zastupitelství v oblasti mezinárodní justiční spolupráce a tři doporučení týkající se problematiky trestní odpovědnosti právnických osob. Pracovní skupina OECD zejména ocenila aktualizovanou metodiku Nejvyššího státního zastupitelství v oblasti nové právní úpravy trestní odpovědnosti právnických osob a další aktivity a úsilí Nejvyššího státního zastupitelství v této oblasti (mj. pořádání školení a seminářů, jakož i komunikaci a spolupráci se soukromým sektorem).

Pracovní skupina OECD vyzdvihla i další oblasti, na kterých se přímo podílí Nejvyšší státní zastupitelství. Jednalo se zejména o úspěchy v oblasti vyhledávání, zajišťování a odčerpávání výnosů z trestné činnosti a dále výrazně zlepšené výsledky při ukládání majetkových sankcí pachatelům trestné činnosti. Oceněny byly rovněž metodické a vzdělávací aktivity Nejvyššího státního zastupitelství v těchto oblastech. Pracovní skupina rovněž pozitivně zhodnotila skutečnost, že v České republice došlo v roce 2018 k zahájení trestního stíhání v prvním případě zahraničního podplácení.

Naproti tomu mezi doporučení, která doposud nebyla implementována vůbec, patří doporučení týkající se legislativního posílení ochrany oznamovatelů trestné činnosti a doporučení požadující zveřejňování rozsudků v případech zahraničního podplácení. Mezi klíčové doporučení, které doposud nebylo ani zčásti implementováno, podle Pracovní skupiny OECD patří doporučení týkající se legislativního posílení nezávislosti státního zastupitelství. Další vývoj při implementaci těchto tří doporučení bude Pracovní skupina OECD nadále sledovat, a to společně s doporučeními týkajícími se detekčních, analytických, kapacitních a vyšetřovacích schopností Národní centrály proti organizovanému zločinu. Sledován bude rovněž aplikační vývoj v oblasti nové právní úpravy trestní odpovědnosti právnických osob (§ 8 odst. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob). Lze konstatovat, že hodnocení WGB dopadlo pro Nejvyšší státní zastupitelství

maximálně úspěšně. Současně je však zřejmé, že pouze díky činnosti NSZ došlo k úplné implementaci alespoň čtyř doporučení v oblasti boje s mezinárodní korupcí. Z hlediska legislativních projektů Ministerstva spravedlnosti týkajících se doporučení Pracovní skupiny OECD se za poslední dva roky nepodařilo dosáhnout finálního pokroku (v podobě přijetí nové právní úpravy). Do dvou let má Česká republika písemně informovat Pracovní skupinu OECD o situaci v těchto oblastech (další zpráva týkající se pokroku ČR bude projednána na červnovém plenárním zasedání Pracovní skupiny OECD v roce 2021).

V oblasti ochrany finančních zájmů EU zůstal i v roce 2019 stabilní roční nápad v rozsahu cca 50 – 60 nových trestní řízení. Ke konci roku 2019 bylo vedeno cca 180 trestních řízení, z nichž se naprostá většina týká podvodů v oblasti dotačního spolufinancování ze zdrojů evropských fondů. V průběhu roku 2019 nedošlo k výraznější změně skladby trestné činnosti. Česká republika cestou NSZ obdržela několik doporučení úřadu OLAF k zahájení trestního řízení, a to především v oblasti financování projektů na rozvoj výrobních technologií. V souvislosti s poskytováním dotační podpory ze strany Evropské unie orgány činné v trestním řízení na podkladě auditní činnosti Evropské komise a nově účinné legislativy (novelizace zákona č. 159/2006, o střetu zájmů) zaměřují svoji pozornost na otázky možného střetu zájmů osob působících v oblasti výkonu veřejných funkcí a s tím související možnou trestní odpovědnost.

Na podkladě dříve nastaveného modelu spolupráce se NSZ nadále podílí na aktivní výměně informací a zkušeností v rámci komunikační sítě úřadu OLAF AFCOS. Tato spolupráce probíhá primárně s Ministerstvem financí ČR jako centrálním kontaktním bodem sítě AFCOS a NCOZ SKPV PČR. V této oblasti je zajišťována předběžná součinnost ve vztahu k avizovaným kontrolám úřadu OLAF prováděných na území ČR. Nastavený mechanismus výměny informací má předcházet riziku možného negativního ovlivnění trestních řízení probíhajících v ČR plánovanými úkony úřadu OLAF, prováděnými vůči příjemcům dotací.

Podstatnou okolností dopadající na oblast ochrany finančních zájmů EU v České republice je zřízení Úřadu Evropského veřejného žalobce. Byly finalizovány legislativní procesy směřující ke změně právní úpravy především v oblasti trestního řízení a postavení orgánů veřejné žaloby. Za účelem zajištění výkonu působnosti orgánů Evropského veřejného žalobce byly přijaty příslušné novely zejména trestního řádu a zákona o státním zastupitelství. Byly rovněž započaty kroky směřující k finálnímu výběru a ustanovení evropského veřejného žalobce za Českou republiku.

V oblasti výkladové a aplikační praxe spojené s ochranou finančních zájmů EU je již v aplikační praxi orgánů policie i státního zastupitelství, stejně jako v rámci rozhodovací činnosti soudů, respektováno a uplatňováno stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2018, sp. zn. Tpjn 300/2017, které sjednotilo nejednotnou praxi orgánů činných v trestním řízení při posuzování možnosti jednočinného souběhu trestného činu dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku a trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku. Výkladová nejednotnost přetrvává při posuzování možnosti jednočinného souběhu trestného činu zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256 trestního zákoníku a trestného činu

přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku. Tato výkladová problematika byla za přispění zástupce národního korespondenta začleněna do dovolání podaného nejvyšším státním zástupcem v konkrétní trestní věci s cílem dosáhnout judikatorního rozhodnutí Nejvyššího soudu, které však doposud není k dispozici.

Při výkonu metodické činnosti v oblasti postihu kriminality spojené s veřejnými zakázkami byl identifikován prostor pro možné legislativní změny resp. úpravy týkající se odhalování a vyšetřování trestné činnosti spojené s kartelovými dohodami dodavatelů. Stávající právní úprava trestního procesu v oblasti trestání, uplatnění odklonů a podpory spolupráce stíhaných osob koliduje s právní úpravou institutu způsobilosti dodavatele k účasti ve veřejné zakázce podle § 74 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Aktuální právní rámec trestního řízení s ohledem na podmínky správního práva upravující účast subjektů ve veřejných zakázkách fakticky neumožňuje vytvářet podmínky pro spolupráci členů kartelů s orgány činnými v trestním řízení. Členové těchto kartelů utvářených na podkladě neformálních dohod managementu obchodních společností se přitom podílí často na systémovém a organizovaném ovlivňování procesů veřejného zadávání v konkrétních oblastech tržního prostředí (zejména stavebnictví, dodávky zdravotnických přístrojů, logistika zdravotnických zařízení a další). Vytvoření podmínek pro spolupráci osob z prostředí těchto kartelů v průběhu přípravného trestního řízení představuje podstatný bod pro budoucí možnosti a schopnosti efektivního odhalování tohoto druhu závažné hospodářské trestné činnosti (jak je patrné i ze stávající praxe správního trestání právnických osob v řízeních vedených Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže).

Tato problematika by do budoucna měla být součástí širší diskuze, analýzy a případně návrhů na přijetí legislativních opatření, která by v této oblasti při odhalování a prokazování trestné činnosti umožnila efektivně využívat možností spolupráce osob z řad subjektů (fyzických i právnických osob) účastnících se protiprávních kartelových dohod při veřejných zakázkách, nacházejících odraz především v trestných činech podle § 256 a § 257, případně § 248 a § 260 trestního zákoníku.

V oblasti metodické a vzdělávací činnosti bylo zástupcem národního korespondenta v oblasti ochrany finančních zájmů EU v průběhu roku 2019 realizováno několik přednášek týkajících se jak aktuálních forem trestné činnosti, tak výkladové problematiky v oblasti dotačního financování a veřejných zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU. V tomto směru nadále pokračuje spolupráce s Policií ČR ve formě účasti na školicích akcích příslušníků SKPV zajišťovaných odborem mezinárodní spolupráce a metodiky NCOZ SKPV PČR. Přednášková činnost pro oblast veřejných zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU byla uskutečněna i pro Policejní akademii ČR. Další přednášková činnost se týkala spolupráce s Nejvyšším kontrolním úřadem a s Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových. Státní zástupce OZHFK NSZ se rovněž účastní pravidelné spolupráce kontaktních bodů úřadu OLAF v rámci sítě AFCOS v rámci společných seminářů. Předmětem výměny informací je především aktuální problematika ochrany finančních zájmů EU, spolupráce s Policií ČR a praktická typologie a kazuistika z aplikační praxe orgánů činných v trestním řízení.