EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 6.9.2021
COM(2021) 536 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie

1. ÚVOD

1.1 Souvislosti

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (dále jen „směrnice PIF“) byla přijata dne 5. července 2017[1] jakožto součást obecné strategie Komise proti podvodům[2]. Pro členské státy, které jí jsou vázány[3], směrnice PIF nahrazuje Úmluvu o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995 a protokoly k ní[4].

Směrnice PIF na základě čl. 83 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) stanoví společné normy pro trestněprávní předpisy členských států. Tyto společné normy mají za cíl chránit finanční zájmy EU harmonizováním definic, sankcí a promlčecích dob u určitých trestných činů, které tyto zájmy poškozují. Těmito trestnými činy (dále jen „trestné činy v oblasti ochrany finančních zájmů Unie“) jsou: i) podvod, včetně přeshraničních podvodů s daní z přidané hodnoty (DPH), jimiž byla způsobena celková škoda ve výši nejméně 10 milionů EUR; ii) korupce; iii) praní peněz a iv) zpronevěra. Uvedená harmonizace má také vliv na oblast působnosti vyšetřování a stíhání vedených Úřadem evropského veřejného žalobce (EPPO)[5], jelikož pravomoci úřadu EPPO jsou určeny odkazem na směrnici PIF[6], jak byla provedena ve vnitrostátním právu. Směrnice PIF také usnadňuje zpětné získání zneužitých finančních prostředků EU[7] prostřednictvím trestního práva.

Lhůta pro provedení této směrnice do vnitrostátního práva uplynula dne 6. července 2019. Do uvedeného data oznámilo úplné provedení směrnice pouze dvanáct členských států. Komise proto zahájila řízení pro nesplnění povinnosti proti zbývajícím čtrnácti členským státům, a to zasláním výzev těmto státům v září roku 2019. K dubnu 2021 se počet oznámení o úplném provedení zvýšil na 26, což znamená, že všechny členské státy, pro něž je tato směrnice závazná, nyní oznámily její úplné provedení do vnitrostátního práva.

---

[1] Úř. věst. L 198, 28.7.2017, s. 29.

[2] *Strategie Komise proti podvodům: další opatření na ochranu rozpočtu EU*, COM(2019) 196 final ze dne 29. dubna 2019.

[3] V souladu s protokolem č. 22 ke Smlouvám se Dánsko neúčastnilo přijímání směrnice PIF, a tato směrnice pro ně tudíž není závazná ani použitelná. Pro Dánsko však nadále zůstává závazná Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství. Irsko naproti tomu uplatnilo své právo účastnit se přijímání a používání směrnice PIF v souladu s protokolem č. 21 ke Smlouvám.

[4] Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, vypracovaná na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 316, 27.11.1995, s. 49).

[5] Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (Úř. věst. L 283, 31.10.2017, s. 1).

[6] Ustanovení čl. 22 odst. 1 nařízení (EU) 2017/1939.

[7] Počet oznámených nesrovnalostí podvodného charakteru (včetně případů podezření na podvod nebo potvrzeného podvodu) a související částky v tomto ohledu nepředstavují přímý ukazatel míry podvodů s dopadem na rozpočet EU. Jde především o ukazatele úrovně odhalování a oznamování potenciálních podvodů ze strany členských států a orgánů EU. V roce 2019 bylo oznámeno 939 nesrovnalostí podvodného charakteru, které se týkaly částky ve výši přibližně 461,4 milionu EUR (*Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě, 31. výroční zpráva o ochraně finančních zájmů Evropské unie – boj proti podvodům – 2019*, COM(2020) 363 final ze dne 3. září 2020, s. 13).

1.2 Hlavní body směrnice PIF

Článek 1 určuje předmět směrnice PIF, kdežto článek 2 vymezuje oblast její působnosti a stanoví definici pojmu „finanční zájmy Unie“. Dále směrnice zavazuje členské státy:

- považovat za trestné činy podvody poškozující finanční zájmy EU, pokud jde o jakýkoli čin nebo opomenutí v souvislosti s: i) výdaji souvisejícími se zadáváním veřejných zakázek a výdaji nesouvisejícími se zadáváním veřejných zakázek a rovněž ii) příjmy plynoucími z vlastních zdrojů založených na DPH a příjmy jinými než plynoucími z vlastních zdrojů založených na DPH (článek 3),
- považovat za trestné další činy poškozující finanční zájmy Unie (praní peněz, korupci a zpronevěru) a definovat „úřední osoby“ s cílem odpovídajícím způsobem chránit finanční prostředky Unie před korupcí a zpronevěrou (článek 4),
- považovat za trestné: i) navádění ke kterémukoli z trestných činů uvedených v článcích 3 a 4 a pomoc při jejich páchání a ii) pokus o spáchání trestných činů, které jsou uvedeny v článku 3 (podvod) a čl. 4 odst. 3 (zpronevěra) (článek 5),
- stanovit odpovědnost a sankce pro: i) právnické osoby za kterýkoli z trestných činů uvedených v článcích 3, 4 a 5 spáchaný v jejich prospěch jinými osobami, jež v dané právnické osobě působí ve vedoucím postavení, nebo ii) z důvodu nedostatku dohledu nebo kontroly ze strany těchto jiných osob jakoukoli osobou jim podřízenou (články 6 a 9),
- vypracovat minimální pravidla trestních sankcí pro fyzické osoby, včetně minimálních horních hranic sankcí za trestné činy uvedené v článcích 3 a 4, pokud těmito činy byla způsobena značná škoda nebo získán značný prospěch (článek 7),
- přijmout nezbytná opatření k zajištění toho, aby spáchání trestného činu uvedeného v článcích 3, 4 nebo 5 v rámci zločinného spolčení bylo považováno za přitěžující okolnost (článek 8),
- dále: i) stanovit svou soudní příslušnost ve vztahu k trestným činům uvedeným v článcích 3, 4 a 5, pokud byl trestný čin spáchán zcela nebo zčásti na jejich území nebo pachatel trestného činu je jejich státním příslušníkem a dále pokud pachatel v době spáchání trestného činu podléhal služebnímu řádu[8], a ii) vyvarovat se toho, aby výkon soudní příslušnosti ve vztahu k trestným činům v oblasti ochrany finančních zájmů Unie spáchaným v zahraničí jejich státními příslušníky byl vázán na splnění určitých podmínek (článek 11),
- dále: i) stanovit promlčecí doby dostatečně dlouhé, počítáno od spáchání trestných činů uvedených v článcích 3, 4 a 5, aby byly dané trestné činy účinně řešeny, za uplatnění minimálních promlčecích dob u těch trestných činů, které lze postihovat trestem odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby ve výši nejméně čtyř let, a ii) přijmout nezbytná opatření s cílem umožnit výkon trestů (článek 12) a
- poskytovat statistické údaje o trestních řízeních u trestných činů uvedených v článcích 3, 4 a 5 a jejich výsledcích (čl. 18 odst. 2).

[8] V souladu s čl. 11 odst. 2 členské státy mohou upustit od uplatňování tohoto pravidla nebo jej mohou uplatňovat pouze ve specifických případech nebo za specifických podmínek, a pokud této možnosti využijí, jsou povinny vyrozumět Komisi.

1.3 Oblast působnosti a metodika zprávy

Tato zpráva na základě čl. 18 odst. 1 směrnice PIF hodnotí, do jaké míry členské státy přijaly opatření nezbytná k dosažení souladu se směrnicí PIF. Zpráva zejména posuzuje, zda členské státy tuto směrnici provedly a zda vnitrostátní právní předpisy dosahují cílů směrnice a splňují její požadavky. Tato zpráva nemá vliv na pravomoci Komise podle článku 258 Smlouvy o fungování EU posuzovat dodržení povinností u jednotlivých vnitrostátních prováděcích opatření.

Toto hodnocení je primárně založeno na informacích, které členské státy poskytly Komisi prostřednictvím svých oznámení o vnitrostátních opatřeních provádějících směrnici PIF. Uvedené informace byly doplněny externím výzkumem zadaným Generálním ředitelstvím pro spravedlnost a spotřebitele (GŘ JUST) podle jeho rámcové smlouvy. Na základě tohoto posouzení Komise zahájila systematické výměny informací s členskými státy. Další informace a vysvětlení poskytnuté členskými státy během těchto výměn umožnily Komisi upřesnit svou analýzu až na úroveň nejpodstatnějších problémů ohledně souladu se směrnicí. Tyto problémy budou podrobněji představeny níže v oddílech 2 a 3.

2. OBECNÉ HODNOCENÍ

Záměrem Komise je zajistit, aby všechny členské státy směrnici provedly jasně, přesně a správně, a to tak, že za účelem ochrany finančních zájmů Unie stanoví účinné, přiměřené a odrazující trestní sankce.

Podrobné hodnocení oznámených prováděcích opatření potvrdilo, že všechny členské státy provedly hlavní ustanovení směrnice PIF. Nicméně je třeba se zabývat zbývajícími problémy ohledně souladu se směrnicí, včetně problémů, které je nutné řešit, aby mohl úřad EPPO vést účinná vyšetřování a stíhání. Problémy ohledně souladu se týkají zejména nedostatků ve vnitrostátních právních předpisech provádějících trestněprávní definice v článcích 3, 4 a 5, a to:

- definice podvodu poškozujícího finanční zájmy Unie (článek 3) přibližně v polovině členských států,
- definice aspektů čl. 4 odst. 1 (praní peněz), čl. 4 odst. 2 (korupce) a čl. 4 odst. 3 (zpronevěra) v několika členských státech,
- definice „úřední osoby“ (čl. 4 odst. 4) přibližně v polovině členských států a
- navádění ke kterémukoli z trestných činů uvedených v článcích 3 a 4 a pomoci při jejich páchání a pokusu o spáchání trestných činů uvedených v článku 3 a čl. 4 odst. 3 (článek 5) v několika málo členských státech.

Kromě uvedeného zjistila Komise ve čtvrtině členských států řadu problémů ohledně souladu se směrnicí, které souvisí s odpovědností právnických osob a sankcemi pro fyzické osoby podle článků 6, 7 a 9. Pokud jde o sankce pro fyzické osoby (článek 7), Komise také zjistila problémy ohledně souladu ve čtvrtině členských států. Některé z těchto problémů mohou ohrožovat účinnou, přiměřenou a odrazující povahu uvedených sankcí.

Komise také v několika málo členských státech zjistila problémy ohledně souladu se směrnicí, které se týkají výkonu soudní příslušnosti založené na zásadě teritoriality a zásadě aktivní personality (čl. 11 odst. 1). Několik členských států navíc pro stíhání trestných činů v oblasti ochrany finančních zájmů Unie klade podmínky, které nejsou v souladu s čl. 11 odst. 4. Problém s prováděním článku 12, zjištěný v některých členských státech, se týká stanovení promlčecí doby pro výkon rozsudku uloženého za trestné činy uvedené v článcích 3, 4 nebo 5 na základě pravomocného odsuzujícího rozsudku, která je kratší než pět let vyžadovaných směrnicí PIF.

Závěrem Komise na základě poskytnutých informací zjistila, že výslovnou a konkrétní každoroční povinnost předložit Evropské komisi statistické údaje (čl. 18 odst. 2) obsahují právní předpisy pouze několika málo členských států. Chybí-li dostatečné údaje, pro Komisi může být později obtížnější posoudit, zda směrnice dosáhla svého obecného cíle spočívajícího v posílení ochrany finančních zájmů Unie a zda bude třeba směrnici (některé její aspekty) přezkoumat[9].

3. KONKRÉTNÍ POSUZOVANÉ BODY

3.1 Definice a oblast působnosti (článek 2)

Ustanovení čl. 2 odst. 1 směrnice PIF definuje „finanční zájmy Unie“ a „právnickou osobu“. Kromě toho čl. 2 odst. 2 stanoví prahovou hodnotu použitelnosti směrnice pro příjmy plynoucí z vlastních zdrojů odvozených z DPH. Směrnice PIF se použije pouze v případech závažných trestných činů proti společnému systému DPH. Trestné činy proti společnému systému DPH je nutno považovat za závažné, pokud se úmyslné jednání nebo opomenutí stanovené v čl. 3 odst. 2 písm. d) směrnice PIF týká území dvou nebo více členských států Unie a způsobilo celkovou škodu ve výši nejméně 10 milionů EUR.

Uvedená prahová hodnota je převážně zaměřena na zachycení karuselových podvodů, podvodů s DPH na bázi chybějícího obchodníka a podvodů s DPH páchaných v rámci zločinného spolčení, z nichž všechny představují vážnou hrozbu pro společný systém DPH, a tudíž i pro rozpočet Unie. V jednom členském státě nebyl čl. 2 odst. 1 proveden v souladu se směrnicí.

3.2 Podvod (článek 3)

Článek 3 směrnice PIF stanoví, že členské státy jsou povinny přijmout opatření nezbytná k zajištění toho, aby podvody poškozující finanční zájmy Unie byly považovány za trestný

[9] Ustanovení čl. 18 odst. 3 a 4.

čin, pokud byly spáchány úmyslně. Za tímto účelem vymezuje čtyři kategorie jednání představujícího podvod poškozující finanční zájmy Unie. Tyto čtyři kategorie se týkají jednání nebo opomenutí v souvislosti s: i) výdaji nesouvisejícími se zadáváním veřejných zakázek (čl. 3 odst. 2 písm. a)); ii) výdaji souvisejícími se zadáváním veřejných zakázek (čl. 3 odst. 2 písm. b)); iii) příjmy jinými než plynoucími z vlastních zdrojů založených na DPH (čl. 3 odst. 2 písm. c)) a iv) příjmy plynoucími z vlastních zdrojů založených na DPH (čl. 3 odst. 2 písm. d)), jak je vysvětleno výše v oddíle 3.1.

Zhruba v polovině členských států Komise zjistila problémy ohledně souladu se směrnicí spočívající v provádění hlavních aspektů těchto trestných činů. Komise konkrétně zjistila problémy ohledně souladu v užší oblasti působnosti vnitrostátních právních předpisů, které se zabývají podvody ve vztahu k výdajům nesouvisejícím se zadáváním veřejných zakázek (čl. 3 odst. 2 písm. a)) a podvody ve vztahu k výdajům souvisejícím se zadáváním veřejných zakázek (čl. 3 odst. 2 písm. b)). Další problémy se týkají provedení jakýchkoli činů nebo opomenutí v souvislosti s:

- „použitím nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů“ zahrnujícím pouze písemné podklady a nezahrnujícím „aktiva z rozpočtu Unie nebo rozpočtů spravovaných Unií nebo jejím jménem“,
- „neposkytnutím informace“, které buď není provedeno, nebo je provedeno úžeji vymezeným pojmem, a
- „nesprávným použitím takových prostředků či aktiv za jiným účelem, než pro který byly původně přiděleny“, jež je provedeno užší formulací.

Pokud jde o příjmy jiné než plynoucí z vlastních zdrojů založených na DPH (čl. 3 odst. 2 písm. c)) a příjmy plynoucí z vlastních zdrojů založených na DPH (čl. 3 odst. 2 písm. d)), Komise rovněž zjistila problémy ohledně souladu se směrnicí, opět z důvodu užší oblasti působnosti vnitrostátních právních předpisů. Další problémy se týkají provedení jakýchkoli činů nebo opomenutí v souvislosti s:

- „použitím nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů a podkladů“ a „nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů nebo podkladů v souvislosti s DPH“, které nebyly zahrnuty,
- „zdroji z rozpočtu Unie“, které byly provedeny úžeji vymezeným pojmem,
- „rozpočty spravovanými Unií nebo jejím jménem“, které nebyly zahrnuty,
- „neposkytnutím informace“ a „neposkytnutím informací v souvislosti s DPH“, které buď nebyly provedeny, nebo byly provedeny úžeji vymezeným pojmem,
- „nesprávným použitím zákonně získaného prospěchu“, které bylo provedeno užší formulací, a
- „předložením správných údajů týkajících se DPH s cílem podvodně zastřít neodvedení daně nebo neoprávněně vytvořit nárok na vrácení DPH“, které buď nebylo provedeno, nebo bylo provedeno úžeji vymezeným pojmem.

3.3 Jiné související trestné činy (článek 4)

3.3.1 Praní peněz, korupce a zpronevěra (čl. 4 odst. 1, 2 a 3)

Ustanovení čl. 4 odst. 1 směrnice PIF stanoví, že členské státy jsou povinny přijmout opatření nezbytná k zajištění toho, aby praní peněz ve smyslu čl. 1 odst. 3 směrnice (EU) 2015/849[10], které se týká majetku pocházejícího z trestných činů, na něž se vztahuje tato směrnice, bylo považováno za trestný čin. V několika členských státech nebylo toto ustanovení plně provedeno, a to buď z důvodu určitých nedostatků v samotné definici praní peněz, nebo kvůli tomu, že trestný čin uvedený ve směrnici PIF chybí mezi predikativními trestnými činy.

Dále jsou dle čl. 4 odst. 2 této směrnice členské státy povinny přijmout nezbytná opatření k zajištění toho, aby pasivní i aktivní korupce, pokud byla úmyslná, byla považována za trestný čin. V několika členských státech je u aktivní i pasivní korupce vyžadováno další hledisko – „porušení povinnosti“. Toto dodatečné hledisko významně zužuje rozsah definic korupce dle směrnice PIF a činí její stíhání závislým na prokázání tohoto porušení povinnosti.

Pokud jde o „pasivní korupci“, problém ohledně souladu se směrnicí se týká jednoho z aspektů trestného činu, a to konkrétně: „zdržení se jednání v souladu se svými povinnostmi“. V malém počtu členských států není tento aspekt do vnitrostátních právních předpisů zahrnut. Pokud jde o „aktivní korupci“, problémy ohledně souladu se směrnicí se týkají rozsahu definice, jelikož některé další aspekty („slíbí, nabídne nebo poskytne přímo nebo za pomoci prostředníka prospěch“ a „pro třetí stranu“) v některých členských státech chybí nebo nejsou provedeny správně.

Dále dle čl. 4 odst. 3 této směrnice jsou členské státy povinny přijmout nezbytná opatření k zajištění toho, aby zpronevěra, je-li spáchána úmyslně, byla trestným činem. Problémy ohledně souladu se směrnicí se týkají užšího provedení tohoto trestného činu nebo celkově chybějícího provedení.

3.3.2 Úřední osoby (čl. 4 odst. 4)

Ustanovení čl. 4 odst. 4 stanoví definici „úřední osoby“ s cílem chránit finanční prostředky Unie před korupcí a zpronevěrou. Některé prvky definice „úřední osoby“ nebyly provedeny ve vnitrostátních právních předpisech přibližně poloviny členských států. Komise v této oblasti zjistila problémy ohledně souladu se směrnicí, které se týkají:

- nezahrnutí „státního úředníka jiného členského státu a státního úředníka třetí země“, a to celkově či pouze ve vztahu k trestnému činu zpronevěry,
- definice „úředníka Unie“, která nezahrnuje: i) osoby, „které byly vyslány k Unii členským státem nebo jakýmkoli veřejným nebo soukromým subjektem a které plní úkoly rovnocenné úkolům prováděným úředníky nebo ostatními zaměstnanci Unie“,

[10] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (Text s významem pro EHP) (Úř. věst. L 141, 5.6.2015, s. 73).

nebo ii) „členy orgánů, institucí a jiných subjektů Unie zřízených v souladu se Smlouvami a zaměstnance takových subjektů“,

- kladení dalších podmínek pro definici „státního úředníka“, které zahrnují státní úředníky jiných členských států pouze tehdy, pokud byl trestný čin spáchán na území daného členského státu[11], a dále nezahrnutí „všech osob zastávajících výkonnou, správní […] funkci“, a to celkově či pouze ve vztahu k trestnému činu zpronevěry,
- Závěrem, čl. 4 odst. 4 písm. b) zmiňující „jakoukoli jinou osobu, která je […] pověřena úkoly veřejné služby“, nebyl v některých členských státech proveden.

3.4 Nedokonané trestné činy (článek 5)

Článek 5 směrnice PIF stanoví, že: i) členské státy mají povinnost přijmout nezbytná opatření k zajištění toho, aby navádění ke spáchání kteréhokoli z trestných činů uvedených v článcích 3 a 4 a pomoc při jejich páchání byly rovněž trestné (čl. 5 odst. 1) a ii) aby pokus o spáchání kteréhokoli z trestných činů uvedených v článku 3 a v čl. 4 odst. 3 byl rovněž trestný (čl. 5 odst. 2). V několika málo členských státech Komise zjistila problémy nedodržení směrnice, pokud jde o čl. 5 odst. 2. Tyto problémy se týkají nezajištění trestnosti činů: i) pokusu o spáchání trestného činu zneužití subvence; ii) některých trestných činů týkajících se cla a iii) zpronevěry.

3.5 Odpovědnost – a sankce – týkající se právnických osob (články 6 a 9)

Ustanovení čl. 6 odst. 1 směrnice PIF vyžaduje, aby členské státy přijaly nezbytná opatření k zajištění toho, že právnické osoby lze činit odpovědnými za trestné činy uvedené v článcích 3, 4 a 5 této směrnice, které v jejich prospěch spáchá jakákoli osoba jednající samostatně nebo jako člen orgánu dotčené právnické osoby, jež v této právnické osobě působí ve vedoucím postavení na základě:

a) oprávnění zastupovat tuto právnickou osobu;
b) pravomoci přijímat jménem této právnické osoby rozhodnutí nebo
c) pravomoci vykonávat v rámci této právnické osoby kontrolu.

Nadto se v souladu s čl. 6 odst. 2 od členských států vyžaduje, aby přijaly nezbytná opatření k zajištění odpovědnosti právnických osob v případech, kdy nedostatek dohledu nebo kontroly ze strany osoby uvedené v čl. 6 odst. 1 umožnil osobě jí podřízené spáchání kteréhokoli z trestných činů uvedených v článcích 3, 4 nebo 5 této směrnice ve prospěch dané právnické osoby.

[11] To znamená, že členský stát A by stíhal úředníky jiných členských států (B, C atd.) jen tehdy, pokud trestný čin spáchají na území členského státu A.

Konečně, v souladu s čl. 6 odst. 3 nesmí odpovědnost právnických osob podle čl. 6 odst. 1 a 2 této směrnice vylučovat možnost trestního stíhání fyzických osob, které jsou pachateli trestných činů uvedených v článcích 3 a 4 této směrnice nebo které jsou trestně odpovědné podle článku 5.

Ve čtvrtině členských států byla zjištěna řada problémů ohledně souladu se směrnicí. Mezi tyto problémy patří:

- chybějící provedení čl. 6 odst. 1,
- zahrnutí jednání osob pouze tehdy, je-li spácháno v rámci činnosti dané právnické osoby, a
- vyloučení trestní odpovědnosti podniků u některých predikativních trestných činů.

Další problém ohledně souladu se směrnicí se týká mísení požadavků dle čl. 6 odst. 1 a 2 ve vnitrostátních právních předpisech. Zde je třeba poukázat na skutečnost, že čl. 6 odst. 1 nevyžaduje „nedostatek dohledu nebo kontroly“, pokud je trestný čin v oblasti ochrany finančních zájmů Unie spáchán ve prospěch právnické osoby osobou, „jež v této právnické osobě působí ve vedoucím postavení“.

Článek 9 směrnice PIF stanoví, že členské státy jsou povinny přijmout nezbytná opatření k zajištění toho, aby právnické osoby odpovědné podle článku 6 této směrnice podléhaly účinným, přiměřeným a odrazujícím sankcím, které musí zahrnovat peněžité tresty nebo správní pokuty a mohou zahrnovat i jiné sankce, například:

a) zbavení oprávnění pobírat veřejné výhody nebo podpory;
b) dočasné nebo trvalé vyloučení z veřejných nabídkových řízení;
c) dočasný nebo trvalý zákaz provozování obchodní činnosti;
d) uložení soudního dohledu;
e) zrušení rozhodnutím soudu;
f) dočasné nebo trvalé uzavření provozoven použitých ke spáchání trestného činu.

Pokud jde o soulad se směrnicí, Komise zdůrazňuje, že odpovědnost podniků by neměla být závislá na pravomocném rozsudku odsuzujícím fyzickou osobu, jak tomu je v jednom členském státě, neboť to narušuje možnost ukládat právnickým osobám účinné, přiměřené a odrazující sankce.

3.6 Trestní sankce pro fyzické osoby (článek 7)

Článek 7 směrnice PIF stanoví, že vůči fyzickým osobám jsou členské státy povinny zajistit, aby bylo možné za trestné činy uvedené v článcích 3, 4 a 5 této směrnice ukládat účinné, přiměřené a odrazující trestní sankce (čl. 7 odst. 1). Za uvedené trestné činy musí být možné uložit maximální trestní sankci spočívající v trestu odnětí svobody (čl. 7 odst. 2). Za tyto trestné činy musí být možné uložit trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně čtyř let, pokud jimi byla způsobena „značná škoda“ nebo získán „značný prospěch“ (čl. 7 odst. 3)[12].

[12] Ustanovení čl. 7 odst. 3 druhé a třetí věty: „Škoda způsobená nebo prospěch získaný trestnými činy uvedenými v čl. 3 odst. 2 písm. a), b) a c) a v článku 4 se považují za značné, pokud převyšují 100 000 EUR. Škoda způsobená nebo prospěch získaný trestnými činy uvedenými v čl. 3 odst. 2 písm. d) se s výhradou čl. 2 odst. 2 vždy považují za značné.“

Problémy ohledně souladu se směrnicí byly zjištěny ve čtvrtině členských států. Pokud jde o čl. 7 odst. 1, právní předpisy několika členských států obsahují ustanovení, která jednotlivcům umožňují uniknout trestní odpovědnosti nebo uložení sankcí, pakliže v různých stádiích před trestním řízením nebo v jeho průběhu oznámí trestný čin nebo vyrovnají škodu způsobenou finančním zájmům Unie. Uvedená ustanovení mohou způsobit, že sankce budou neúčinné či nebudou odrazující. Další problémy ohledně souladu se směrnicí se týkají nesplnění prahové hodnoty pro sankce stanovené v čl. 7 odst. 3 směrnice PIF, především za:

- „neposkytnutí informace“ v kontextu podvodů ve vztahu k výdajům souvisejícím a nesouvisejícím se zadáváním veřejných zakázek,
- přípravné činy k praní peněz,
- pasivní korupci bez přitěžujících okolností,
- aktivní korupci v situacích, kdy je páchána úřední osobou vůči jiné úřední osobě nebo bez „porušení povinnosti“, která ustanovením čl. 4 odst. 2 písm. b) směrnice PIF není vyžadována, jak je popsáno v oddíle 3.3.1, a
- zpronevěru.

3.7 Soudní příslušnost (článek 11)

V souladu s článkem 11 směrnice PIF je členský stát povinen stanovit svou soudní příslušnost ve vztahu k trestným činům v oblasti ochrany finančních zájmů Unie, pokud tyto trestné činy byly spáchány zcela nebo zčásti na jeho území nebo pokud je pachatel jeho státním příslušníkem (čl. 11 odst. 1). Členské státy jsou povinny přijmout nezbytná opatření ke stanovení své soudní příslušnosti ve vztahu k trestným činům v oblasti ochrany finančních zájmů Unie, pokud pachatel v době spáchání trestného činu podléhal služebnímu řádu. Členské státy mohou upustit od uplatňování tohoto pravidla nebo je mohou uplatňovat pouze ve specifických případech nebo za specifických podmínek. Pokud uvedené pravidlo neuplatňují nebo jej uplatňují pouze ve specifických případech, jsou rovněž povinny vyrozumět Komisi (čl. 11 odst. 2).

Členské státy jsou také povinny vyrozumět Komisi, pokud se rozhodnou rozšířit svou soudní příslušnost ve vztahu k trestným činům v oblasti ochrany finančních zájmů Unie, které byly spáchány: i) pachatelem, který má obvyklé bydliště na jejich území; ii) ve prospěch právnické osoby usazené na jejich území nebo iii) jedním z jejich úředníků, který jedná při výkonu svých služebních povinností (čl. 11 odst. 3).

Konečně v případech, kdy pachatel je jejich státním příslušníkem[13], členské státy nesmějí vázat výkon své soudní příslušnosti na splnění podmínky, že trestní stíhání může být zahájeno pouze na základě: i) oznámení učiněného obětí v místě, kde byl trestný čin spáchán, nebo ii) oznámení ze strany státu, na jehož území byl trestný čin spáchán (čl. 11 odst. 4). V těchto záležitostech Komise zjistila problémy ohledně souladu se směrnicí v několika málo členských státech. Pokud jde o stanovení soudní příslušnosti na základě teritoriality (čl. 11 odst. 1), jednalo se o dva problémy ohledně souladu. První souvisel s chybějící soudní příslušností ve vztahu k praní peněz ve smyslu čl. 4 odst. 1 této směrnice. Druhý souvisel

[13] V souladu s čl. 11 odst. 1 písm. b).

s kladením dodatečných podmínek spočívajících například v tom, že u navádění ke spáchání trestných činů v oblasti ochrany finančních zájmů Unie nebo pomoci při jejich páchání: i) by hlavní pachatel měl jednat na jejich území nebo ii) trest stanovený vnitrostátním právem musí přesahovat určitou prahovou hodnotu.

Rozšíření soudní příslušnosti na pachatele podléhající služebnímu řádu za specifických podmínek, či bez nich bylo v souladu s čl. 11 odst. 2 vnitrostátními právními předpisy upraveno ve dvanácti členských státech.

Přibližně polovina členských států rozšířila svou soudní příslušnost ve vztahu k trestným činům v oblasti ochrany finančních zájmů Unie spáchaným: i) pachatelem, který má obvyklé bydliště na jejich území, nebo ii) ve prospěch právnické osoby usazené na jejich území a/nebo iii) jedním z jejich úředníků, který jedná při výkonu svých služebních povinností (čl. 11 odst. 3). Problémy ohledně souladu s čl. 11 odst. 4 se týkají kladení podmínky, že trestní stíhání může být zahájeno pouze: i) na základě oznámení učiněného obětí v místě, kde byl trestný čin spáchán, nebo ii) na základě stížnosti poškozené strany (pokud je taková stížnost pro trestní stíhání podle zahraničního práva vyžadována).

3.8 Promlčecí doba (článek 12)

V souladu s čl. 12 odst. 1 směrnice PIF jsou členské státy povinny přijmout nezbytná opatření ke stanovení promlčecí doby. Tato doba musí být dostatečně dlouhá, počítáno od spáchání trestného činu, aby byly trestné činy uvedené v článcích 3, 4 a 5 účinně vyšetřovány a stíhány a aby bylo provedeno účinné soudní řízení a vydáno soudní rozhodnutí. Směrnice stanoví minimální promlčecí doby u těch trestných činů, které lze postihovat trestem odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby ve výši nejméně čtyř let (čl. 12 odst. 2 a 3). Směrnice také stanoví promlčecí doby pro vykonatelnost trestů na základě odsuzujícího rozsudku pro trestné činy uvedené v článcích 3, 4 a 5 (čl. 12 odst. 4). Problém s provedením do vnitrostátních právních předpisů v některých členských státech existuje v promlčecí době pro výkon rozsudku uloženého na základě pravomocného odsuzujícího rozsudku za trestné činy uvedené v článcích 3, 4 nebo 5, která je kratší než pět let vyžadovaných čl. 12 odst. 4.

4. ZÁVĚRY

Směrnice PIF byla přijata s cílem posílit ochranu před trestnými činy poškozujícími finanční zájmy Unie. Směrnice přináší přidanou hodnotu tím, že stanoví: i) společná minimální pravidla pro definování trestných činů a ii) sankce pro boj proti podvodům a dalšímu protiprávnímu jednání poškozujícímu finanční zájmy Unie. Všechny členské státy provedly do vnitrostátního práva hlavní ustanovení směrnice PIF.

Nicméně hodnocení ukazuje, že provedení směrnice je stále třeba zlepšit, zejména za účelem zajištění: i) konzistentního provedení definic trestných činů uvedených v článcích 3, 4 a 5 a ii) odpovědnosti – a sankcí – týkajících se právnických osob a fyzických osob v souladu s články 6, 7, a 9. Je rovněž třeba řádně provést ustanovení o výkonu soudní příslušnosti (článek 11) a promlčecích dobách (článek 12).

K řádnému provedení je zapotřebí dalších legislativních opatření na straně členských států, aby se jejich vnitrostátní právní předpisy dostaly do naprostého souladu s požadavky směrnice PIF. To je obzvláště důležité pro to, aby úřad EPPO mohl vést účinná vyšetřování a stíhání.

Ze strany členských států je také zásadní, aby Evropské komisi předkládaly statistické údaje o trestních řízeních a jejich výsledcích (čl. 18 odst. 2). Toto předkládání údajů je stěžejní k posouzení toho, zda se na základě směrnice PIF dosáhlo ochrany finančních zájmů Unie.

Komise bude v souladu s článkem 18 směrnice PIF nadále posuzovat dodržování této směrnice členskými státy a přijme veškerá vhodná opatření, aby zajistila soulad s jejími ustanoveními v celé Evropské unii.