

## MECHANISMUS OCHRANY FINANČNÍCH ZÁJMŮ EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ V ČESKÉ REPUBLICE

doc. JUDr. JAROSLAV FENYK, Ph.D.,

### 1. ÚVODEM

Generální rozpočet Evropských společenství se pohyboval do okamžiku přistoupení nových členských států v r. 2004 kolem 100 miliard EURO.<sup>1</sup>

Přitom podle některých zdrojů je každoročně zhruba 10 % prostředků pocházejících z rozpočtů Evropských společenství používáno nesprávným způsobem (jde o tzv. nesrovnalosti) a existují odhady, podle kterých 1–2 % těchto nesrovnalostí tvoří trestná činnost.<sup>2</sup>

První přímou reakcí na tento stav ještě v době před vznikem Evropské unie bylo rozhodnutí Evropského soudního dvora, týkajícího se Jugoslávské kukuřice, z r. 1989,<sup>3</sup> kterým soud zdůraznil, že sankce, které poškozují finance Evropských společenství, musí být **odstrašující, účinné a přiměřené** a to ve všech členských státech.

Podle současného znění čl. 280 Smlouvy o založení Evropských společenství, jsou Evropská společenství společně s členskými státy spoluodpovědná za přijetí opatření za účelem ochrany jejich finančních zájmů, která musí poskytovat **účinnou a stejnou** ochranu těmto zájmům ve všech členských státech. Pod touto ochranou se rozumí prevence škody nebo ohrožení finančních zájmů podvodnou činností a mezinárodním ekonomických a finančním trestným činem, případně účinný postih těchto. Smlouva současně omezuje tyto prostředky tak, že vyslovuje požadavek, podle kterého použití trestního práva hmotného a procesního členských států nesmí být opatřeními tohoto ustanovení dotčeno.

Předchozí odstavce naznačují, že okruh nástrojů, které by měly poskytovat dostatečnou ochranu evropským penězům není taxativně omezen. Výjimka týkající se trestního práva zde nebrání tomu, aby ze strany Evropské unie byly vytvářeny předpoklady k dostatečně účinné, a stejné aplikaci národního trestního práva v rámci celé Unie.

Česká republika v době, kdy byla tzv. kandidátskou zemí, byla (a i jako členský stát zčásti je) zapojena převážně do čerpání tzv. předvstupních fondů PHARE, ISPA, SAPARD<sup>4</sup> (ve skutečnosti se jednalo i o prostředky z dalších fondů, které nelze jed-

<sup>1</sup> OLAF – L'Europe de la légalité contre l'internationale de la fraude, Bruxelles 2002, str. 8.

<sup>2</sup> European Commission, Protecting of Community's Financial Interests, The Fight against Fraud, Annual Report 1995, str. 6.

<sup>3</sup> „Yugoslavian Maize Case“ No. 68/88.

<sup>4</sup> Srov. např. sdělení č. 7/1995 Sb. č. 207/1995 Sb. nebo č. 4/2002 Sb.m.s., č. 53/2003 Sb.m.s., 61 a 62/2003 Sb.m.s., či příslušné metodické pokyny Ministerstva financí ČR z let 1996–2001.

noznačně jako předvstupní označit – Fond solidarity, programy Fiscalis, Leonardo da Vinci, Socrates, Mládež a Kultura 200 atd.). Po přistoupení může Česká republika při splnění určitých podmínek čerpat ze **Strukturálních fondů** (Evropský fond regionálního rozvoje, Evropský sociální fond, Evropský zemědělský záruční a orientační fond) **Fond soudržnosti** (financování projektů v oblasti dopravy a životního prostředí) a tzv. **Přechodného opatření** (které má usnadnit vstup nových členských států do EU). Vzniknou jí samozřejmě stejné povinnosti v oblasti ochrany těchto prostředků jako jiným členským státům.<sup>5</sup>

Činy ohrožující nebo poškozující finanční zájmy Evropských společenství mají různorodou povahu. Lze je rozčlenit převážně na oblasti trestněprávní (trestné činy) a oblast správní (správní delikty, disciplinární delikty, jiná porušení správních předpisů). V tomto smyslu jim korespondují právní nástroje realizace požadavku ochrany finančních zájmů (trestní sankce, správní trestání, různé jiné sankce).

**Oblast trestního práva** je z hlediska pohledu Evropské unie oblastí nejvíce problematickou, protože tato oblast (justiční spolupráce v trestních věcech, jakož i spolupráce policejní) zůstává stále v rámci tzv. třetího pilíře jako důsledek přetrvávajících pochybností některých států Evropské unie v oblasti státní suverenity. Z tohoto důvodu má tato forma spolupráce stále povahu buď „pouhé“ harmonizace nebo klasické mezivládní spolupráce, která k aplikaci vyžaduje absolutní konsensus všech hlasů členských států vyúsťující v ratifikaci mezinárodní smlouvy a stále více se diskutuje o nástrojích smíšené povahy.<sup>6</sup> Rada komunitárních právních nástrojů, které byly legislativou Evropské unie připraveny a členské státy k nim přistoupily, pro nedostatek ratifikace zatím aplikována není.

Z hlediska ochrany finančních zájmů ES nás dnes zajímají zejména následující dokumenty:

- **Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. července 1995<sup>7</sup>**, která stanoví:
  - definici podvodného jednání útočícího na finanční zájmy Evropských společenství,
  - povinnosti členských států zavést podvodná jednání jako trestné činy a spolupracovat při jejich stíhání, jakož i zjednodušit vydávací řízení,
  - povinnost členských států zavést trestní odpovědnost vedoucích obchodních společností.

Protokolem o výkladu Úmluvy o ochraně finančních zájmů ES Evropským soudním dvorem ze dne 29. 11. 1996 byla pro členské státy otevřena možnost využít Evropského soudního dvora pro řízení o předběžné otázce.

Úmluva vstoupila v platnost dnem 17. 10. 2002.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Srov. přílohu k usnesení Vlády ČR č. 456 ze dne 12. 5. 2004, kde jsou tyto prostředky rozpracovány podrobně.

<sup>6</sup> Srov. např. názory členů expertního týmu in: Delmas-Marty, M. – Vervaele, J.A.E. (eds.) vol. I. *Inter-sentia*, Antwerp-Groningen-Oxford, 2000, Part III str. 369n.

<sup>7</sup> Úřední věstník C 316, 27. 11. 1995, str. 48n.

<sup>8</sup> O průběhu implementace Úmluvy a protokolů však srov. dokument: *Implementation of the member states of the Convention on the Protection of the Communities's financial interests and its protocols – Commission of the EC*, 26. 10. 2004 – COM (2004) 709 final.

– **Protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 27. 9. 1996**<sup>9</sup> stanoví:

– definici korupčního jednání útočícího na finanční zájmy Evropských společenství,  
– povinnost členských států zavést korupční jednání jako trestný čin a vzájemně spolupracovat při jeho stíhání.

– **Druhý protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů ES ze dne 19. 6. 1997**<sup>10</sup> předpokládá:

– povinnost členských států vzhledem k trestným činům, uvedeným v předchozích dokumentech zavést jako trestné praní špinavých peněz a zavést účinnou například trestní odpovědnost právnických osob,  
– povinnost členských států zajistit a konfiskovat výnosy z této trestné činnosti a věci použité ke spáchání těchto trestných činů.

Druhý protokol byl provázen přijetím vysvětlujícího textu<sup>11</sup> k jednotlivým jeho ustanovením.

Vedle shora uvedených mezivládních dokumentů je třeba zmínit též nařízení Rady (EC, EURATOM) č. 2988/95 ze dne 18. 12. 1995<sup>12</sup> o ochraně finančních zájmů ES. Toto nařízení sice vycházelo především z požadavků uvedených smluv, ale bez ohledu na jejich platnost ukládalo členským státům konkrétní povinnosti v oblasti ochrany finančních zájmů, takže vlastně tyto smluvní dokumenty předstihlo. Nařízení obsahuje zejména definici nesrovnalostí při nakládání s prostředky pocházejícími z rozpočtů ES.

Mezi nástroje boje proti trestným činům ohrožujícím nebo poškozujícím finanční zájmy ES jsou zahrnovány některé další předpisy jako např. Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropské komise nebo úředníků členských států EU ze dne 25. 6. 1997.<sup>13</sup>

## 2. VZNIK A PŮSOBNOST OLAF

**Oblast správního práva**, oficiálně neomezovaná „stigmatem“ suverenity, umožňuje oproti trestněprávní oblasti postupovat mnohem účinněji. Proto ve správní legislativě Evropské unie byly připraveny a platí předpisy, zavazující jak Evropskou unii, tak i členské státy.

Právě v této – správní – oblasti byl v devadesátých letech minulého století zřízen orgán na ochranu finančních a ekonomických zájmů ES, který by byl schopen účinně bojovat proti tzv. trans-nacionálnímu organizovanému zločinu, podvodům, korupci a všem dalším nezákonným aktivitám, útočícím na evropské veřejné finance. – UCLAF (Unité de la coordination de la lutte anti-fraude).

Odpovědnost za ochranu finančních zájmů proti různým druhům nesrovnalostí byla počátkem 90. let přenesena na Evropskou komisi, zejména v souvislosti s její odpo-

<sup>9</sup> Úřední věstník C 313, 23. 10. 1996, str. 2n.

<sup>10</sup> Úřední věstník C 221, 19. 7. 1997, str. 12n.

<sup>11</sup> Explanatory report on the Second Protocol to the Convention on the Protection of the EC's financial interests – Úřední věstník C 91/8, 31. 3. 1999, str. 23n.

<sup>12</sup> Úřední věstník č. L 312, 23. 12. 1995, str. 1n.

<sup>13</sup> Úřední věstník C 195, 25. 06. 1997 str. 2n.

vědností za přípravu a realizaci rozpočtu (pův. čl. 205, resp. 209A. dnes čl. 274, resp. 280 Smlouvy o založení ES). Ve výsledku jejího úsilí se však typicky promítla citlivá otázka **vnitřní suverenity** členských zemí a tak, ať byly původní záměry jakékoli, vznikl orgán administrativní povahy, jenž se, alespoň navenek, distancuje od trestního postihu nesrovnalostí vznikajících při nakládání z prostředky z rozpočtů ES. Přesto, jak bude patrné z níže podaných výkladů, si i tento orgán zaslouží pozornosti také z úhlu pohledu práva trestního. Původně tento orgán byl vybaven jen koordinační působností (proto také nesl označení Unité de la coordination de la lutte anti-fraude – UCLAF), jenž se však postupně projevil jako nedostatečný, právě pro absenci operačních působností, ale také pro podezření z korupce některých jeho členů, což v souhrnu vedlo k přijetí podrobné a zejména z hlediska odpovědnosti a působnosti zcela nově koncipované evropské legislativy. Tak vznikl **Evropský úřad pro potírání podvodných jednání**<sup>14</sup> – **OLAF (Organisation de la lutte anti-fraude – European Anti-Fraud Office)**. Byl zřízen rozhodnutím č. **1999/352 (EC, ECSC)** ze dne 28. dubna 1999. OLAF je orgánem Evropské komise a náleží do působnosti komisaře, který má pečovat o rozpočet Evropské unie.<sup>15</sup>

Úřad je vybaven **vyšetřovacími pravomocemi v oblasti správního práva**, a tomu odpovídající odpovědností.

OLAF má v oblasti administrativního vyšetřování úlohu dvojjakou. **Jednak je povinen provádět vnitřní a jednak vnější vyšetřování.** Vnitřní vyšetřování se týká **všech institucí ES (rozhodnutí č. 394/1999 a 396/1999 ES)**. Pochopitelně tato působnost je vymezena oblastí **ochrany finančních zájmů**. OLAF je odpovědným za zjišťování závažných faktů, týkajících se výkonu služby nebo profesionálních aktivit úředníků EU. Vnější vyšetřování je zaměřeno převážně vně orgánů EU, tedy zejména do členských států.

**Charakteristika týmu vyšetřovatelů OLAF je dána multidisciplinární povahou věci, které řeší a také tzv. intersektorálním přístupem (jde vlastně o jakousi kombinaci metodických činností, kterou vykonávají orgány činné v trestním řízení, orgány v oblasti finanční, celní, v oblasti zemědělské politiky, atd.).** Řada pracovníků OLAF přichází od národních vyšetřovacích orgánů (státní zástupci, vyšetřující soudci, policisté, celníci, auditoři, účetní atd.).

Nadto je OLAF vybaven legislativní iniciativou směřující k trestněprávní ochraně finančních zájmů ES (v současnosti je to např. legislativa k ochraně jednotné měny **EURO – mincí**).

Vedení OLAF si stále více uvědomuje, že v rámci své působnosti bez silné podpory členských států, ale i třetích zemí nebude moci plnit své úkoly. OLAF dobře vnímá, že jeho slabinou je absence pravomocí v trestním řízení, neboť řada nesrovnalostí při nakládání s prostředky EU má povahu trestných činů a výsledky jeho administrativního vyšetřování se v trestním řízení mohou použít jen velmi omezeným

<sup>14</sup> Tohoto označení používáme přesto, že oficiální překlad, uvedený v právních předpisech je odlišný a preferuje především skutečnost, že jde o úřad boje proti podvodům. Protože podvodná jednání a jejich eliminaci nelze zaměřovat s trestněprávním označením „podvodu“, použili jsme širší definice a máme za to, že je výstižnější.

<sup>15</sup> Zatím není zcela jasný vztah OLAFu a působností místopředsedy EK pro administrativní záležitosti, audit a boj proti podvodům v rámci nové Komise po 1. 5. 2004.

způsobem, pokud vůbec. Proto se snaží jednak navázat spolupráci se systémem koordinujícím trestněprávní spolupráci, který je v rámci Evropské unie označován jako EUROJUST.<sup>16</sup>

OLAF je oprávněn vést vyšetřování až do okamžiku, kdy je dáno důvodné podezření ze spáchání trestného činu. Od tohoto momentu mu vzniká povinnost předat výsledky řízení příslušnému národnímu orgánu. Činí tak ve formě tzv. zprávy (Report) podle ustanovení čl. 9 odst. 1 nařízení č. 1073/99. Pokud si odmyslíme obtíže při definování onoho okamžiku, pak nemůžeme bez povšimnutí ponechat poměrně kuriózní požadavek vyslovený v ustanovení čl. 9 odst.2 zmíněného nařízení, podle kterého tato „zpráva“ zakládá **přípustný** (admissible evidence) **důkaz ve správním nebo soudním řízení** (pozn. – tedy i trestním) v členských státech za stejných podmínek, jako národní zprávy, vyhotovené na základě národních administrativních inspekcí. V tomto ohledu lze totiž namítnout řadu problémů, které by důsledné provedení tohoto ustanovení přineslo. Především není jasné, co by měl tento důkaz (roz. důkazní prostředek) dokazovat. Z textu nařízení, který bezprostředně požadavku závaznosti předchází, lze vyrozumět, že se tím dokazuje průběh a výsledky řízení vedeného ze strany OLAF. Důkaz o řízení však v rámci trestního řízení těžko lze považovat za důkaz podle trestního řádu. Nepůjde patrně ani o obdobu tzv. účetní závěrky, která není vlastním výsledkem administrativního vyšetřování, ale kontroly. Takovou možnost ostatně vylučuje i postoj OLAF, který se snaží vytvořit pro potřeby administrativního vyšetřování minimální standardy lidských práv, resp. minimální standardy pro **požitelnost (resp. přípustnost) jednotlivých úkonů** administrativního vyšetřování v trestním řízení a tím dává najevo, jakou představu o vyšetřování má. V souvislosti s tím se ovšem nabízí otázka, zda nejde o prorůstání trestního práva do práva správního (naopak by to nemělo smysl) a pokud tato tendence bude pokračovat, pak by bylo třeba se zamyslet nad tím, do jaké míry je v takto vedeném řízení možno trpět absencí kontroly ze strany orgánu veřejné žaloby (jenž ostatně se zprávami OLAF musí pracovat) a/nebo soudu.

Domníváme se, že OLAF si je dobře vědom této slabiny a hledá v oblasti trestního práva partnera, jenž by požadavky shora zmíněné mohl naplnit. Je jasné, že unijní orgán odpovídajícího partnera na národní úrovni nenajde. Proto je OLAF označován za „hnačí motor“ projektu **Evropského prokurátora**, jehož základy byly dány již v dokumentu Corpus Juris, resp. Corpus Juris 2000.

Činnost OLAF se ale aktivizovala i v rámci konkrétních projektů připravovaných s tzv. kandidátskými státy (členské země nejsou v tomto ohledu dostatečně motivovány podmínkami přístupového partnerství a spoléhají na „zažitě“ a tradiční postupy). OLAF za pomoci příslušných národních orgánů již po několik let usiluje o vytvoření systému centrálních kontaktních bodů v každém kandidátském státě, bodů, které by zajišťovaly jednak důslednou evidenci případů tzv. nesrovnalostí při nakládání s prostředky z rozpočtu EU a dále koordinaci jejich důsledného vyšetření. Tak postupně vznikly ve většině těchto států systémy označované jako **AFCOS** (Anti-Fraud Co-

<sup>16</sup> Podle názoru vedení EUROJUSTu je však dosavadní spolupráce mezi oběma orgány EU neuspokojivá a je třeba pracovat na jejím zkvalitnění (EUROJUST – Annual Report 2003, Hague 2004, str. 36).

ordination Service), které vytváří slibný základ pro účinné sledování a vyšetření případů zjištěných nesrovnalostí. Vedení OLAF si uvědomuje, že při současném nízkém početním stavu (kolem 400 zaměstnanců) a počtu hlášených nesrovnalostí v jednotlivých členských státech, OLAF není způsobilý účinně plnit úlohu, která mu byla v r. 1999 svěřena. Proto se snaží o zkvalitnění vnitrostátních kontrolních a spolupracujících struktur. Systém spolupráce s AFCOS zatím v rámci tzv. kandidátských států nebo nových členských zemí pokročil nejdále.

### 3. OLAF A ČESKÁ REPUBLIKA

V České republice je to Nejvyšší státní zastupitelství, které je v současné době odpovědným kontaktním bodem ve vztahu k OLAF a zastřešuje strukturu orgánů označovanou právě jako AFCOS.

Nejvyšší státní zastupitelství bylo v r. 2000 ministrem spravedlnosti požádáno, aby se ujalo spolupráce s OLAF. Po zvážení všech okolností pak rozhodlo o tom, že úlohu, o níž je žádáno, přijme. S odstupem času je jasné, že volba byla správná. Lze to doložit například následujícími argumenty:

a) Od roku 1997 existuje v České republice Asociace na ochranu finančních zájmů Evropských společenství. Tato Asociace byla zřízena na základě podnětu pana Francesca de Angelis z tehdejšího DG 20 EK – finanční kontrola. Takováto asociace existuje ve většině členských států a v mnoha kandidátských i přístupových zemích.

Prostřednictvím informací této nevládní organizace, na jejímž založení se podíleli a v jejímž vedení jsou zastoupeni státní zástupci se Nejvyšší státního zastupitelství velmi brzy seznámilo s podstatou ochrany finančních zájmů ES a s určitými požadavky, které zejména ve 2. polovině 90. let v této oblasti sílily i v rámci EU. Vytvořila se zde určitá výhodnější výchozí informační pozice oproti jiným orgánům.

Uvádíme tyto skutečnosti proto, aby bylo zřejmé, že v okamžiku, kdy Vláda České republiky řešila budoucí spolupráci s OLAF (1999–2000), již u Nejvyššího státního zastupitelství existovalo dostatečné povědomí o fungování této organizace. Také proto se Ministerstvo spravedlnosti v květnu roku 2000 obrátilo na Nejvyšší státní zastupitelství, jako orgán informovaný, se žádostí o zajištění spolupráce s OLAF.

b) Nařízení Evropského Parlamentu a Rady č. 1073 z roku 1999, stanoví podmínky vzniku a působnosti OLAF. Jsou svým způsobem zaměřena především do sféry administrativní, ale dotýkají se i oblasti trestněprávní. Obsahují totiž terminologii, která pokrývá obě tyto sféry. Jako příklad lze uvést korupční jednání státního úředníka či úředníka EU v souvislosti s podvodem proti rozpočtu EU, která v podmínkách českého trestního práva vždy jsou trestným činem a nikoli administrativním deliktem, resp. jiným protiprávním jednáním. Podobně je tomu i v případě samotného označení „fraud“, které se v textech nařízení objevuje nesčetněkrát a bude v českém prostředí zpravidla s odkazem na nejnižší výši škody 4000,- EUR (pův. ECU), předpokládanou při povinném hlášení nesrovnalostí Evropské komisi trestným činem. Zcela mimo diskusi jsou jednání spočívající v praní špinavých peněz nebo v padělání nebo pozměňo-

vání peněz měny EURO, která rovněž budou téměř vždy trestným činem. Domníváme se tedy, že řada nesrovnalostí ve vztahu k rozpočtu EU bude mít charakter trestného činu a bude řešena multidisciplinární cestou, zakončenou v řadě případů trestním řízením.

c) Nejvyšší státní zastupitelství a obě vrchní státní zastupitelství dnes disponují speciálními odbory závažné hospodářské a finanční kriminality, v jejichž zvláštní působnosti, založené vyhláškou ministra spravedlnosti<sup>17</sup> je, kromě jiného, přímo provádět dozor, resp. dohled nad řešením věcí, týkajících se poškození nebo ohrožení finančních zájmů Evropské unie, včetně případů padělání EURO. Existuje tak bezprostřední kontrola nad vyřizováním těchto věcí u policie a obou Vrchních státních zastupitelství, jež jsou v těchto kauzách nastavena jako veřejná žaloba prvního stupně, pokud jde o podezření ze spáchání trestného činu. Současně postavení veřejné žaloby v trestním řízení umožňuje zajistit majetkové hodnoty a ve spolupráci s poškozeným zařadit jejich návratnost do rozpočtu EU, je-li toho třeba.

d) Nejvyšší státní zastupitelství v současné době není podřízeno ministru spravedlnosti (kromě výkonu správy), což mu umožňuje působit nezávisle na exekutivě, a tedy zejména subjektech podléhajících vnitřní a vnější finanční kontrole a hospodařících s prostředky, které budou poskytnuty z budoucích strukturálních fondů, jichž státní zastupitelství nebude v žádném ohledu používat (což jsou Evropský fond regionálního rozvoje, Evropský sociální fond, Evropský zemědělský a orientační fond) a dále Fondu soudržnosti, určeného pro financování projektů v oblasti dopravy a životního prostředí v zemích, jejichž HDP nepřesahuje 90 procent průměru EU).

e) Nejvyšší státní zastupitelství je oprávněno (pokud to nenarušuje jeho působnost) uzavírat s ústředními státními orgány jakékoli dohody, které pomohou předcházet nebo postihovat účinněji finanční a hospodářskou kriminalitu a současně může působit jako konzultační místo nebo pověřit působením nižší státní zastupitelství v případech, kdy si ústřední orgán, který zjistí nesrovnalost při nakládání s prostředky z rozpočtu EU, není jist tím, zda jde o administrativní nebo trestněprávní čin. Z dosavadních zhruba 10 případů nesrovnalostí byly více jak dvě třetiny řešeny jako podezření ze spáchání trestného činu a jeden případ byl pravomocně odsouzen. Navázalo tak i dohodu s Nejvyšším kontrolním úřadem, aniž by vzájemně nezávislé postavení obou orgánů bylo jakkoli narušeno. V rámci vzdělávacích aktivit v Justiční akademii a prostřednictvím pokynů obecné povahy a výkladových stanovisek usměrňuje a sjednocuje trestní politiku nižších stupňů státního zastupitelství v oblasti trestního postihu jednání proti finančním zájmům ES.

f) Nejvyšší státní zastupitelství je ústředním orgánem České republiky pro mezinárodní justiční spolupráci v přípravném řízení trestním, tj. ve většině trestních věcí, takže je rovněž způsobilé uvádět do souladu spolupráci s OLAF s mezinárodní justiční spoluprací. To se prokázalo například v naší součinnosti při vyšetřování případu zahraničního experta, u něhož bylo podezření na zneužití prostředků z programu PHARE, jehož se měl dopustit v několika zemích současně a kdy OLAF o nutnosti připravit se na rychlé vyřízení právní pomoci do Německa s časovým předstihem upozornil,

<sup>17</sup> Vyhláška č. 23/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

a v němž vlastní realizace právní pomoci pak proběhla v rámci jediného týdne. Nejvyšší státní zastupitelství má svého zástupce v EUROJUSTU.

g) Nejvyšší státní zastupitelství disponuje, kromě jiných, útvary netrestním a legislativně analytickým, které v součinnosti s odborem závažné hospodářské a finanční kriminality již prokázaly způsobilost být multidisciplinárním koordinačním místem pro AFCOS a připravit výkladová stanoviska ke sporným problémům předmětného druhu.

h) Nejvyšší státní zastupitelství se od r. 1999 dosud, kromě pravidelné spolupráce orgánů celní služby, která ovšem probíhala až do přístupu ČR k EU po zcela jiné právní linii a na základě samostatné mezinárodní smlouvy (6. dodatek k tzv. asociačním dohodám), ze státních orgánů nejvíce soustředilo na spolupráci s OLAF, jak v oblasti personální (osobní kontakty, rozsáhlé vzdělávání, praktické výsledky spolupráce) tak i organizační (zřízením zvláštního útvaru pro spolupráci s OLAF) a přizpůsobilo se tak potřebě této formy spolupráce. Disponuje prostředky z přímého grantu, poskytnutého OLAF a stalo se centrálním koordinátorem vzdělávacích aktivit celé sítě AFCOS v rámci ČR.

i) Nejvyšší státní zastupitelství vypracovalo ve spolupráci s Ministerstvem financí a Ministerstvem vnitra a dalšími členy AFCOS návrh Národní strategie proti podvodným jednáním ohrožujícím nebo poškozujícím finanční zájmy ES, kterou schválila usnesením č. 456 ze dne 12. 5. 2004 Vláda České republiky a která promítá dosavadní výsledky budování ochrany rozpočtových prostředků ES a stanoví priority v této oblasti pro nejbližší období.

#### 4. ZÁVĚR

Všechna jednání o vybudování sítě AFCOS v České republice provázela dlouhá a složitá vyjednávání s OLAF, byly navazovány osobní oboustranné kontakty, zpracovány návrhy organizačního zajištění ve vztahu k Vládě České republiky, provázená poté kladnými usneseními Vlády. Proběhla příprava a podpis Ujednání o spolupráci mezi Nejvyšším státním zastupitelstvím a OLAF, příprava a podpisy součinnostních dohod mezi Nejvyšším státním zastupitelstvím a ústředními orgány České republiky o vytvoření komunikační vnitřní sítě AFCOS, včetně personálního zajištění, atd.

AFCOS dnes tvoří vedle Nejvyššího státního zastupitelství kontaktní osoby z **ministerstva financí** (druhé nejvýznamnější kontaktní místo v ČR<sup>18</sup>), **ministerstva vnitra**, **ministerstva pro místní rozvoj**, **ministerstva zemědělství**, **ministerstva životního prostředí**, **ministerstva dopravy**, **ministerstva práce a sociálních věcí** a **ministerstva průmyslu a obchodu**, (resp. jejich příslušných vnitřních organizačních jednotek) a dále **Nejvyššího kontrolního úřadu** (při zachování jeho nezávislosti, ale v intencích politiky prosazované Evropským účetním dvorem).

V současné době je systém ze značné části legislativně i organizačně ošetřen. Členové AFCOS se podle potřeby scházejí a průběžně se informují a existuje i plynulý

<sup>18</sup> MF je ústředním orgánem pro finanční kontrolu – srov. § 7 odst. 1 zák. č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů.



komunikační kanál mezi AFCOS a OLAF. Hodnocení organizace SIGMA z OECD, které bylo provedeno počátkem r. 2004<sup>19</sup> potvrdilo, že volba Nejvyššího státního zastupitelství jako centrálního kontaktního bodu AFCOS byla správná a že si Nejvyšší státní zastupitelství získalo potřebou autoritu u ostatních členů AFCOS. Zcela zásadní podmínkou spolupráce v rámci AFCOS a ve vztahu k OLAF se stalo vytvoření vnitřní elektronické informační sítě napojené na systém OLAF – **Anti-fraud Information System – AFIS**, které je v současné době pod koordinací Nejvyššího státního zastupitelství v rámci AFCOS zaváděno.

Samostatnou kapitolou by byl popis praktických problémů, s nimiž se Nejvyšší státní zastupitelství setkává při komunikaci s jednotlivými kontaktními body. Překážky jsou například personální nedostatečnost přímo na Nejvyšším státním zastupitelství, personální podhodnocení finanční kontroly, špatné technické vybavení, jazyková bariéra, nedostatky v legislativě vnějšího a v legislativě, organizaci a provádění vnitřního auditu, zaměňování státní a vnitřní kontroly, nepochopení nebo podhodnocení předpisů ES v oblasti ochrany finančních zájmů, mezery v českých právních předpisech, byrokracie různého druhu a koneckonců určitý přehnaný euroskepticismus či naopak přílišný eurooptimismus v závislosti na politické orientaci příslušného odpovědného funkcionáře, atd. To všechno samozřejmě má vliv na akceschopnost AFCOS.

Po přistoupení České republiky k Evropské unii nastalo poměrně krušné období, kdy bylo třeba strukturu AFCOS, jejímž hlavním smyslem je vzájemná informovanost a koordinace v oblasti důsledného postihu nesrovnalostí proti rozpočtu ES, dobudovat. Tento úkol je postupně zvládnán a zdá se, že okamžik přístupu znamenal pro AFCOS pouze plynulý přechod na každodenní formu spolupráce mezi orgány Evropské unie a národními orgány České republiky, tedy mezi OLAF a AFCOS.

Jestli i v budoucnu bude Nejvyšší státní zastupitelství stále vedoucím koordinátorem, není podle našeho názoru zcela rozhodující. Důležité je, že byly nastaveny standardy určité, byť stále ještě nedokonalé formy organizované spolupráce v boji proti podvodům a jiným nezákonnostem ve vztahu k prostředkům ES, standardy, které se stávají běžnou praxí a jistou zárukou pro evropské občany, že jejich peníze, soustředěné v rukou českých orgánů, nebudou zneužity, nebo alespoň že boji proti zneužívání bude věnována maximální pozornost. Faktem ovšem zůstává, že systém AFCOS vybudovaný v České republice nápadně připomíná záměry OLAF obsažené v projektu tzv. Evropského veřejného žalobce a výsledky zatím dokazují, že podobný projekt by i v evropských podmínkách mohl mít naději na úspěch.

<sup>19</sup> Report SIGMA (OECD) sp. zn. NSZ 8 Spr 54/2003.

PROTECTION OF THE FINANCIAL INTERESTS  
OF THE EUROPEAN COMMUNITY (THE EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE) OLAF  
AND ANTI-FRAUD CO-ORDINATING SERVICE IN THE CZECH REPUBLIC – AFCOS

Summary

Nearly 10% of the resources originating from the budget of the European Community are used in incorrectly and about 1–2% of this amount consists of criminal activity.

In the period when the Czech Republic was a candidate nation, it was engaged predominantly in drawing from so-called pre-entry funds, particularly PHARE, ISPA, SAPARD, etc. After entry, it will be able to draw from structural funds, from the cohesive fund, and from so-called transition measures. The same obligations apply to other member states in relation to the field of protecting these resources.

According to art. 280 of the Treaty establishing the European Community, the European Community and member states are jointly responsible for taking measures for the purpose of protecting the financial interests of the European Community, which must provide effective and equivalent protection of these interests to all member states.

The protection of the financial interests of the European Community is not a new requirement. Already at the end of the 1980s, such were included in a specific ruling of the Court of Justice of the EC in the matter of the so-called Greek Corn ruling, through the relevant provisions of art. 280 of the Agreement establishing the EC, and incorporated into the Convention on Protection of the Financial Interests of the European Community dated July 26, 1995, as well as related protocols in this convention from 1996 and 1997. These documents assume effective (both administrative and criminal/legal) protective resources from the budget of the EC, which are endangered by misuse or which have been misused.

At the end of the 1990s, the field of administrative protection was incorporated into regulations, which were the basis for the establishment of the European Anti-Fraud Office – OLAF). OLAF is the organ of administrative investigation, authorised to conduct internal and external investigations. Internal investigations affect all institutions of the European Community, while external investigations are focused on relations for handling resources in member states.

While all legal regulations modifying the position of OLAF emphasise its administrative/legal character, it is apparent that it currently creates a somewhat unclear image of relations of this type of legal means for criminal law. This manifests itself, in particular, in the unique schizophrenia in the use of terminology in regulations, which define this or that method of OLAF. Of the hitherto results of OLAF activities, it is also more and more apparent, that legal protection by administration alone is insufficient. For some time now, it is also possible that OLAF has been engaged with the idea of establishing a European public prosecutor, which would be entrusted in particular to investigate and criminally prosecute possible criminal activities against the financial interests of the EC. At present, OLAF has initiated the establishment of the so-called Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS) in individual member states, the sense of which is to create a system of control points in relevant state organs handling resources from the budgets of the ES and securing a mutual level of an informed OLAF and state organs on possible inequalities when handling these resources.

In the Czech Republic, this is the Supreme Public Prosecutor's Office, which in the context of AFCOS coordinates the activity of relevant ministries and other official state organs and by communicating with the OLAF contact worksite. In 2004, the Government of the Czech Republic approved a national strategy against fraud by negotiating with damaged or endangered financial interests of the EC.