



**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 2021**

***JUDr. Zdeněk Kasal***

V Brně dne 22. února 2022  
1 SPR 51/2022

**V oblasti boje proti finanční kriminalitě** Nejvyšší státní zastupitelství opakovaně deklarovalo za jednu ze svých hlavních priorit podporu zvýšeného prosazování a ukládání peněžitých trestů jako základní majetkové trestní sankce. S problematikou majetkového postihu pachatelů trestné činnosti pak úzce souvisí rovněž majetkový postih v rámci odklonů, kterých je v trestním řízení ve stále vyšší míře využíváno. Majetkovým postihem pachatelů trestné činnosti nepochybně dochází k naplňování jedné z hlavních zásad moderní trestní politiky, že trestná činnost se nesmí vyplácet. V souvislosti s **problematikou peněžitých trestů** byl v roce 2021 opětovně zaznamenán významný nárůst počtu peněžitých trestů uložených odsouzeným fyzickým a právnickým osobám. Celkově bylo v roce 2021 uloženo **24,5%** peněžitých trestů (12.206 peněžitých trestů v poměru k 49.912 odsouzených fyzických a právnických osob) a jedná se o nárůst o 2,8% oproti roku 2020. Současně jde o několikanásobný nárůst počtu uložených peněžitých trestů oproti roku 2015, na jehož konci Nejvyšší státní zastupitelství poprvé upozornilo na neuspokojivé výsledky v této oblasti (počet peněžitých trestů k počtu odsouzených osob dosáhl v roce 2015 výše 5,9%).

Za velmi pozitivní je nutno považovat zjištění, že v žádném z okresů nebyl v roce 2021 počet uložených peněžitých trestů nižší než 10% (v roce 2015 bylo jen několik málo okresů, u kterých bylo uloženo více než 10% peněžitých trestů). Ze statistických údajů dokonce vyplývá, že již v 50 okresech bylo v loňském roce uloženo více než 25% peněžitých trestů, což nasvědčuje jak výraznému celorepublikovému sjednocení aplikační praxe, tak metodickému a koncepčnímu přístupu k této problematice.

Za mimořádné lze považovat výsledky dosažené v počtu uložených peněžitých trestů v okresech Příbram (57,8%) a Domažlice (55,0%), ale i v některých dalších okresech (např. Český Krumlov: 49,0%, Žďár nad Sázavou: 48,5%, Praha-Východ: 44,4%, Nymburk: 41,4%, Šumperk: 40,4%).

Za pozitivní lze označit také skutečnost, že pouze v devíti okresech (ve dvou krajích) nedosáhl počet uložených peněžitých trestů výše 15%, kterou byla počátkem roku 2021 stanovena jako minimální hranice, od níž se bude v roce 2022 odvíjet provedení kontrolních zjištění na dotčených okresech zaměřených zejména na přezkoumání toho, jakým způsobem jsou zjišťovány osobní a majetkové poměry obviněného (podezřelého) v přípravném řízení (a opatřovány důkazy o těchto poměrech, umožňující soudu uložit majetkovou sankci), návrhové činnosti dozorového státního zástupce při podání obžaloby (návrhu na potrestání) a v řízení před soudem, apобаční činnosti vedoucích státních zástupců, reakce státního zastupitelství na neuložení navrhovaného peněžitého trestu (podáním opravného prostředku).

Nejvyšší státní zastupitelství bude nadále problematiku peněžitých trestů pečlivě sledovat a průběžně analyzovat.

**Problematiku majetkového postihu při odklonech v trestním řízení** začalo Nejvyšší státní zastupitelství sledovat v průběhu roku 2020. Po zjištění, že v této oblasti neexistují relevantní statistická data, neboť tato okolnost se statisticky neevidovala a nevykazovala, se na návrh Nejvyššího státního zastupitelství začal příznak majetkového postihu v podobě složení finanční částky na pomoc obětem trestné činnosti vykazovat ve statistických trestních listech (s účinností od 1.1.2021).

Ze statistických údajů vyplývá, že v roce 2021 bylo státními zástupci v přípravném řízení celkově odkloněno 4.129 osob (podmíněné zastavení trestního stíhání, podmíněné odložení podání návrhů na potrestání) a 659 takto odkloněných osob složilo finanční částku na pomoc obětem trestné činnosti podle § 307 odst. 2 písm. b) trestního řádu, resp. podle § 179g odst. 2 písm. b) trestního řádu, což v procentuálním poměru činí **16,0%**. Narovnání v přípravném řízení bylo celkem 54 (u narovnání je složení peněžité částky na pomoc obětem trestné činnosti obligatorní postup), takže celkově se jedná o **17,1%** odkloněných osob s majetkovým postihem.

Přestože Nejvyšší státní zastupitelství nemá k dispozici statistické údaje za rok 2020 (a předcházející roky), dle odhadu (založeného na kvalifikovaném průzkumu) byl v roce 2020 majetkový postih státními zástupci aplikován pouze u cca 2% odklonů (podmíněných odložení podání návrhů na potrestání, podmíněných zastavení trestního stíhání a narovnání). Výsledek za rok 2021 ve výši cca 17% lze považovat za velmi významný nárůst, avšak ani současnou situaci v této oblasti nepovažují za uspokojivou.

Statistické údaje především poměrně jednoznačně nasvědčují roztržitěné aplikační praxi státního zastupitelství s diametrálně odlišnými přístupy v rámci celé soustavy státního zastupitelství na všech jejích úrovních.

Z hlediska celokrajských výsledků jsou v podstatě pouze tři krajská státní zastupitelství, v obvodu jejichž působnosti je majetkový postih u odklonů aplikován ve zvýšené míře. Jde o Městské státní zastupitelství v Praze (ve zkráceném řízení je zde evidováno u podmíněných odložení podání návrhů na potrestání 44,3% odkloněných osob s majetkovým postihem), Krajské státní zastupitelství v Praze (ve zkráceném řízení je zde evidováno u podmíněných odložení podání návrhů na potrestání 38,0% odkloněných osob s majetkovým postihem) a Krajské státní zastupitelství v Ostravě (s 20,3% majetkově postižených obviněných osob u podmíněných zastavení trestního stíhání).

Ze statistických údajů dále vyplývá, že je celá řada okresních státních zastupitelství, u kterých počet odklonů s majetkovým postihem dosahuje hranice 60-70%. Vysledovat lze rovněž, že majetkový postih u odklonů je nejvíce realizován na okresních státních zastupitelstvích, v jejichž obvodu je soudy ukládán také nejvyšší počet peněžitých trestů. Tato skutečnost nasvědčuje tomu, že na těchto okresních státních zastupitelstvích přistupují k problematice peněžitých trestů i k problematice majetkového postihu v rámci odklonů komplexně a systémově. Současně je však zřejmé, že na naprosté většině okresních státních zastupitelství jsou odklony s majetkovým postihem realizovány ve zcela minimální míře nebo vůbec. Tyto poznatky ve svém důsledku nasvědčují naprosto nejednotné aplikační praxi v rámci soustavy státního zastupitelství, což je nutné považovat za nežádoucí a nepřijatelný stav.

Z hlediska majetkového postihu pachatelů trestné činnosti je nutné vzít v potaz některá obecná východiska a úvahy týkající se odklonů v trestním řízení. V první řadě je nutné konstatovat, že obviněný (resp. podezřelý ve zkráceném řízení) získává odklonem mimořádný benefit (neodsouzení, nepostavení před soud, trestní bezúhonnosti při splnění stanovených podmínek), přičemž nehradí ani náklady trestního řízení, které by při odsouzení byl povinen uhradit v řízení před soudem.

Přestože i společnost, potažmo orgány činné v trestním řízení získávají odklonem výhodu objasnění věci (v podobě doznání se k činu) a rychlejšího rozhodnutí ve věci s menšími náklady řízení, neshledávám žádný racionální důvod, který by měl bránit tomu, aby dobrodinný odklonu nebylo kompenzováno postižením pachatele trestného činu v jeho vlastní majetkové sféře. Majetkový postih obviněného (podezřelého) v rámci odklonu by tedy v zásadě měl být pravidlem nikoli výjimkou, jak tomu je v současnosti. Za překážku pro realizaci majetkového postihu u odklonu by bylo možno považovat zpravidla pouze situaci, že by takový postup byl na úkor uspokojení oprávněných majetkových nároků poškozeného.

Např. u trestné činnosti v dopravě, u majetkových trestných činů nebo u trestných činů proti veřejnému pořádku nelze odhlédnout ani od obligatorní majetkové sankce (často velmi citelné), která by byla za podobné jednání (dokonce méně závažné a společensky škodlivé) uložena v přestupkovém řízení. Trestní postih by pro pachatele trestného činu neměl být výhodnější než správní postih, a to jak v případě peněžitého trestu v řízení před soudem, tak v případě odklonu realizovaného státním zástupcem.

Odklony jsou v současnosti realizovány i v poměrně závažných trestních věcech, a tak by rovněž částka složená na pomoc obětem trestné činnosti podle § 307 odst. 2 písm. b) trestního řádu, podle § 179g odst. 2 písm. b) trestního řádu a podle § 309 odst. 1 písm. d) trestního řádu měla odpovídat jak (osobním a majetkovým) poměrům obviněného (podezřelého), tak rovněž okolnostem, povaze a závažnosti spáchaného trestného činu. Konkrétní částka by z logiky věci zpravidla neměla být nižší ani než peněžitý trest, který by byl uložen v řízení před soudem (spíše by měla být přiměřeně vyšší).

Finanční částka u podmíněného zastavení trestního stíhání podle § 307 odst. 2 písm. b) trestního řádu a u podmíněného odložení podání návrhu na potrestání podle § 179g odst. 2 písm. b) trestního řádu nemusí být obligatorně složena před vydáním rozhodnutí o odklonu (narozdíl od narovnání podle § 309 trestního řádu), byť tento postup by měl být upřednostňován. Je však přípustná varianta, že ke složení stanovené částky dojde až ve zkušební době odklonu. Jsem přesvědčen, že realizace odklonů s majetkovým postihem má velký význam a nežádka se dokonce může jednat o vhodnější alternativu než uložení peněžitého trestu v řízení před soudem. Státní zástupce má majetkový postih u odklonů plně ve svých rukou, přičemž není závislý na příp. rozhodnutí jiného orgánu činného v trestním řízení. Bude záviset pouze na jeho aktivitě a efektivitě (s příp. spoluprací policejního orgánu event. Probační a mediační služby), aby k realizaci odklonu s majetkovým postihem docházelo ve všech do úvahy přicházejících trestních věcech.

Majetkový postih v podobě složení finanční částky na pomoc obětem trestné činnosti lze přitom sjednat i v dohodě o vině a trestu (event. uložit v klasickém soudním řízení) a to jako přiměřenou povinnost k podmíněnému trestu odnětí svobody podle § 82 odst. 3 trestního zákoníku. Tento postup bude vhodný zejména ve věcech, u kterých z důvodu zákonné úpravy nebude přicházet v úvahu uložení klasické majetkové sankce (např. vzhledem k limitům ukládání peněžitého trestu podle § 67 trestního zákoníku), event. lze takovou povinnost sjednat a uložit i v kombinaci s klasickou majetkovou sankcí.

V souvislosti s majetkovým postihem pachatelů trestné činnosti je vhodné rovněž zmínit, že za rok 2021 bylo na speciální účet Ministerstva spravedlnosti připsáno celkem **356.312.409,68 Kč** z majetkových trestních sankcí v režimu zákona č. 59/2017 Sb., o použití peněžních prostředků z majetkových trestních sankcí uložených v trestním řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Oproti předchozímu období se jedná o poměrně výrazný nárůst, neboť v roce 2020 se jednalo o částku ve výši 289.789.774,98 Kč, v roce 2019 o částku ve výši 268.833.234,89 Kč a v roce 2018 o částku ve výši 64.980.214,65 Kč. Z těchto peněžních prostředků jsou uspokojovány majetkové nároky poškozených a obětí trestné činnosti, příp. přebytek se zasílá do státního rozpočtu (dvě procenta jsou každoročně odváděna do rozpočtu Probační a mediační služby). Za rok 2021 bylo oprávněným žadatelům vyplaceno celkem 6.071.196,99 Kč a Probační a mediační službě bylo poukázáno celkem 6.981.575,35 Kč, přičemž zbývající částka ve výši **343.259.637,34** byla odvedena do státního rozpočtu.

**V oblasti vyhledávání, zajišťování a odčerpávání výnosů z trestné činnosti** bylo v roce 2021 pokračováno ve spolupráci s metodickým pracovištěm Národní centrály proti organizovanému zločinu včetně konání společných vzdělávacích akcí za účasti specializovaných státních zástupců krajských a vrchních státních zastupitelství, policejních specialistů a metodiků a zástupců dalších orgánů a institucí. Zvýšená pozornost byla v rámci těchto aktivit v roce 2021 věnována problematice tzv. rozšířených konfiskací podle § 102a trestního zákoníku.

Pro úspěšnou realizaci majetkových trestních sankcí a uspokojení oprávněných majetkových nároků poškozených subjektů je často nezbytné zajištění budoucího výkonu majetkové sankce či nároku poškozeného již v průběhu přípravného řízení. Celkově byly v roce 2021 policejními orgány a státními zástupci v trestním řízení zajištěny majetkové hodnoty ve výši 7,0 mld. Kč, čímž došlo k navýšení zajištěného majetku oproti roku 2020 (v roce 2020 došlo k zajištění majetku v trestním řízení v hodnotě 6,68 mld. Kč a v roce 2019 se jednalo o majetek ve výši 5,75 mld. Kč). Na vysoké úrovni zůstal v roce 2021 zachován rovněž poměr mezi zajištěným majetkem a celkově způsobenou škodou, který dosáhl výše 32% (v období let 2004 - 2010 docházelo k zajištění majetku v trestním řízení v průměrné roční výši 1,3 mld. Kč s poměrem k celkově způsobené škodě v ročním průměru pouhých 5,1%). Odhalit často sofistikovaně ukryté nelegální zisky a výnosy z trestné činnosti pomáhá finanční šetření, které doprovází samotné trestní řízení. Takto zajištěné majetkové hodnoty se v průběhu trestního řízení vrací poškozeným subjektům event. slouží k výkonu soudem uložených majetkových sankcí (v případě odpadnutí důvodu zajištění se zajištění ruší).

**V oblasti mezinárodních aktivit** v roce 2021 jsem byl nadále činný v rámci **Pracovní skupiny OECD proti podplácení v mezinárodních podnikatelských transakcích**. Ve vztahu k České republice byla v červnu 2021 projednána zpráva týkající se plnění doporučení WGB ze strany ČR v rámci 4. fáze vzájemných hodnocení (projednání této zprávy navazovalo na samotné hodnocení ČR z června 2017 a první dvouletou zprávu o stavu implementace jednotlivých doporučení WGB obhájila ČR v červnu 2019). Z původních 17 doporučení zůstávají v současnosti zcela neimplementovaná pouze 2 doporučení (ochrana oznamovatelů, zvýšení nezávislosti státního zástupců), která jsou v gesci Ministerstva spravedlnosti a mohou být naplněna pouze přijetím legislativních změn.

V měsíci listopadu 2021 se národní korespondent jako lektor zúčastnil semináře v Justiční akademii v Kroměříži na téma mezinárodních protikorupčních hodnotících mechanismů (OECD, GRECO, UNCAC, MONEYVAL), přičemž se jednalo o odbornou vzdělávací akci vedoucí ke zvýšení povědomí a prohlubování znalostí o problematice boje proti korupci v mezinárodním kontextu.

**V oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie**, v níž je činný zejména můj zástupce JUDr. Michal Fiala, došlo v průběhu roku 2021 k několika podstatným změnám. Od června 2021 **zahájil svoji činnost Úřad evropského veřejného žalobce** (dále jen „EPPO“). Tomuto kroku předcházela součinnost soustavy státního zastupitelství s cílem vytvořit podmínky pro řádné předložení trestních věcí EPPO ke zvážení možnosti jejich převzetí (evokace) tímto úřadem. Tato příprava byla v rámci soustavy státního zastupitelství za vzájemné součinnosti s Nejvyšším státním zastupitelstvím (dále jen „NSZ“), evropským žalobcem a pověřenými evropskými žalobci zrealizována tak, aby dohodnutý postup umožnil bezprostředně po zahájení činnosti EPPO předání všech věcí s potencionální působností EPPO, stejně jako bezprostředně na to navazující vydání příslušných rozhodnutí o evokaci či neevokaci jednotlivých trestních věcí. V rámci úvodní fáze zahájení působnosti EPPO probíhalo i neformální řešení některých procesních otázek spojených s předáváním věcí EPPO. Pro účely jednotného a koordinovaného postupu soustavy státního zastupitelství byla ze strany NSZ zpracována i **metodika postupu pro určení a následné předložení konkrétních trestních věcí EPPO**, a to v návaznosti na jednotlivá kritéria jeho příslušnosti, týkající se doby spáchání skutku, jeho charakteru, právního posouzení či způsobených následků.

Zahájení působnosti EPPO a předání trestních věcí k případné evokaci předcházely interní proces přípravy a realizace **změn pokynů obecné povahy nejvyššího státního zástupce** (dále jen „POP“) v oblastech, které s novou působností EPPO souvisejí.

Především tak došlo k širší novelizaci POP č. 9/2019, o postupu státních zástupců v trestním řízení, ve znění pozdějších změn. Tímto POP byly upraveny a upřesněny především okolnosti postupu dozorových státních zástupců při úvodním vyhodnocování poznatků zakládajících možnou příslušnost EPPO, otázky související se způsobem předání informací resp. trestní věci EPPO, stejně jako k upřesnění a rozdělení působnosti jednotlivých stupňů soustavy státního zastupitelství při zajištění realizace jednotlivých úkonů, jejichž provedení Nařízením Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (dále jen „Nařízení“), při součinnosti s EPPO obecně svěruje národním orgánům veřejné žaloby. Podle charakteru úkonů byla působnost rozdělena mezi orgány NSZ na straně jedné v případech, kdy se součinnost primárně týká otázek posuzování příslušnosti orgánů EPPO a soustavy státního zastupitelství pro výkon dozoru, a mezi orgány příslušného dozorového státního zastupitelství na straně druhé v případech, kdy se součinnost s EPPO týká konkrétních věcí, které již na daném stupni v minulosti byly předmětem výkonu dozoru.

Současně došlo k úpravě příslušných informačních povinností v rámci soustavy státního zastupitelství, ukládaných POP č. 10/2011, o informacích, ve znění pozdějších změn. Nadále zůstala zachována informační povinnost dozorových

orgánů vůči odboru závažné hospodářské a finanční kriminality NSZ (dále jen „OZHFK NSZ“) týkající se nápadu všech nových věcí dotýkajících se finančních zájmů EU. Tato informační povinnost vůči OZHFK NSZ byla dále rozšířena o informace týkající se předávání konkrétních trestních věcí EPPO, a dále o podání informací v případě, kdy se EPPO přímo obrací na dozorový orgán při realizaci konkrétních kroků podle příslušných ustanovení Nařízení. Smyslem rozšíření informační povinnosti je primárně zajištění nezbytné míry přehledu o probíhající součinnosti soustavy státního zastupitelství s EPPO, a to i s přihlédnutím k tomu, že NSZ dle přijaté koncepce v rámci soustavy státního zastupitelství zůstává orgánem, do jehož působnosti má, vedle rozhodování případných sporů o příslušnost mezi EPPO a národními orgány veřejné žaloby, spadat i součinnost umožňující za Nařízením stanovených podmínek event. nezbytných souhlasů národních orgánů předávat část trestních věcí, spadajících jinak do působnosti EPPO, zpět národním orgánům veřejné žaloby k výkonu dozoru a další působnosti v trestním řízení. Lze předpokládat, že tato oblast nezbytné součinnosti mezi evropskými a národními orgány veřejné žaloby se projeví teprve v budoucnu, v návaznosti na postupně narůstající agendu EPPO.

Ze strany OZHFK NSZ je další průběžné **sledování trestních věcí**, dotýkajících se finančních zájmů EU, nadále dozorovaných na úrovni především krajských (a pouze výjimečně i okresních) státních zastupitelství, s cílem metodického využití zaměřeno zejména na oblast **zapojení úředních osob** do páchání trestné činnosti (ať již v postavení členů místní samosprávy jako zástupci žadatelů o dotace, tak v postavení osob, do jejichž působnosti patří rozhodování v procesech distribuce evropských zdrojů, případně v postavení zástupců veřejných zadavatelů zakázek financovaných z EU). Dalšími kritérii pro sledování věcí pak zůstává úzce související **trestní odpovědnosti právnických osob** (nejčastěji v postavení žadatelů o dotace, případně subjektů, které se společně s žadatelem aktivně podílí na podvodném získání dotací) i **souvislost trestné činnosti se sférou veřejného zadávání** a nezákonného ovlivňování veřejných zakázek spolufinancovaných z domácích i evropských zdrojů.

V rámci jednání mezi NSZ, Ministerstvem financí ČR a NCOZ SKPV Policie ČR byly v průběhu roku 2021 dohodnuty nezbytné změny pro výměnu informací s úřadem OLAF v rámci fungování **komunikační sítě AFCOS**. Tyto změny vyplývají z objektivního faktu, že NSZ resp. celá soustava státního zastupitelství od zahájení činnosti EPPO nadále nemá k dispozici informace o nově zahajovaných trestních řízeních, ve kterých dozorová oprávnění od počátku vykonává právě EPPO. Centrálním bodem komunikace s úřadem OLAF tak nadále namísto NSZ bude odbor mezinárodní spolupráce a metodiky NCOZ SKPV Policie ČR. S touto součástí Policie ČR bylo projednáno převzetí této části agendy spolu s předáním nezbytných informací k zajištění dalšího fungování komunikace s úřadem OLAF. O realizovaných změnách bylo vyrozuměno jak vedení úřadu OLAF, tak jednotliví vyšetřovatelé tohoto úřadu, do jejichž působnosti patří komunikace s českými orgány. Nejvyšší státní zastupitelství, resp. OZHFK NSZ, nadále zůstává součástí sítě AFCOS a vůči úřadu OLAF zajišťuje dílčí výměnu informací týkajících se trestních řízení nespádajících do působnosti EPPO, stejně jako přijímání justičních doporučení OLAF, ve kterých je dána působnost orgánů tuzemské soustavy státního zastupitelství.

**Přednášková a metodická činnost** OZHFK NSZ v oblasti ochrany finančních zájmů EU byla v roce 2021 zaměřena především na problematiku zahájení činnosti EPPO a na oblast veřejného zadávání a veřejných zakázek, včetně souvisejících otázek jejich evropského spolufinancování. Tato oblast byla rovněž předmětem přednáškové činnosti v rámci vzdělávacích aktivit Justiční akademie v Kroměříži.