



V Bruselu dne 11.10.2019
COM(2019) 444 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

30. výroční zpráva o ochraně finančních zájmů Evropské unie – boj proti podvodům – 2018

{SWD(2019) 361 final} - {SWD(2019) 362 final} - {SWD(2019) 363 final} -
{SWD(2019) 364 final} - {SWD(2019) 365 final}

OBSAH

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

30. výroční zpráva o ochraně finančních zájmů Evropské unie a boji proti podvodům (2018)

1. ÚVOD	6
1.1. První desetiletí (1989–1998): položení základů	6
1.2. Druhé desetiletí (1999–2008): rozšíření, konsolidace a provozní reformy	7
1.3. Třetí desetiletí (2009–2018): reformy a nový krok vpřed.....	8
 2. HARMONIZACE A POSÍLENÍ BOJE PROTI PODVODŮM V RÁMCI EU: PRŮŘEZOVÉ POLITIKY A OPATŘENÍ V OBLASTI BOJE PROTI PODVODŮM A JEJICH VÝSLEDKY V ROCE 2018.....	9
2.1. Legislativní akty přijaté orgány EU	9
2.1.1. Nařízení, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce: současná situace.....	9
2.1.2. Souhrnné nařízení	10
2.2. Formování budoucnosti: legislativní a politické iniciativy evropských orgánů	10
2.2.1. Návrh Komise na revizi nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013	10
2.2.2. Návrh Komise na nařízení o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech.....	10
2.2.3. Průřezová ustanovení o ochraně finančních zájmů EU v rámci všech návrhů Komise týkajících se víceletého finančního rámce	11
2.2.4. Boj proti korupci v EU	11
2.2.5. Mezinárodní spolupráce	11
2.2.6. Strategie Komise proti podvodům a nový balíček týkající se správy a řízení.....	11
2.2.7. Provádění programu Hercule	12
2.3. Judikatura Soudního dvora EU	12
2.3.1. Sigma Orionis v. Komise.....	12
2.3.2. Judikatura týkající se systému včasného odhalování rizik a vylučování hospodářských subjektů 12	
2.4. Opatření přijatá členskými státy	12
2.4.1. Přehled opatření přijatých členskými státy	12
2.4.1.1. Vnitrostátní strategie proti podvodům	13
2.4.1.2. Posílení transparentnosti, boj proti korupci a střetu zájmů při zadávání veřejných zakázek.....	13
2.4.1.3. Ostatní opatření	13
2.4.2. Plnění doporučení za rok 2017	13
2.5. Shrnutí statistických údajů týkajících se odhalených nesrovnalostí a podvodů	15
2.5.1. Odhalené nesrovnalosti podvodného charakteru.....	16
2.5.2. Odhalené a oznámené nesrovnalosti nepodvodného charakteru	17
2.5.3. Vyšetřování úřadu OLAF	18
 3. POLITIKY A OPATŘENÍ V OBLASTI BOJE PROTI PODVODŮM A JEJICH VÝSLEDKY – PŘÍJMY.....	18
3.1. Opatření orgánů EU proti podvodům – příjmy	18
3.1.1. Vzájemná správní pomoc	18
3.1.1.1. Informační systém pro boj proti podvodům (AFIS)	18
3.1.1.2. Společné celní operace	19

3.1.2.	Vzájemná pomoc a ustanovení o boji proti podvodům v mezinárodních dohodách	19
3.1.3.	Boj proti nezákonnému obchodu s tabákovými výrobky	20
3.1.4.	Spolupráce v oblasti boje proti podvodům se Společným výzkumným střediskem (JRC)	20
3.1.5.	Boj proti podvodům v oblasti DPH.....	21
3.2.	Opatření členských států proti podvodům – příjmy	22
3.3.	Statistické údaje týkající se odhalených nesrovnalostí a podvodů – příjmy.....	23
3.3.1.	Odhalené nesrovnalosti podvodného charakteru.....	24
3.3.2.	Odhalené nesrovnalosti nepodvodného charakteru.....	24
4.	ODVĚTVOVÉ POLITIKY A OPATŘENÍ V OBLASTI BOJE PROTI PODVODŮM A JEJICH VÝSLEDKY – VÝDAJE.....	24
4.1.	Odvětvové politiky a opatření členských států v oblasti boje proti podvodům týkající se několika výdajových oblastí	24
4.2.	Zemědělství – odvětvové politiky a opatření v oblasti boje proti podvodům a jejich výsledky	25
4.2.1.	Zemědělství – opatření členských států proti podvodům	25
4.2.2.	Zemědělství – statistické údaje týkající se odhalených nesrovnalostí a podvodů.....	25
4.2.2.1.	Odhalené nesrovnalosti podvodného charakteru	26
4.2.2.2.	Odhalené nesrovnalosti nepodvodného charakteru	26
4.3.	Politika soudržnosti a rybolov – odvětvové politiky a opatření v oblasti boje proti podvodům a jejich výsledky	27
4.3.1.	Politika soudržnosti a rybolov – opatření členských států proti podvodům	27
4.3.2.	Politika soudržnosti a rybolov – statistické údaje týkající se odhalených nesrovnalostí a podvodů.....	29
4.3.2.1.	Odhalené nesrovnalosti podvodného charakteru	29
4.3.2.2.	Odhalené nesrovnalosti nepodvodného charakteru	29
4.4.	Nepřímé řízení (předvstupní pomoc) – statistické údaje týkající se odhalených nesrovnalostí a podvodů.....	29
4.5.	Přímé řízení – odvětvové politiky a opatření v boji proti podvodům a jejich výsledky	30
4.5.1.	Přímé řízení – statistické údaje týkající se odhalených nesrovnalostí a podvodů	30
4.5.1.1.	Odhalené nesrovnalosti podvodného charakteru	30
4.5.1.2.	Odhalené nesrovnalosti nepodvodného charakteru	30
5.	ZPĚTNÉ ZÍSKÁVÁNÍ FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ A DALŠÍ PREVENTIVNÍ A NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ	30
6.	SPOLUPRÁCE S ČLENSKÝMI STÁTY.....	30
7.	SYSTÉM VČASNÉHO ODHALOVÁNÍ RIZIK A VYLUČOVÁNÍ HOSPODÁŘSKÝCH SUBJEKTŮ (EDES)	31
8.	OPATŘENÍ PŘIJATÁ V NÁVAZNOSTI NA USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU O VÝROČNÍ ZPRÁVĚ ZA ROK 2017	32
9.	ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ	32
9.1.	Příjmy	32

9.2.	Výdaje	33
9.3.	Rychlé ohlédnutí.....	33

Seznam obrázků

OBRÁZEK 1:	NESROVNALOSTI PODVODNÉHO CHARAKTERU OZNÁMENÉ V ROCE 2018	16
OBRÁZEK 2:	OZNÁMENÉ NESROVNALOSTI PODVODNÉHO CHARAKTERU A SOUVISEJÍCÍ ČÁSTKY, 2014–2018.....	17
OBRÁZEK 3:	NESROVNALOSTI NEPODVOVNÉHO CHARAKTERU OZNÁMENÉ V ROCE 2018	18
OBRÁZEK 4:	SPOLEČNÉ CELNÍ OPERACE V ROCE 2018.....	19
OBRÁZEK 5:	TRADIČNÍ VLASTNÍ ZDROJE – KLÍČOVÉ ÚDAJE A VZORCE.....	24
OBRÁZEK 6:	MÍRA ODHALENÍ PODLE SLOŽKY SZP	25
OBRÁZEK 7:	ZEMĚDĚLSKÁ POLITIKA – KLÍČOVÁ FAKTA A ČÍSELNÉ ÚDAJE	26
OBRÁZEK 8:	TRŽNÍ OPATŘENÍ, KTERÁ JSOU NEJVÍCE DOTČENA NESROVNALOSTMI (PODVOVNÉHO I NEPODVOVNÉHO CHARAKTERU).....	27
OBRÁZEK 9:	OPATŘENÍ PŘIJATÁ ČLENSKÝMI STÁTY V OBLASTI POLITIKY SOUDRŽNOSTI	27
OBRÁZEK 10:	POLITIKA SOUDRŽNOSTI A RYBÁŘSKÁ POLITIKA – KLÍČOVÁ FAKTA A ČÍSELNÉ ÚDAJE	28
OBRÁZEK 11:	STRUKTURA A PODSKUPINY VÝBORU COCOLAF.....	30

Shrnutí

Třicet let ochrany finančních zájmů EU

Jedná se o 30. výroční zprávu Komise o ochraně finančních zájmů EU a o boji proti podvodům (dále jen „zpráva o ochraně finančních zájmů“). Toto období třiceti let lze rozdělit do tří zhruba desetiletých fází.

V první fázi (1989–1998) byly položeny legislativní základy boje proti podvodům a nesrovnalostem.

Druhé desetiletí (1999–2008) bylo obdobím konsolidace, provozních reforem a největšího rozšíření v historii Evropské unie.

Během třetího desetiletí (2009–2018) dostala ochrana finančních zájmů EU nový podnět. Evropské orgány se dohodly na řadě nových aktů a iniciativ pro další posílení boje proti podvodům na úrovni EU a byly stanoveny podmínky pro nového hráče (Úřad evropského veřejného žalobce, EPPO), který se brzy objevil na scéně.

Hlavní průřezové iniciativy přijaté a vytvořené v roce 2018

V průběhu roku 2018, který byl posledním rokem třetí fáze, byla přijata nová finanční pravidla (v *souhrnném nařízení*) s cílem zjednodušit a zefektivnit využívání finančních prostředků EU a nově vymezit střet zájmů pro všechny účastníky finančních operací plnící rozpočet EU v různých režimech řízení, a to i na vnitrostátní úrovni.

Vzhledem k tomu, že orgány jednají o právním rámci pro víceletý finanční rámec na období 2021–2027, jsou ustanovení o boji proti podvodům pro výdajové programy dále zdokonalována. Každá osoba nebo subjekt, který je příjemcem finančních prostředků EU, bude muset plně spolupracovat při ochraně finančních zájmů EU. Musí poskytnout nezbytná přístupová práva Komisi, úřadu OLAF, Úřadu evropského veřejného žalobce a Evropskému účetnímu dvoru a zajistit, aby třetí strany zapojené do vynakládání finančních prostředků EU učinily totéž.

Hlavní události v oblasti příjmů

Na straně příjmů předložila Komise nový akční plán, jehož cílem je i nadále účinně bojovat proti nezákonnému obchodu s tabákem.

Byla přijata nová pravidla s cílem omezit nadnárodní podvody v oblasti DPH. Vzájemná správní pomoc mezi členskými státy vzrostla díky nové možnosti zahájit společná správní šetření a díky síti vnitrostátních analytiků členských států EU, kteří pracují v různých oblastech rizika vzniku podvodu v rámci sítě Eurofisc.

V souladu s doporučeními Komise uvedenými ve zprávě o ochraně finančních zájmů z roku 2017

zavedly členské státy nové IT nástroje, přístupy založené na posouzení rizik a iniciativy, které mají pomoci čelit problémům způsobeným podhodnocováním zboží (zejména obuvi a textilu), a to i prostřednictvím elektronického obchodování. Ačkoli členské státy odhalily v oblasti cel (tradiční vlastní zdroje – TVZ) méně nesrovnalostí než v roce 2017, byly finanční náklady těchto nesrovnalostí vyšší. Obdobně počet odhalených podvodů zůstal stabilní, avšak související finanční dopad byl vyšší.

V oblasti tradičních vlastních zdrojů tato zpráva doporučuje další opatření k řešení problémů spojených s přeshraničním elektronickým obchodem, zejména pokud jde o možné zneužívání zásilek nízké hodnoty.

Hlavní události v oblasti výdajů

Pokud jde o výdaje, přijaly členské státy několik operativních opatření, zejména zavedení IT nástrojů pro hodnocení rizik (jako je ARACHNE), posuzování rizika podvodů a kurzy odborné přípravy s cílem zvýšit obecné povědomí o podvodech v souladu s ustanoveními víceletého finančního rámce na období 2014–2020 a s doporučeními Komise uvedenými v předchozích zprávách o ochraně finančních zájmů.

Odhalování podvodů a nesrovnalostí v oblasti výdajů se řídí obdobným modelem jako oblast příjmů, přičemž každý rok je odhaleno méně případů, avšak s vyššími finančními náklady.

Vzhledem k tomu, že několik výdajových programů má víceletý cyklus, byla vypracována srovnávací analýza pro programová období politiky soudržnosti 2007–2013 a 2014–2020. To ukazuje modely, které mohou být výsledkem posílených schopností v oblasti odhalování podvodů a předcházení nesrovnalostem, které byly zavedeny v rámci přijatých opatření proti podvodům. Komise bude tyto výsledky dále sledovat s cílem posoudit, zda jsou skutečně důsledkem účinnějších systémů, a nikoli nedostatečného odhalování a nedostatečného oznamování.

Analýza potvrzuje zjištění předchozích zpráv o ochraně finančních zájmů, pokud jde o rizikové oblasti a potřebu zlepšit koordinaci a spolupráci mezi správními a justičními orgány. Tato zpráva o ochraně finančních zájmů proto znovu vyzývá členské státy, aby v rámci vyhrazených vnitrostátních strategií rozvíjely své systémy pro boj proti podvodům.

Úspěchy Junckerovy Komise

Tato zpráva je poslední zprávou přijatou za Junckerovy Komise, během jejíhož mandátu nabraly boj proti podvodům a ochrana finančních

zájmů EU nový spád. Mezi nejvýznamnější úspěchy patří směrnice o boji proti podvodům vedeném trestněprávní cestou a nařízení týkající se zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce prostřednictvím posílené spolupráce (oba předpisy přijaty v roce 2017) a revize finančního nařízení, která nově vymezila střet zájmů pro všechny účastníky finančních operací plnící rozpočet EU. V roce 2018 Komise rovněž předložila návrh na cílenou revizi nařízení o úřadu OLAF (nařízení č. 883/2013), o němž by měla být brzy zahájena třístranná jednání.

Komise si je však vědoma, že v této oblasti nemůže polevit. Neustále se objevují nové výzvy a pro udržení důvěry veřejnosti musí orgány EU a jednotlivých členských států prokázat své plné odhodlání bojovat proti neefektivitě a protiprávnímu jednání.

Dne 29. dubna 2019 přijala Komise novou strategii proti podvodům, aby reagovala na několik doporučení Evropského účetního dvora z roku 2019 týkajících se řízení rizika podvodů. Cílem strategie Komise proti podvodům je zlepšit analytickou kapacitu Komise tak, aby mohla rychle reagovat na neustále se měnící výzvy, například začleněním nových technologií do kontrolních procesů a zlepšením celkové vnitřní koordinace, která je pro tak složitou organizaci klíčová.

1. Úvod

Jedná se o 30. výroční zprávu Komise o ochraně finančních zájmů EU a o boji proti podvodům (dále jen „zpráva o ochraně finančních zájmů“). První zpráva byla přijata v lednu 1990. Se vstupem Maastrichtské smlouvy v platnost dne 1. ledna 1993 zvláštní článek této smlouvy výslovně stanovil boj proti podvodům poškozujícím finanční zájmy, v té době, Společenství.

Od 1. května 1999, po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost, se na výroční zprávy Evropskému parlamentu a Radě o opatřeních přijatých k zamezení podvodů a jiných protiprávních jednání poškozujících finanční zájmy EU vztahuje zvláštní ustanovení (původně čl. 280 odst. 5 Smlouvy o ES a nyní čl. 325 odst. 5 SFEU).

Odpovědnost za ochranu finančních zájmů EU a boj proti podvodům nesou společně EU a členské státy. Orgány členských států spravují přibližně 74 % výdajů EU a vybírají tradiční vlastní zdroje. Komise na obě tyto oblasti dohlíží, stanoví standardy a ověřuje jejich dodržování. Pro účinnou ochranu finančních zájmů EU musí Komise a členské státy vzájemně úzce spolupracovat.

Od zprávy za rok 1989 zpráva o ochraně finančních zájmů tuto spolupráci hodnotí za účelem jejího zlepšení. Za tímto účelem:

- podává přehled o opatřeních, jež byla v boji proti podvodům přijata na úrovni EU a členských států,
- obsahuje analýzu nejdůležitějších výsledků vnitrostátních a evropských orgánů při odhalování podvodů a nesrovnalostí ve výdajích a příjmech EU. To je založeno zejména na odhalených nesrovnalostech a podvodech, které členské státy oznámily v souladu s odvětvovými předpisy.

Toto 30. vydání zprávy poskytne přehled hlavních úspěchů za uplynulých 30 let a rovněž informace o iniciativách roku 2018. V oddílech 1.1, 1.2 a 1.3 bude nastíněno uplynulých 30 let boje proti podvodům a ochrany rozpočtu EU.

Ke zprávě je připojeno pět pracovních dokumentů útvarů Komise (SWD), jež jsou uvedeny v příloze 3¹.

1.1. První desetiletí (1989–1998): položení základů

Na konci roku 1988 byla zřízena koordinační jednotka pro boj proti podvodům (**UCLAF**), která měla řídit veškeré činnosti Komise v oblasti předcházení podvodům a dohlížet na ně, a to prostřednictvím **45bodového pracovního programu** zaměřeného na plnění jejích cílů.

Během tohoto prvního desetiletí byla přijata řada důležitých legislativních aktů, které až do roku 2017 výrazně utvářely oblast boje proti podvodům. V roce **1991** přijala Rada **nařízení č. 595/91** o oznamování nesrovnalostí ve společné zemědělské politice. **Maastrichtská smlouva (SEU)**, která vstoupila v platnost na konci roku **1993**, stanovila cíle a prostředky pro boj proti podvodům na nejvyšší normativní úrovni a potvrdila povinnost členských států přistupovat v boji proti podvodům k finančním zájmům Společenství stejným způsobem jako ke svým vlastním, tj. pomocí účinných, přiměřených a odrazujících prostředků, a to díky konkrétnímu článku (209A). Hlava 4 SEU stanovila užší spolupráci a nástroje k jejímu dosažení.

V roce **1994** byl zřízen **Poradní výbor pro koordinaci boje proti podvodům (COCOLAF)**². Byla rovněž přijata nařízení (ES) č. 1681/94 a č. 1831/94 o oznamování nesrovnalostí a zpětném získávání neoprávněně vyplacených částek v oblasti strukturálních fondů a Fondu soudržnosti a v každém členském státě byla zřízena **bezplatná telefonní linka**, aby jednotlivci mohli pomáhat chránit finanční zájmy EU.

Na mezivládní úrovni členské státy podepsaly **Úmluvu o ochraně finančních zájmů Společenství podle trestního práva (1995)**. Úmluva stanoví společnou definici podvodu a dalších závažných trestných činů poškozujících finanční zájmy Společenství a ukládá členským státům povinnost považovat podvod za zvláštní trestný čin s odpovídajícími sankcemi. Na konci roku přijala Rada **nařízení (ES, Euratom) č. 2988/95**, rámcový legislativní akt vztahující se na veškeré výdaje a tradiční vlastní zdroje (nikoli DPH), který vytvořil základ pro stanovení jednotných správních sankcí se stejnou právní silou v celém Evropském společenství.

¹ i) Provádění článku 325 členskými státy v roce 2018;
ii) Statistická analýza nesrovnalostí oznámených v oblasti vlastních zdrojů, přírodních zdrojů, politiky soudržnosti a předvstupní pomoci a přímých výdajů;
iii) Opatření přijatá v návaznosti na doporučení uvedená ve zprávě Komise o ochraně finančních zájmů EU – boj proti podvodům za rok 2017;
iv) Systém včasného odhalování rizik a vylučování

hospodářských subjektů (EDES) – výbor uvedený v článku 108 finančního nařízení a
v) Roční přehled s informacemi o výsledcích programu Hercule III v roce 2018.

² Viz bod 6.

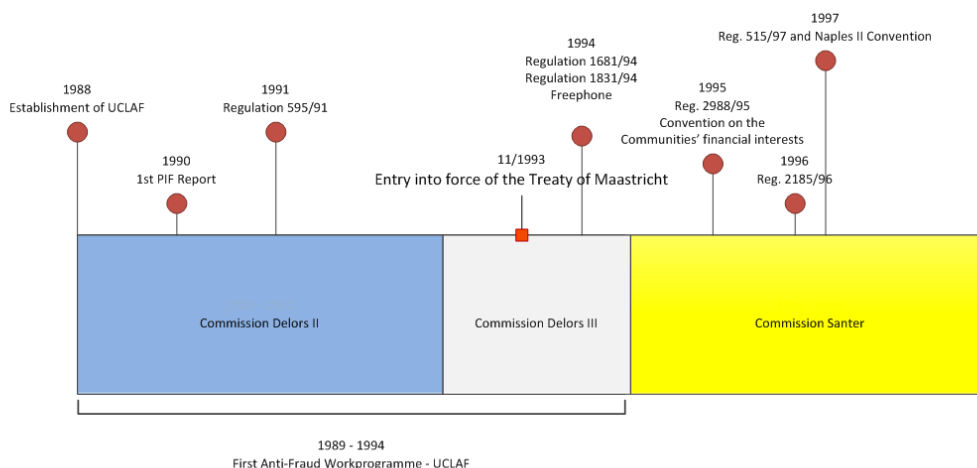
V roce **1996** byly přijaty nařízení (ES) č. 2185/96 o kontrolách a inspekcích na místě prováděných úředníky Komise v členských státech za účelem odhalování podvodů a nesrovnalostí, jakož i **první protokol o boji proti korupci** připojený k Úmluvě z roku 1995.

V roce **1997** bylo přijato nařízení (ES) č. 515/97 o **vzájemné pomoci v oblasti cel a zemědělství**. Úmluva o vzájemné pomoci a spolupráci mezi celními správami (dále jen „Neapolská úmluva II“) byla podepsána v Bruselu dne 18. prosince 1997 (v platnost vstoupila dne 23. června 2009). Tato úmluva, pokud jde o stíhání a trestání porušování celních předpisů EU, doplňuje nařízení (ES) č. 515/97 a rovněž nařízení č. 389/2012 (v záležitostech týkajících se spotřebních daní)

o vzájemné pomoci mezi správními orgány členských států.

Ve stejném roce podepsaly členské státy **druhý protokol (týkající se praní peněz a justiční spolupráce)** k Úmluvě z roku 1995. Rada zahájila program **FISCALIS**, zlepšující nástroje pro komunikaci a výměnu informací, s cílem předcházet podvodům v oblasti DPH a spotřebních daní. Komise přijala „**Agendu 2000**“: sdělení popisující širší perspektivy rozvoje EU a jejích politik na prahu nového století, výzvy spojené s rozšířením a budoucí finanční rámec.

Konec prvního desetiletí byl poznamenán událostmi, které prokázaly řadu nedostatků, jež v některých oblastech vyžadovaly další kroky.



1.2. Druhé desetiletí (1999–2008): rozšíření, konsolidace a provozní reformy

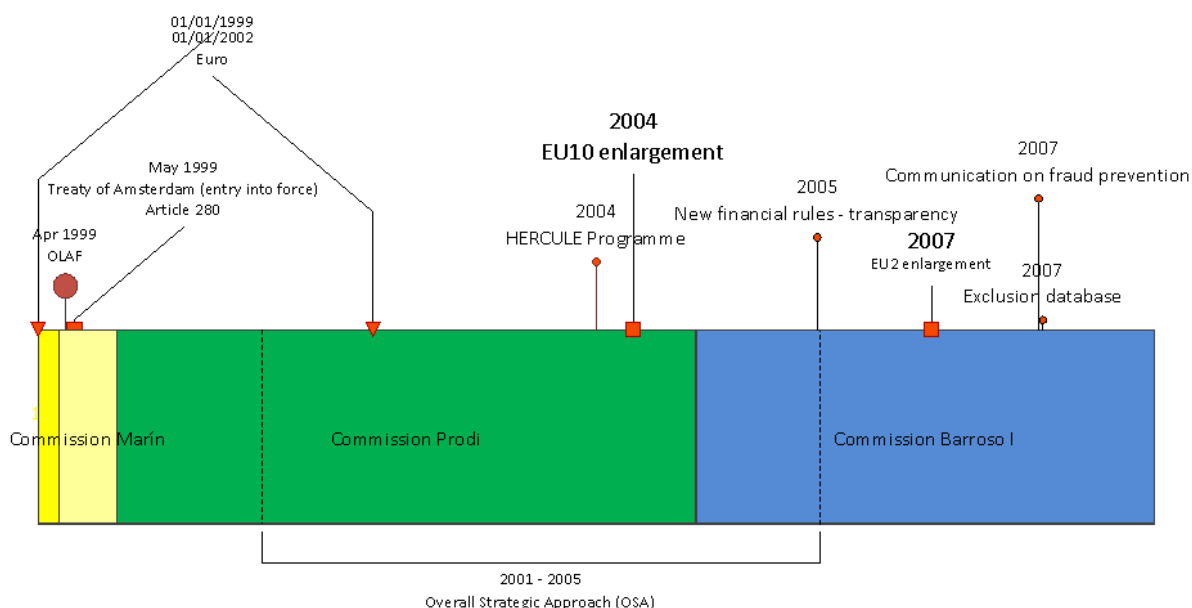
V dubnu **1999** vstoupil na scénu nový hráč. Komise se rozhodla zřídit **Evropský úřad pro boj proti podvodům** (OLAF), nezávislý orgán pro operativní činnosti, který převzal úkoly jednotky UCLAF. **Nový legislativní balíček** vstoupil v platnost dne 1. června 1999 a rozšířil odpovědnost úřadu OLAF na všechny činnosti související s ochranou zájmů Společenství před protiprávním jednáním poškozujícím finanční zájmy, které může mít za následek správní nebo trestní řízení. Kromě toho začaly téměř všechny orgány EU pověřovat úřad OLAF vyšetřováním vážných pochybení ze strany svých členů a svých zaměstnanců.

To bylo součástí rozsáhlé reformy a modernizace celé správy EU, zejména v oblasti finančního řízení, která posílila systém správy a řízení Komise a vedla k jasnějšímu stanovení odpovědnosti a povinností. V rámci finanční reformy, která byla zahájena

v roce **2000**, se Komise rozhodla revidovat své vnitřní kontrolní struktury tak, aby pověřené schvalující osoby plně odpovídaly za vnitřní kontrolu nad svými činnostmi, včetně boje proti podvodům.

Jako první evropský vyšetřovací orgán se úřad OLAF zaměřuje na operativní činnosti. Díky sloučení operativních odborných znalostí a koordinace politických iniciativ Komise zaměřených na boj proti podvodům do jediného subjektu však bylo druhé desetiletí rovněž bohaté na **politické nápady a projekty k dalšímu posílení** boje proti podvodům. Některé z těchto iniciativ přinesly výsledky až ve třetím desetiletí, ale byly nastíněny již v **celkovém strategickém přístupu (2001–2005)**³.

³ COM(2000) 358 final.



V květnu **1999** vstoupila v platnost **Amsterodamská smlouva** pozměňující a rozšiřující ustanovení o boji proti podvodům a zakotvující přijetí zprávy o ochraně finančních zájmů v odstavci 5 nového **článku 280**.

Celková architektura byla významně upevněna posílením úlohy Evropského parlamentu a Evropského účetního dvora (EÚD).

Druhé desetiletí bylo poznamenáno zavedením eura a největším rozšířením v historii EU, kdy přistoupilo dvanáct nových členských států (v letech **2004** a **2007**). Z hlediska boje proti podvodům tento proces vyžadoval, aby byla v každém členském státě zřízena vnitrostátní koordinační služba pro boj proti podvodům (AFCOS) a aby Komise uskutečnila rozsáhlou odbornou přípravu pro všech dvanáct zemí.

V rámci celkového strategického přístupu byla zřízena pracovní skupina „Recovery Taskforce“, s cílem zvýšit zpětné získávání finančních prostředků EU v případech odhalených podvodů nebo jiných nesrovnalostí.

V roce **2003** Komise navrhla **program „Hercule“** na podporu odborné přípravy, opatření technické pomoci a výměny údajů. Program byl zahájen v roce **2004** a byl prodloužen na základě **víceletých finančních rámců (VFR) na období 2007–2013 a 2014–2020**.

V roce **2006** byla přijata nová **finanční pravidla** vyžadující, aby vnitrostátní úřady zavedly účinné systémy vnitřní kontroly a prováděly nezbytné kontroly finančních prostředků EU v jejich správě.

Jelikož operativní zkušenosti a výsledky úřadu OLAF narůstaly, přijala Komise v roce **2007** sdělení **„Prevence podvodů vycházející z operativních výsledků: dynamický přístup k zabezpečení**

proti podvodům“ s cílem začlenit odborné znalosti úřadu OLAF do regulačního procesu. Cílem bylo zjistit nedostatky v legislativních návrzích, při provádění právních předpisů EU a v systémech řízení a kontroly.

1.3. Třetí desetiletí (2009–2018): reformy a nový krok vpřed

Během třetího desetiletí byly počet a význam opatření přijatých na úrovni EU novým impulsem pro boj proti podvodům ve všech oblastech souvisejících s rozpočtem EU.

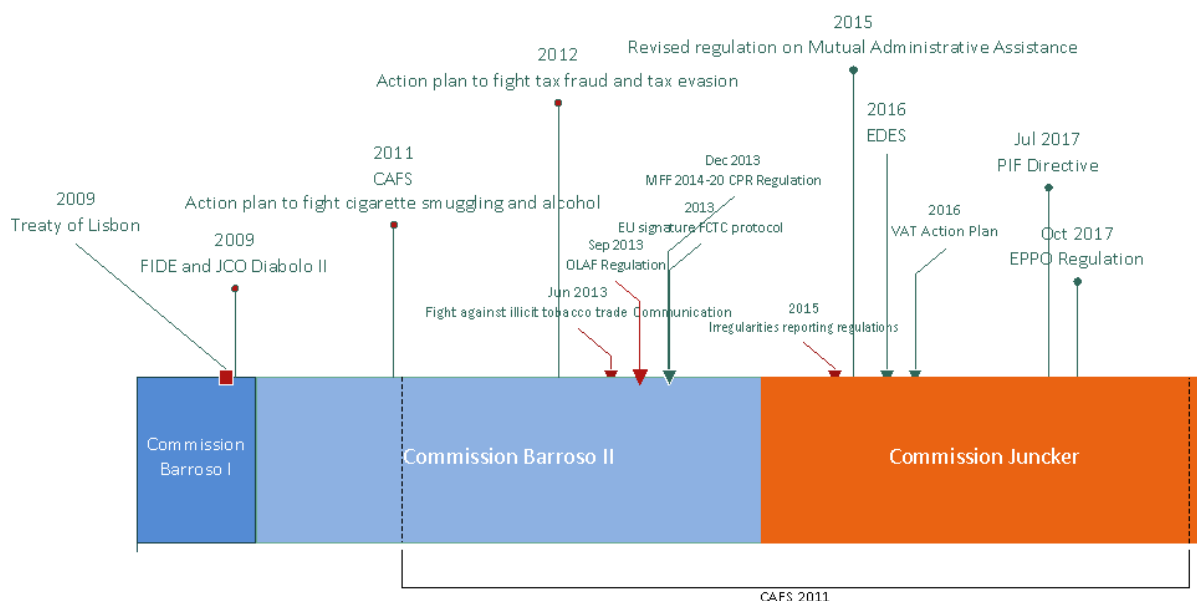
Na základě výsledků dosažených za předchozích dvacet let byly v tomto desetiletí dokončeny ambiciózní iniciativy, které v nadcházejících letech pozvednou ochranu finančních zájmů EU na novou úroveň.

Ačkoli nejpozoruhodnějšími úspěchy jsou legislativní akty, operativní opatření rovněž přinesla významný pokrok, pokud jde o spolupráci mezi členskými státy a Komisí a úřadem OLAF, v souladu se Smlouvou o EU. V důsledku těchto průběžných zlepšení vydal EÚD v průběhu tohoto desetiletí výrok s výhradou k rozpočtu EU na roky 2016 a 2017.

V roce **2009** byla v celní oblasti zavedena nová databáze (**FIDE**) a byla zahájena **společná celní operace Diabolo II**, která představovala vynikající model pro budoucí operativní spolupráci. Zapojili se všichni partneři ASEM (setkání Asie-Evropa) a jejich koordinaci zajišťoval úřad OLAF s podporou Europolu a Interpolu.

Do konce roku vstoupila v platnost Lisabonská smlouva. Mezi mnoha významnými změnami, které přinesla, bylo dokončení procesu integrace do systému Unie v prostoru svobody, bezpečnosti a práva (tj. policejní a justiční spolupráce

v trestních věcech) a možnost zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO).



V roce **2011** přijala Komise ambiciózní **strategii proti podvodům** a akční plán pro boj proti pašování cigaret a alkoholu podél východní hranice EU. V roce **2012** představila své plány řešení **daňových podvodů a daňových úniků**.

V roce **2013** došlo k významnému pokroku v ochraně finančních zájmů EU. V souladu s cíli stanovenými ve strategii Komise proti podvodům byla do výdajových programů víceletého finančního rámce na období 2014–2020 začleněna zvláštní ustanovení o boji proti podvodům, která vyžadovala, aby řídicí orgány přijaly účinná a přiměřená opatření proti podvodům. Nařízení (EU) č. 883/2013 nově vymezilo **vyšetřování prováděná úřadem OLAF**, posílilo procesní záruky pro dotčené osoby a všem členským státům uložilo, aby určily službu AFCOS, která usnadní účinnou spolupráci a výměnu informací s úřadem. **Protokol k Rámcové úmluvě o kontrole tabáku** proti nezákonnému obchodování s tabákem podepsalo 54 stran, včetně EU. Komise rovněž přijala sdělení o **boji proti pašování tabáku** a akční plán.

Legislativní balíček, který stanovila strategie Komise proti podvodům, byl dokončen v roce **2014** přijetím revidovaných směrnic o zadávání veřejných zakázek a o veřejných službách a nové směrnice o koncesích. Všechna prioritní opatření strategie Komise proti podvodům byla dokončena v průběhu téhož roku.

Dynamika pokračovala za Junckerovy Komise a s blížícím se koncem dekády byly nakonec přijaty dva hlavní a dlouho očekávané legislativní akty, které mají posílit trestněprávní ochranu rozpočtu EU: směrnice o **boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční**

zájmy EU (směrnice o ochraně finančních zájmů)⁴ a nařízení, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení **Úřadu evropského veřejného žalobce**⁵.

V roce 2017 Komise přepracovala svůj rámec vnitřní kontroly⁶ s cílem zajistit, aby všechny složky, včetně boje proti podvodům, byly přítomné a účinné na všech úrovních organizace.

Další kapitoly této zprávy se zaměřují na pokrok dosažený v roce 2018.

2. HARMONIZACE A POSÍLENÍ BOJE PROTI PODVODŮM V RÁMCI EU: PRŮŘEZOVÉ POLITIKY A OPATŘENÍ V OBLASTI BOJE PROTI PODVODŮM A JEJICH VÝSLEDKY V ROCE 2018

2.1. Legislativní akty přijaté orgány EU

2.1.1. Nařízení, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce: současná situace

Po přijetí nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce v srpnu 2018 potvrdily Nizozemsko a Malta své členství v Úřadu evropského veřejného žalobce, čímž celkový počet zúčastněných členských států dosáhl 22. Úřad evropského veřejného žalobce bude příslušný k vyšetřování a trestnímu stíhání trestných činů

⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (Úř. věst. L 198, 28.7.2017, s. 29).

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 C(2017) 2373 final.

poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy EU, jak jsou vymezeny ve směrnici o ochraně finančních zájmů.

Očekává se, že Úřad evropského veřejného žalobce zahájí provoz do konce roku 2020, po uplynutí nejméně tříletého zahajovacího období stanoveného v nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce je pro Komisi prioritou a tento proces značně pokročil.

V roce 2018 jmenovala Komise prozatímního správního ředitele odpovědného za správní a rozpočtové záležitosti. Rovněž byly zahájeny postupy pro nábor evropského nejvyššího žalobce a evropských žalobců. Komise vyzvala členské státy, aby do konce března 2019 navrhly své kandidáty na pozici evropského žalobce.

Zúčastněné členské státy jsou během celého procesu konzultovány prostřednictvím skupiny odborníků zřízené v souladu s nařízením o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

2.1.2. Souhrnné nařízení

Nařízení (EU, Euratom) 2018/1046 (dále jen „souhrnné nařízení“) bylo přijato dne 18. července 2018. Toto souhrnné nařízení mění stávající finanční nařízení, které stanoví celkový rámec pro řízení rozpočtu, jakož i řadu aktů, jimiž se řídí víceleté programy EU v různých oblastech, včetně politiky soudržnosti. Souhrnné nařízení proto reviduje finanční pravidla EU s cílem tato pravidla zjednodušit a více je zaměřit na výsledky. Zahrnuje revize, které zjednodušují používání finančních nástrojů v rámci evropských strukturálních a investičních fondů.

Článek 61 finančního nařízení nově vymezuje střet zájmů pro všechny účastníky finančních operací plnící rozpočet EU v různých režimech řízení, a to i na vnitrostátní úrovni. To pravděpodobně vyvolá velký nárůst v používání „prohlášení o zájmech“ ze strany účastníků finančních operací, zvýšení transparentnosti a větší důvěry veřejnosti.

2.2. Formování budoucnosti: legislativní a politické iniciativy evropských orgánů

Další oddíl poskytuje přehled hlavních událostí, k nimž došlo v rámci politických a legislativních iniciativ Komise v roce 2018.

2.2.1. Návrh Komise na revizi nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013

Dne 23. května 2018 přijala Komise návrh na změnu vybraných ustanovení nařízení

č. 883/2013⁷. Revize nařízení vychází především z potřeby přizpůsobit provoz úřadu OLAF fungování budoucího Úřadu evropského veřejného žalobce. Cílem revize je rovněž zvýšit účinnost vyšetřovací funkce úřadu OLAF, zejména: i) vyjasněním toho, do jaké míry se při provádění kontrol a inspekci na místě uplatňují právní předpisy EU a jednotlivých členských států, a tedy kodifikováním judikatury Tribunálu; ii) zlepšením přípustnosti důkazů shromážděných úřadem OLAF v rámci následného řízení a iii) poskytnutím jasného právního základu pro přístup úřadu OLAF k informacím o bankovních účtech prostřednictvím pomoci příslušných vnitrostátních orgánů.

Pokud jde o budoucí vztah s Úřadem evropského veřejného žalobce, stanoví návrh Komise pro úřad OLAF oznamovací povinnosti, pokud zjistí možný podvod spadající do oblasti působnosti Úřadu evropského veřejného žalobce. Rovněž objasňuje, jak a kdy může úřad OLAF podporovat nebo doplňovat Úřad evropského veřejného žalobce na jeho žádost a kdy může úřad OLAF zahájit správní vyšetřování nebo v něm pokračovat z vlastního podnětu, s cílem zaručit, aby se oba orgány vzájemně doplňovaly v co největším možném rozsahu a zajistily správnou rovnováhu mezi trestními a správními prostředky na ochranu rozpočtu EU.

Návrh Komise je cílenou revizí nařízení o úřadu OLAF, jejímž cílem je zajistit, aby změny byly v platnosti do doby, kdy Úřad evropského veřejného žalobce zahájí provoz, tj. do konce roku 2020. V pozdější fázi by mohla být naplánována rozsáhlejší revize s cílem modernizovat právní rámec úřadu OLAF.

V roce 2018 byl návrh Komise projednán v rámci pracovní skupiny Rady pro boj proti podvodům v rámci bulharského a rakouského předsednictví. Finské předsednictví má mandát k zahájení neformálních jednání s Parlamentem (trialogu) na podzim roku 2019. Evropský parlament přijal svou zprávu o návrhu Komise dne 16. dubna 2019⁸.

2.2.2. Návrh Komise na nařízení o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech

Dne 2. května 2018 navrhla Komise nařízení o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských

⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Úř. věst. L 248, 18.9.2013, s. 1).

⁸ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0383_CS.html?redirect.

státech. Návrh vychází z předpokladu, že dodržování zásad právního státu je nezbytnou podmínkou pro dodržování zásad řádného finančního řízení. Podle návrhu by EU mohla přiměřeným způsobem pozastavit, snížit nebo omezit přístup k finančním prostředkům EU. Při rozhodování o zahájení tohoto postupu vezme Komise v úvahu příslušné informace, jako jsou rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, zprávy Evropského účetního dvora, jakož i závěry příslušných mezinárodních organizací. Dotčený členský stát bude mít před přijetím jakéhokoli rozhodnutí příležitost, aby předložil své stanovisko. Členské státy budou i nadále vázány stávajícími povinnostmi provádět programy a uskutečňovat platby konečným příjemcům nebo oprávněným osobám. Návrh v současné době projednává Rada a Parlament.

2.2.3. Průřezová ustanovení o ochraně finančních zájmů EU v rámci všech návrhů Komise týkajících se víceletého finančního rámce

Úřad OLAF v úzké spolupráci s odděleními vydávajícími prostředky a ústředními útvary Komise zavedl standardní ustanovení o ochraně finančních zájmů EU ve všech legislativních návrzích Komise týkajících se výdajových programů na období po roce 2020 v rámci přímého, nepřímého a sdíleného řízení. Podle těchto ustanovení je třeba finanční zájmy Unie chránit přiměřenými opatřeními, včetně prevence, odhalování, nápravy a vyšetřování nesrovnalostí a podvodů. Kromě toho všechny osoby nebo subjekty, které přijímají finanční prostředky EU, musí plně spolupracovat při ochraně finančních zájmů EU, udělit Komisi, úřadu OLAF, Úřadu evropského veřejného žalobce a Evropskému účetnímu dvoru nezbytná přístupová práva a zajistit, aby třetí osoby podílející se na vynakládání finančních prostředků EU udělily rovnocenná práva.

2.2.4. Boj proti korupci v EU

V roce 2018 byl boj proti korupci prioritou v rámci procesu evropského semestru správy ekonomických záležitostí. Čtrnáct zpráv o jednotlivých zemích⁹ obsahovalo posouzení právního, politického a institucionálního prostředí v oblasti boje proti korupci, včetně pokroku a zbývajících výzev.

Šest členských států rovněž obdrželo doporučení zintenzivnit boj proti korupci, řešit nedostatky v zadávání veřejných zakázek, posílit protikorupční rámec, účinněji předcházet korupci a potlačovat ji, předcházet střetům zájmů a zvýšit odpovědnost na úrovni státního zastupitelství a policie.

Na základě výzvy k předkládání návrhů bylo poskytnuto sedm grantů v celkové hodnotě 2,2 milionu EUR na projekty navrhující opatření v oblasti boje proti korupci.

V roce 2018 se Komise včetně úřadu OLAF aktivně účastnila několika evropských a mezinárodních fór pro boj proti korupci, jako je Úmluva Organizace spojených národů proti korupci, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, pracovní skupina G20 pro boj proti korupci a Evropská partneři proti korupci (EPAC) / evropská síť kontaktních míst pro boj proti korupci (EACN).

2.2.5. Mezinárodní spolupráce

V zájmu účinnějšího boje proti podvodům v souvislosti s rozpočtem EU za hranicemi EU Komise i nadále začleňovala ustanovení o boji proti podvodům do dohod s třetími zeměmi a do vzorů dohod o příspěvcích s mezinárodními finančními institucemi a dalšími mezinárodními organizacemi.

V roce 2018 uspořádal úřad OLAF dvě zvláštní akce na podporu třetích zemí:

- svůj každoroční seminář (konaný v červnu 2018 v Bosně a Hercegovině) pro partnerské orgány v kandidátských a potenciálních kandidátských zemích týkající se osvědčených postupů při úspěšných vyšetřováních podvodů aⁱ
- workshop (červenec 2018) za účasti všech příslušných služeb pro boj proti podvodům na Ukrajině v rámci dohody o přidružení mezi EU a Ukrajinou.

Úřad OLAF rovněž podepsal dvě ujednání o správní spolupráci s Africkou rozvojovou bankou a Úřadem generálního inspektora Agentury Spojených států pro mezinárodní rozvoj (USAID).

2.2.6. Strategie Komise proti podvodům a nový balíček týkající se správy a řízení

V roce 2018 Komise připravila novou strategii proti podvodům, která má nahradit strategii přijatou dne 24. června 2011¹⁰ a jejímž cílem je zlepšit předcházení podvodům a jejich odhalování a vyšetřování a zajistit, aby bylo udělování přiměřených sankcí, zpětné získávání finančních prostředků a odrazování v popředí programu Komise.

Nová strategie, která byla přijata dne 29. dubna 2019, vychází z podrobného posouzení rizik, které určilo jako hlavní oblasti, v nichž je třeba dosáhnout zlepšení, shromažďování a analýzu údajů o podvodech, spolupráci mezi útvary Komise a dohled v záležitostech týkajících se podvodů v rámci Komise. Tyto aspekty se proto staly těžištěm nové strategie Komise proti podvodům.

⁹ https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_en.

¹⁰ KOM(2011) 376 v konečném znění.

Jsou rovněž v souladu s interním hodnocením předchozí strategie.

Do konce roku 2018 byla provedena zlepšení v oblasti správy¹¹, což posílilo úlohu řídicí rady Komise rovněž v oblasti boje proti podvodům.

2.2.7. Provádění programu Hercule

Program Hercule III na období 2014–2020¹² podporuje činnosti, jež mají za cíl boj proti podvodům, korupci a jakýmkoli jiným protiprávním jednáním poškozujícím finanční zájmy EU. V roce 2018, což byl pátý rok jeho provádění, měl program rozpočet ve výši 15,35 milionu EUR určený¹³ na:

- financování akcí k posílení operačních a technických kapacit celních orgánů a policejních sil v jednotlivých členských státech a informačně-technologické podpory (75 % rozpočtu programu) a
- odbornou přípravu a konference, včetně školení o digitálních forenzních operacích pro pracovníky donucovacích orgánů v členských státech a partnerských zemích (25 % rozpočtu).

Příjemci grantů z programu Hercule III oznámili významné úspěchy, jichž bylo dosaženo s pomocí zařízení a odborné přípravy financované v rámci programu¹⁴, například:

- zabavení pašovaných a padělaných cigaret a tabáku,
- odhalení nových forem podvodů a sítí organizovaných zločineckých skupin a
- zlepšení operací a rychlejší vyšetřování nesrovnalostí a korupce poškozujících finanční zájmy EU.

2.3. Judikatura Soudního dvora EU

2.3.1. Sigma Orionis v. Komise

V roce 2018 jeden z rozsudků Tribunálu doplnil judikaturu týkající se ochrany finančních zájmů EU, pokud jde o kontroly a inspekce na místě prováděné úřadem OLAF.

Ve věci *Sigma Orionis v. Komise*¹⁵ Tribunál objasnil rozhodné právo při těchto kontrolách a inspekcích na místě.

Tribunál rozhodl, že pokud hospodářský subjekt kontrolám a inspekcím na místě nebrání, jsou úřadem OLAF prováděny na základě nařízení č. 883/2013 a nařízení č. 2185/1996 a písemného oprávnění vystaveného generálním ředitelem úřadu OLAF. Právo EU nahrazuje vnitrostátní právo, pokud je záležitost upravena nařízením č. 883/2013 nebo nařízením č. 2185/1996. Tribunál kromě toho konstatoval, že ustanovení (v nařízení č. 2185/1996) týkající se možného maření kontroly ze strany dotčeného hospodářského subjektu nezahrnují „právo kontrolám bránit“, ale pouze stanoví, že v důsledku toho může být kontrola těmito subjektům uložena prostřednictvím vnitrostátních orgánů (na základě vnitrostátního práva). Pokud jde o procesní záruky, Tribunál připomněl, že úřad OLAF musí dodržovat základní práva stanovená v právu EU, zejména v Listině.

Podle názoru Komise tato důležitá vysvětlení poskytnutá Tribunálem pomohou zvýšit účinnost vyšetřování úřadu OLAF.

2.3.2. Judikatura týkající se systému včasného odhalování rizik a vylučování hospodářských subjektů

Soudní dvůr potvrdil platnost systému včasného odhalování rizik a vylučování hospodářských subjektů¹⁶ zavedeného v roce 2016, pokud jde o včasné odhalování (rozsudek Tribunálu ze dne 24. října 2018 ve věci *Epsilon International SA v. Evropská komise*, T-477/16) i část týkající se vylučování (rozsudek Tribunálu ze dne 8. listopadu 2018 ve věci „Pro NGO!“ v. Komise, T-454/17)¹⁷.

2.4. Opatření přijatá členskými státy

2.4.1. Přehled opatření přijatých členskými státy

Toto shrnutí poskytuje přehled trendů a priorit, pokud jde o opatření členských států v oblasti boje proti podvodům, není však vyčerpávající. Členské státy byly požádány, aby oznámily nejvýše tři opatření proti podvodům, avšak některé členské státy mohly přijmout více opatření¹⁸.

¹¹ Viz „Sdělení Komisi: Jednodušší a efektivnější správa a řízení v Evropské komisi“, C(2018) 7704 final ze dne 21.11.2018.

¹² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 250/2014 ze dne 26. února 2014, kterým se zavádí program na podporu činností v oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie (program Hercule III) a zrušuje rozhodnutí č. 804/2004/ES (Úř. věst. L 84, 20.3.2014, s. 6).

¹³ Rozhodnutí Komise C(2018) 1763 final ze dne 28. března 2018.

¹⁴ Podrobnosti viz pracovní dokument útvarů Komise uvedený v poznámce pod čarou č. 1 bodu v).

¹⁵ Rozsudek Tribunálu ze dne 3. května 2018 ve věci *Sigma Orionis SA v. Evropská komise*, T-48/16.

¹⁶ Viz bod 7.

¹⁷ Podrobnější analýza judikatury Evropského soudního dvora viz pracovní dokument útvarů Komise uvedený v poznámce pod čarou č. 1 bodu v).

¹⁸ Oznámená opatření jsou podrobně analyzována v pracovním dokumentu útvarů Komise uvedeném v poznámce pod čarou č. 1 bodu i).

V roce 2018 oznámily členské státy 71 opatření¹⁹ na ochranu finančních zájmů EU a k boji proti podvodům. Opatření se týkala celého cyklu boje proti podvodům, zejména v oblasti sdíleného řízení a zadávání veřejných zakázek, ale také střetů zájmů, korupce a protikorupčních strategií, finanční kriminality, cel a nezákonného obchodu. Většina opatření se týkala „prevence“ a „odhalování“. Přibližně třetina oznámených opatření se týkala také „vyšetřování a stíhání“ a „zpětného získávání prostředků a sankcí“.

Většinu (64 %) opatření představovala spíše odvětvová opatření než průřezová opatření (36 %). Z odvětvových opatření se jich čtrnáct týkalo příjmů v oblasti daňových podvodů a celnictví. Dalších 31 opatření souviselo s výdaji a zahrnovalo všechny oblasti rozpočtu. Odvětvovými opatřeními se budou zabývat odstavce vyhrazené různým rozpočtovým oblastem, zatímco tento oddíl se zaměřuje na průřezová opatření.

2.4.1.1. Vnitrostátní strategie proti podvodům

Do konce roku 2018 přijalo celkem jedenáct členských států²⁰ vnitrostátní strategii proti podvodům a zaslalo ji Komisi. **Komise znovu vyzývá ostatní členské státy, aby tyto strategie vypracovaly** v souladu se zjištěními EÚD uvedenými v jeho zvláštní zprávě č. 06/2019.

2.4.1.2. Posílení transparentnosti, boj proti korupci a střetu zájmů při zadávání veřejných zakázek

V roce 2018 přijalo deset členských států²¹ třináct opatření v oblasti zadávání veřejných zakázek. Jejich cílem je boj proti korupci a střetům zájmů a posílení transparentnosti. Přibližně polovina těchto opatření se týkala legislativních aktů s cílem vyjasnit nebo konsolidovat stávající pravidla nebo přizpůsobit vnitrostátní systémy vývoji právních předpisů EU. Rovněž byla oznámena organizační a operativní opatření, která se zabývají zejména činnostmi v oblasti odborné přípravy a zaváděním nových IT nástrojů.

2.4.1.3. Ostatní opatření

Ostatní oznámená průřezová opatření se týkala především finanční a organizované trestné

činnosti²², zejména s ohledem na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce²³. Lotyšsko pokračovalo ve své tříleté vnitrostátní kampani zaměřené na boj proti podvodům (#FraudOff!) s cílem zvýšit povědomí veřejnosti o nulové toleranci podvodů a tuto nulovou toleranci podpořit.

Dva členské státy oznámily opatření týkající se jejich systémů vnitřní kontroly²⁴. Švédsko informovalo o výročním programu své Rady pro ochranu finančních zájmů Evropské unie (SEFI) a Chorvatsko o mezinárodní konferenci věnované řízení nesrovnalostí.

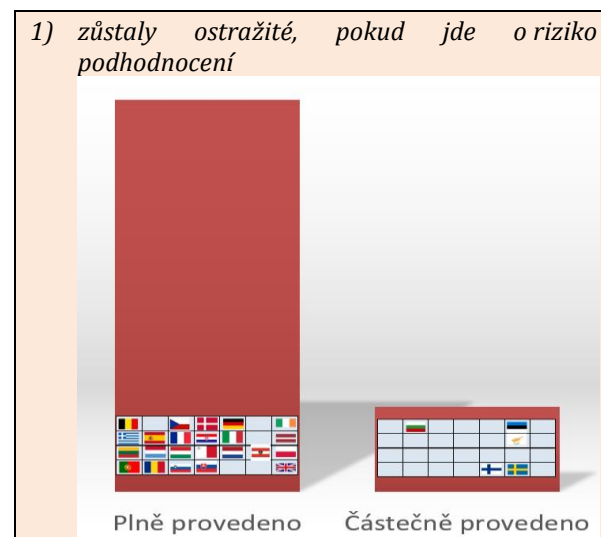
Tři členské státy oznámily opatření týkající se příjmů a výdajů v určitých oblastech²⁵:

- italská hospodářská a finanční policie vypracovala konkrétní operační plány pro boj proti zpronevěře, neoprávněným žádostem o finanční prostředky EU a/nebo jejich přijetí a podvodům v oblasti DPH,
- Slovinsko posílilo spolupráci mezi orgány, které spravují finanční zájmy EU, a donucovacími a justičními orgány a
- Spojené království oznámilo opatření týkající se daňových podvodů a ochrany fondu pro nejchudší osoby (FEAD).

2.4.2. Plnění doporučení za rok 2017

Ve zprávě o ochraně finančních zájmů za rok 2017 předložila Komise členským státům dva soubory doporučení; jeden z nich byl zaměřen na příjmy a druhý na výdaje.

Komise doporučila, aby členské státy²⁶:



¹⁹ Některá z těchto opatření byla součástí balíčku zahrnujícího například legislativní, správní, operativní nebo organizační opatření přijatá společně, která se v institucionální struktuře dané země uplatňují na různých úrovních. Celkový počet oznámených opatření tudíž činí 111.

²⁰ Bulharsko, Česká republika, Francie, Chorvatsko, Itálie, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Rumunsko, Řecko a Slovensko oznámily svou vnitrostátní strategii proti podvodům v minulosti, ale ta je nyní zastaralá.

²¹ Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Finsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta a Rumunsko.

²² Maďarsko a Švédsko.

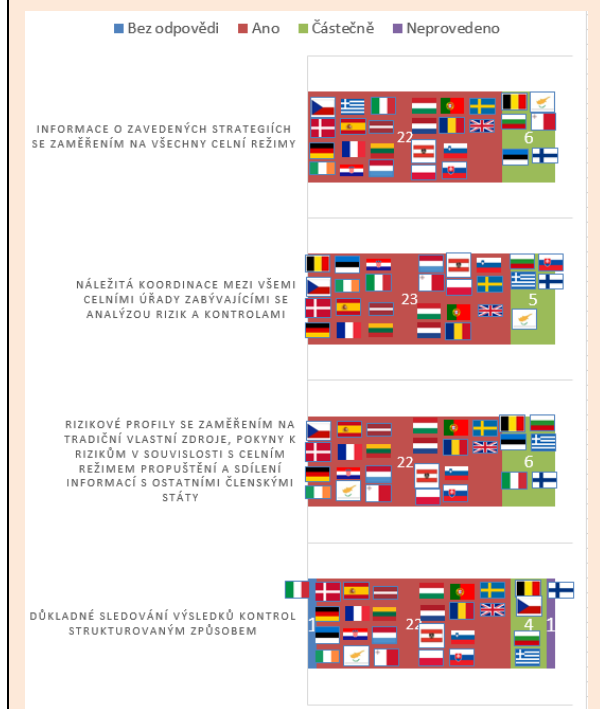
²³ Česká republika, Rumunsko a Řecko.

²⁴ Belgie a Švédsko.

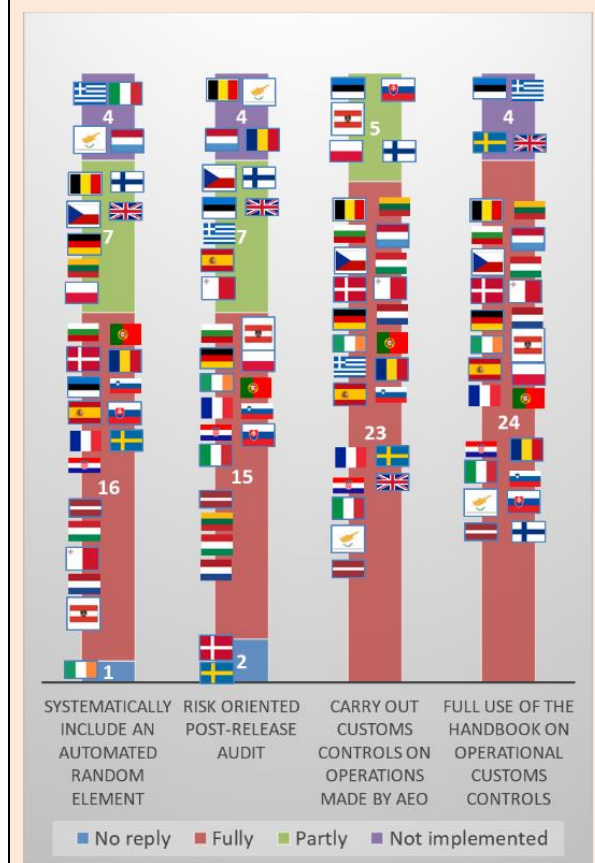
²⁵ Ačkoliv členské státy tato opatření nedefinují výslovně jako průřezová, odpovídají nejlépe tomuto oddílu.

²⁶ Podrobná analýza odpovědí je dostupná v pracovním dokumentu útvarů Komise uvedeném v poznámce pod čarou č. **Error! Bookmark not defined.** bodu iii).

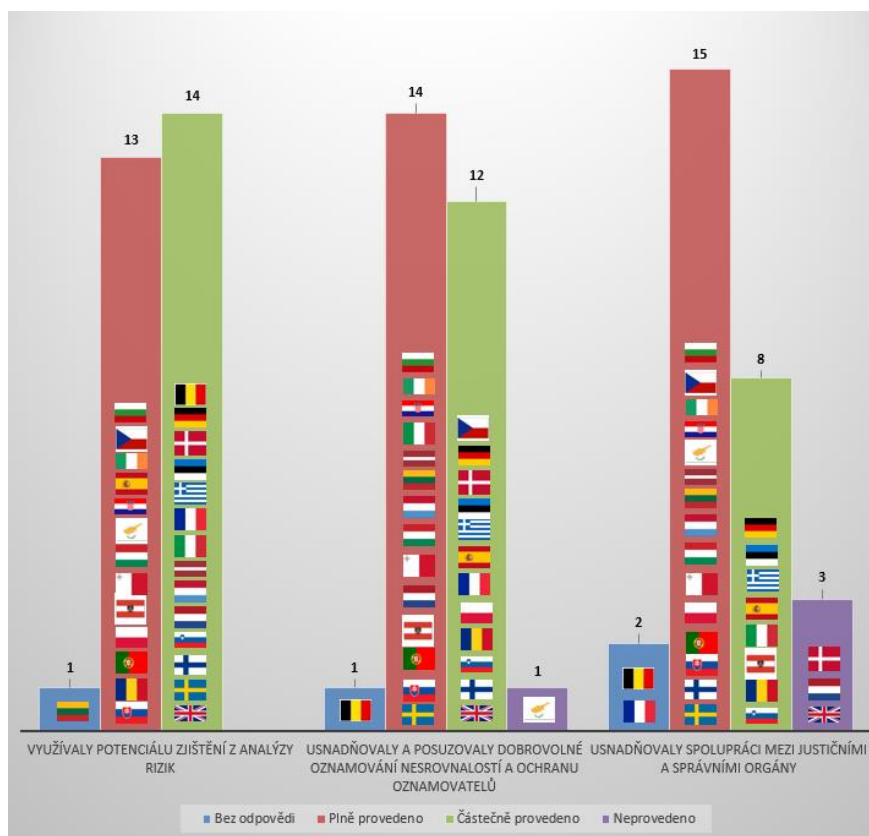
2) posílily celní kontroly



3) přijaly další opatření k posílení řízení rizik v oblasti cel



Na straně výdajů byly členské státy požádány, aby:



Další potenciální oblastí, v níž je třeba dosáhnout zlepšení, je spolupráce mezi správními orgány, donucovacími orgány a soudní mocí. Služba AFCOS může hrát důležitou úlohu při podpoře a rozvíjení této spolupráce, a to i s ohledem na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. To EÚD rovněž zdůraznil ve své zvláštní zprávě č. 06/2019.

Odhalení a oznámení nesrovnalosti znamená, že byla přijata nápravná opatření k ochraně finančních zájmů EU a že v případě podezření na podvod bylo zahájeno trestní řízení.

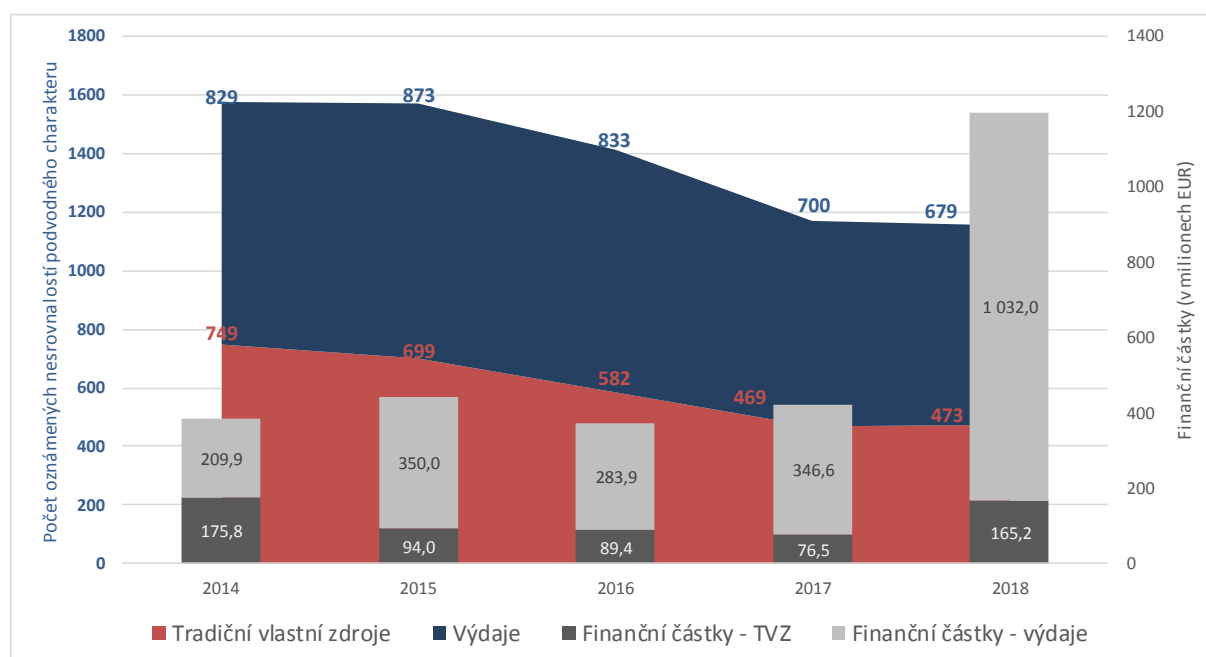
2.5.1. Odhalené nesrovnalosti podvodného charakteru

Počet oznámených nesrovnalostí podvodného charakteru (včetně případů podezření na podvod nebo potvrzeného podvodu) a související částky nepředstavují přímý ukazatel míry podvodů s dopadem na rozpočet EU. Ukazují pouze to, kolik případů potenciálního podvodu členské státy a subjekty EU odhalí a oznámí.

V roce 2018 bylo oznámeno celkem 1 152 nesrovnalostí podvodného charakteru (tj. 10 % všech odhalených a oznámených nesrovnalostí)²⁹, s částkou ve výši 1 197,2 milionu EUR (což představuje 48 % celkových finančních částek ovlivněných nesrovnalostmi)³⁰, přičemž tyto nesrovnalosti se týkaly výdajů i příjmů, jak ukazuje obrázek 1.

Počet nesrovnalostí podvodného charakteru oznámených v roce 2018 zůstal ve srovnání s rokem 2017 stabilní, zatímco související finanční částky se zvýšily o významných 183 %. Při pohledu na pětileté období (2014–2018) to bylo o 27 % méně než v roce 2014 a 16 % pod pětiletým průměrem. Finanční dopad značně kolísá (viz obrázek 4), neboť může být ovlivněn jednotlivými případy, v nichž jde o velmi vysoké částky. Důvody prudkého nárůstu v roce 2018 souvisejí s politikou soudržnosti, a jsou proto řešeny v odstavci 4.3.2.1.

Obrázek 2: Oznámené nesrovnalosti podvodného charakteru a související částky, 2014–2018



Přehled všech nesrovnalostí podvodného charakteru, jež byly oznámeny v roce 2018, v členění podle členských států a rozpočtových oblastí, je uveden v příloze 1.

2.5.2. Odhalené a oznámené nesrovnalosti nepodvodného charakteru

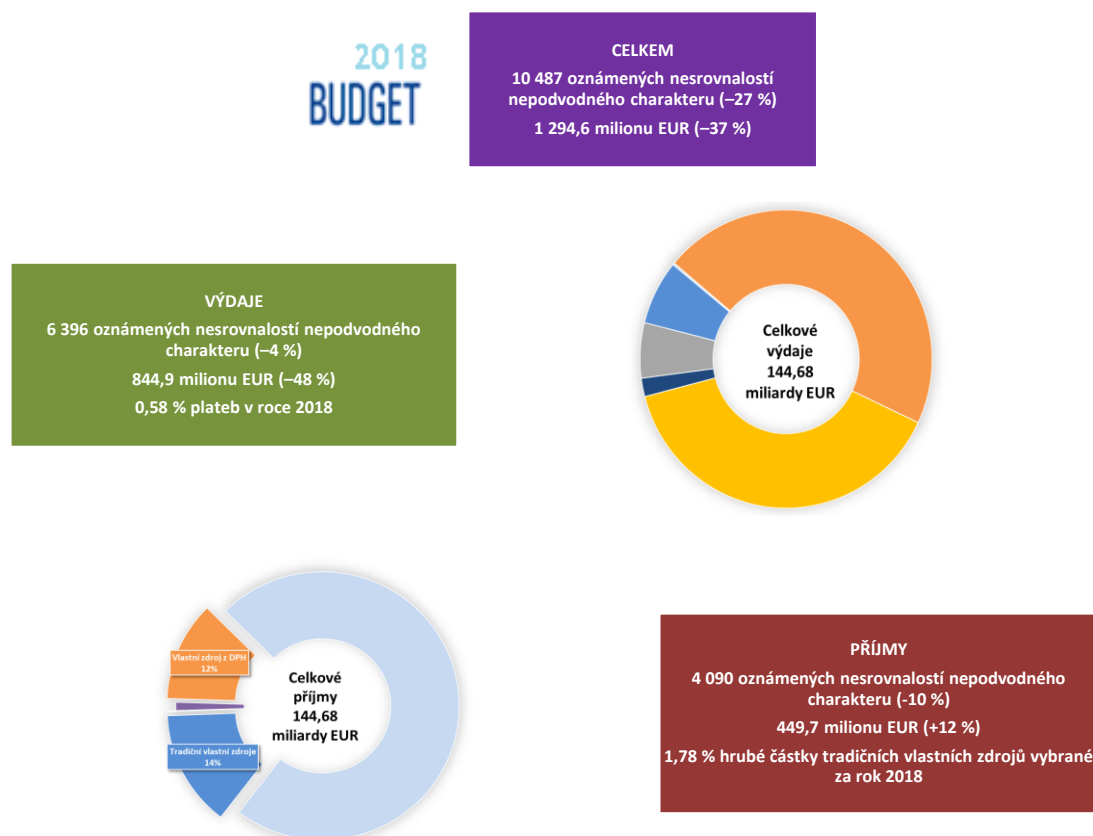
V roce 2018 bylo Komisi oznámeno 10 487 nesrovnalostí, které neměly podvodný charakter (o 27 % méně než v roce 2017). U všech oblastí s výjimkou předvstupní pomoci se číselné údaje snížily. Dotčené finanční částky klesly o 37 % přibližně na 1,3 miliardy EUR, jak je uvedeno na obrázku 3.

Přehled všech nesrovnalostí nepodvodného charakteru, jež byly oznámeny v roce 2018, v členění podle členských států a rozpočtových oblastí, je uveden v příloze 2.

²⁹ Tento ukazatel představuje „míru četnosti podvodů“. Viz oddíl 2.3.2 pracovního dokumentu útvarů Komise nazvaného *Metodika statistické analýzy oznámených nesrovnalostí v roce 2015* (SWD(2016) 237 final).

³⁰ Tento ukazatel představuje „míru rozsahu podvodů“. Viz oddíl 2.3.3 dokumentu uvedeného v poznámce pod čarou č. **Error! Bookmark not defined.**

Obrázek 3: Nesrovnalosti nepodvodného charakteru oznámené v roce 2018



2.5.3. Vyšetřování úřadu OLAF

V roce 2018 úřad OLAF zahájil 219 vyšetřování a uzavřel jich 167 a doporučil zpětné získání finančních prostředků v hodnotě 371 milionů EUR. Na konci roku probíhalo 414 vyšetřování³¹.

3. POLITIKY A OPATŘENÍ V OBLASTI BOJE PROTI PODVODŮM A JEJICH VÝSLEDKY – PŘÍJMY

3.1. Opatření orgánů EU proti podvodům – příjmy

3.1.1. Vzájemná správní pomoc

3.1.1.1. Informační systém pro boj proti podvodům (AFIS)

AFIS³² je zastřešujícím pojmem pro soubor IT aplikací pro boj proti podvodům provozovaných Evropskou komisí (OLAF), které vytvářejí kontakty s příslušnými orgány členských států a zajišťují včasnou a bezpečnou výměnu informací týkajících se podvodů mezi příslušnými

správními orgány členských států a EU. Portál AFIS je jednotnou a společnou infrastrukturou pro poskytování níže uvedených služeb pro téměř 8 800 registrovaných koncových uživatelů ve více než 1 900 příslušných službách z členských států, partnerských třetích zemí, mezinárodních organizací, útvarů Komise a dalších orgánů EU. Projekt AFIS zahrnuje dvě důležité oblasti: i) vzájemnou pomoc v celních otázkách a ii) řízení nesrovnalostí (zahrnující několik oblastí výdajů).

Systém AFIS podporuje vzájemnou pomoc v celních otázkách prostřednictvím zabezpečeného systému pro výměnu informací v reálném čase (koordinační jednotka virtuálních operací VOCU), který se používá pro společné celní operace, zabezpečené internetové pošty (AFIS-Mail), databází, jako jsou CIS+ (celní informační systém) a FIDE (identifikační databáze celních vyšetřovacích spisů), a analytických nástrojů, jako je A-TIS (systém informací o tranzitu určených pro boj proti podvodům).

Systém pro řízení nesrovnalostí (IMS) je zabezpečený elektronický nástroj, který pomáhá členským státům při plnění jejich povinnosti oznamovat nesrovnalosti odhalené

³¹ <https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report-en>

³² Právním základem je nařízení č. 515/97 ve znění nařízení 2015/1525.

v zemědělských a strukturálních fondech, Fondu soudržnosti a Evropském rybářském fondu, Azylovém, migračním a integračním fondu (AMIF), nástroji pro finanční podporu policejní spolupráce, předcházení trestné činnosti, boje proti trestné činnosti a řešení krizí (ISF) a Fondu evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD), jakož i v oblasti předvstupní pomoci. Podporuje řízení a analýzu nesrovnalostí.

3.1.1.2. Společné celní operace

Kromě vyšetřování podvodů v oblasti příjmů koordinuje úřad OLAF rozsáhlé společné celní operace zahrnující EU a operativní partnery na mezinárodní úrovni. Společné celní operace jsou cílené akce s omezenou dobou trvání, které mají za cíl bojovat proti podvodům a pašování citlivého zboží v konkrétních rizikových oblastech a/nebo na určených obchodních trasách.

V roce 2018 úřad OLAF podpořil pět společných celních operací. Modul VOCU v rámci systému AFIS byl použit pro bezpečnou výměnu informací ve čtyřech z těchto společných celních operací. Kromě nezbytné podpory příslušným zemím při provádění koordinovaných akcí prostřednictvím stále technické infrastruktury a IT a komunikačních nástrojů úřadu OLAF poskytuje tento úřad rovněž strategickou analýzu a administrativní a finanční podporu.

Tyto operace: i) pomáhají zlepšovat účinnost celních služeb při provádění cílených kontrol na evropské úrovni; ii) určují, kde existují rizika na konkrétních obchodních trasách; iii) chrání veřejné a zákonně jednající podniky tím, že brání vstupu nelegálních výrobků do EU, a iv) chrání veřejné finance EU.

Obrázek 4 představuje shrnutí těchto operací.

Obrázek 4: Společné celní operace v roce 2018

Operace	Zúčastněné země	Rozsah	Výsledky
Společná celní operace Poseidon	Organizovaná italskými celními orgány ve spolupráci s úřadem OLAF	Podvody v oblasti příjmů	Probíhá vyhodnocení
Společná operace v rámci ochrany hranic JANUS	Spolupořádaná misí Evropské unie pro pomoc na hranicích Moldavska a Ukrajiny (EUBAM) a úřadem OLAF	Pašování tabákových výrobků na východní hranici EU	Zabavení více než 7 milionů kusů cigaret
Regionální společná celní operace MARCO	Regionální operace v oblasti námořního dohledu, koordinovaná francouzskými celními orgány, v oblasti Atlantiku	Odhalení nezákonného obchodu s citlivým zbožím po moři	Bylo zkontrolováno více než 200 nekomerčních plavidel
Společná akce Hansa	Organizovaná celními orgány Spojeného království ve spolupráci s Europolem. Úřad OLAF poskytl systém AFIS pro bezpečnou výměnu informací a zapojil se do operace	Pohyb nelegálního zboží podléhajícího spotřebním daním, především cigaret, v rámci EU	Zabavení vysokého počtu cigaret a jiných tabákových výrobků
Operace SILVER AXE III	Organizovaná Europolem ve spolupráci s úřadem OLAF a za účasti celních orgánů, policie a úřadů na ochranu rostlin z 27 zemí	Dovoz a obchod s padělanými a nelegálními přípravky na ochranu rostlin uvnitř Unie	Zabavení 360 tun nelegálních nebo padělaných pesticidů

3.1.2. Vzájemná pomoc a ustanovení o boji proti podvodům v mezinárodních dohodách

Spolupráce s třetími zeměmi v oblasti prevence, odhalování a potírání porušování celních předpisů je založena na dohodách o vzájemné správní pomoci v celních otázkách. V současné době existují platné dohody s více než 80 zeměmi, včetně hlavních obchodních partnerů

EU, jako jsou Spojené státy, Čína a Japonsko. V roce 2018 vstoupil v platnost protokol o vzájemné správní pomoci s Novým Zélandem. Dále byla dokončena jednání s Mercosurem (Argentina, Brazílie, Paraguay a Uruguay) a s Chile a probíhala jednání s Austrálií, Indonésií, Ázerbájdžánem, Kyrgyzstánem, Uzbekistánem a Andorrou.

Dohody o volném obchodu obvykle obsahují doložku o boji proti podvodům, která umožňuje dočasné odnětí celní preference pro určitý produkt v případech závažného celního podvodu a přetrvávajícího nedostatku odpovídající spolupráce v boji proti němu. Úřad OLAF aktivně přispívá k jednáním o těchto doložkách. V roce 2018 byla na technické úrovni dohodnuta doložka s Mercosurem a Novým Zélandem. Doložka bude rovněž začleněna do modernizované dohody o volném obchodu s Mexikem.

Dohoda WTO o usnadnění obchodu (dohoda z Bali), již je EU smluvní stranou, je v platnosti od roku 2017. Článek 12 o celní spolupráci stanoví další možnosti pro výměnu informací s třetími zeměmi pro účely kontroly dovozního nebo vývozního prohlášení, pokud existují dostatečné důvody pro zpochybnění pravdivosti nebo správnosti prohlášení.

3.1.3. Boj proti nezákonnému obchodu s tabákovými výrobky

Kromě své úlohy v oblasti prosazování práva v boji proti nezákonnému obchodu s tabákem pomáhá úřad OLAF rovněž posílit politiku EU v této oblasti.

Akční plán – Dne 7. prosince 2018 předložila Evropská komise nový akční plán³³, který Evropské unii umožní pokračovat v boji proti nezákonnému obchodu s tabákovými výrobky, což je jev, který každoročně připravuje EU a její členské státy o zhruba 10 miliard EUR veřejných příjmů. Akční plán popisuje konkrétní kroky k řešení jak nabídky nezákonných tabákových výrobků, tak i poptávky po nich. Kromě toho tento druhý akční plán, stejně jako jeho předchůdce, navrhuje jak politická, tak operativní opatření v oblasti prosazování práva, neboť pouze kombinace těchto opatření může vést k udržitelnému snížení nezákonného obchodu s tabákovými výrobky. Nový akční plán vychází z analýzy strategie z roku 2013, jejímž cílem je posílit boj proti nezákonnému obchodu s tabákem. Zajišťuje kontinuitu tím, že se zaměřuje na Protokol o odstranění nezákonného obchodu s tabákovými výrobky (protokol k Rámcové úmluvě o kontrole tabáku) na celosvětové úrovni a úspěšné provádění nového systému sledovatelnosti tabákových výrobků v EU.

Protokol k Rámcové úmluvě o kontrole tabáku – Protokol bude účinně přispívat

k omezení nezákonného obchodu pouze v případě, že bude prováděn rovněž třetími zeměmi, které jsou hlavním zdrojem nezákonných tabákových výrobků nebo jsou tranzitními zeměmi na trasách používaných pro pašování. Komise zvyšuje své úsilí o prosazování protokolu mimo EU a zároveň pomáhá členským státům při rychlém dokončení jejich vnitřních ratifikačních postupů. Úřad OLAF se účastní těchto jednání na evropské a mezinárodní úrovni.

Protokol k Rámcové úmluvě o kontrole tabáku vstoupil v platnost dne 25. září 2018. Evropská komise vedená úřadem OLAF v úzké spolupráci s předsednictvím Rady se zúčastnila prvního zasedání smluvních stran protokolu, které se konalo ve dnech 8. až 10. října 2018. Strany se rozhodly, že se zaměří na zabezpečení dodavatelského řetězce tabákových výrobků a mezinárodní spolupráci, a úřad OLAF bude nadále přispívat k této práci na mezinárodní úrovni.

3.1.4. Spolupráce v oblasti boje proti podvodům se Společným výzkumným střediskem (JRC)

Při sledování cílů boje proti podvodům v oblasti cel úřad OLAF úzce spolupracuje se Společným výzkumným střediskem Komise, zejména u těchto velkých projektů:

Nástroj pro automatizované monitorování (AMT) pro analýzu „dat velkého objemu“. Nástroj AMT vypočítává odhady základních cen zboží dováženého do EU pro každou kombinaci výrobku, třetí země původu a členského státu určení. Kromě toho vytváří automatizovaná upozornění na cenové odchylky v obchodních údajích.

Analýza údajů pro účely boje proti celním podvodům (INTEL4CUSTAF) – Projekt INTEL4CUSTAF financovaný z programu Hercule III byl vytvořen v roce 2018 úřadem OLAF na základě žádostí členských států. Tento projekt sdružuje útvary Komise a celní orgány členských států s cílem určit způsoby, jak co nejlépe využít nové a nově vznikající zdroje údajů a analytické metody. Celkově tento projekt povede ke zlepšení analytických kapacit pro celou EU v oblasti boje proti celním podvodům. Dvou pracovními setkání uspořádanými v roce 2018 se zúčastnila široká škála odborníků a zemí, kteří jednali o řadě potřeb a stávajících přístupech. Do konce roku mělo toto společenství přibližně 100 odborníků. Práce pokračuje i v roce 2019.

Zprávy o stavu kontejneru a analýza dovozních prohlášení – Vědecká

³³ <https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/07-12-2018/new-action-plan-reaffirms-commission-leading-role-fight-against-en>.

a technologická podpora JRC byla zásadní pro kontrolu dodržování nařízení 2015/1525, kterým se mění nařízení č. 515/97, pokud jde o předkládání zpráv o stavu kontejneru (CSM). Bylo vytvořeno několik statistických ukazatelů pro průběžné sledování kvality a úplnosti CSM podávaných námořním průmyslem. Kromě toho bylo v rámci služeb systému Contraffice a na základě jednotných správních dokladů v období od ledna 2017 do října 2018 vysláno 191 signálů týkajících se podvodu v podobě možných daňových úniků při celním řízení v celkové výši 1,9 milionu EUR. Tyto signály týkající se podvodu byly výsledkem automatické analýzy, kterou provedlo Společné výzkumné středisko na základě více než čtyř milionů dovozních prohlášení.

Analýza tabáku a správa údajů (TOBLAB) – V roce 2015 uzavřel úřad OLAF se Společným výzkumným střediskem v Geel správní ujednání nazvané „*Provoz laboratorního zařízení a související správa údajů pro analýzu tabákových výrobků*“ (TOBLAB) financované v rámci programu Hercule III. TOBLAB poskytne vědeckou a technickou podporu pro správu údajů o výsledcích testování. V roce 2018 bylo ve Společném výzkumném středisku provedeno 103 analýz tabáku a tabákových výrobků.

3.1.5. *Boj proti podvodům v oblasti DPH³⁴*

Změna nařízení Rady č. 904/2010 o správní spolupráci a boji proti podvodům v oblasti DPH

V říjnu 2018 byl představen soubor změn³⁵ právního rámce pro správní spolupráci a boj proti podvodům v oblasti DPH (nařízení Rady č. 904/2010) s cílem zvýšit schopnost členských států řešit podvody v oblasti DPH, které způsobují největší škody, a snížit výpadek příjmů z DPH, který v roce 2016 činil 147,1 miliardy EUR. Hlavními opatřeními jsou:

- Společná správní šetření

Provádění správního šetření je nedílnou součástí boje proti podvodům v oblasti DPH. Tento nový nástroj spolupráce byl zaveden s cílem posílit způsobilost daňových správ kontrolovat přeshraniční dodávky. Umožňuje dvěma nebo

více daňovým správám vytvořit jediný tým pro přezkum přeshraničních transakcí jedné nebo více propojených osob povinných k dani vykonávajících přeshraniční činnosti.

Pokud se navíc alespoň dva členské státy domnívají, že je nezbytné provést správní šetření částek vykázaných osobou povinnou k dani, která není usazena na jejich území, avšak je tam povinná k dani, měl by členský stát, v němž je osoba povinná k dani usazena, provést šetření a žádající členské státy by měly být členskému státu usazení nápomocny tím, že se šetření budou aktivně účastnit. Toto opatření je obzvláště důležité pro boj proti podvodům v odvětví elektronického obchodování.

- Eurofisc

Síť Eurofisc byla zřízena pro rychlou výměnu cílených informací mezi členskými státy s cílem reagovat na rozsáhlé nebo nové modely podvodů v oblasti DPH. Pro urychlení společného zpracování a analýzy údajů Komise v současné době zavádí nový software pro analýzu transakčních sítí.

Aby bylo možné maximálně využít potenciál softwaru pro analýzu transakčních sítí k identifikaci podvodných sítí v celé EU, objasňuje pozměněné nařízení (EU) č. 904/2010 ustanovení o společném zpracování a analýze údajů v rámci sítě Eurofisc. Zapojení do tohoto zpracování a analýzy je i nadále dobrovolné, členské státy však musí poskytnout úředníkům sítě Eurofisc přístup ke svým údajům systému pro výměnu informací o DPH (VIES), které se týkají transakcí v rámci EU, prostřednictvím softwaru pro analýzu transakčních sítí tak, aby bylo možné identifikovat potenciální podvodné sítě, včetně těch, do nichž jsou zapojeni obchodníci usazení v nezúčastněných členských státech.

Na základě změn z roku 2018 bude síť Eurofisc koordinovat správní šetření zahájená na základě jejich analýz rizik. Úředníci sítě Eurofisc jsou na nové podvodné sítě často upozorněni jako první a mají velmi dobré odborné znalosti týkající se vážných podvodů v oblasti DPH. Proto mají nejlepší předpoklady pro koordinaci příslušných správních šetření.

Nařízení 2018/1541 rovněž otevřelo možnost, aby úředníci sítě Eurofisc předávali informace o trendech, rizicích a závažných případech v oblasti podvodů s DPH Europolu a úřadu OLAF ke křížové kontrole s jejich záznamy. To se týká zejména podvodů v oblasti DPH způsobujících největší škody, jako jsou podvody na bázi chybějícího obchodníka uvnitř Společenství

³⁴ Dne 25. května 2018 přijala Evropská komise návrh COM(2018) 329, pokud jde o zavedení podrobných technických opatření pro fungování konečného systému DPH pro zdanění obchodu mezi členskými státy, což by podle důvodové zprávy snížilo přeshraniční podvody s DPH až o 41 miliard EUR ročně. Tento návrh se stále projednává v Radě.

³⁵ Nařízení Rady (EU) 2018/1541 ze dne 2. října 2018, kterým se mění nařízení (EU) č. 904/2010 a (EU) 2017/2454, pokud jde o opatření k posílení správní spolupráce v oblasti daně z přidané hodnoty (Úř. věst. L 291, 16.10.2018, s. 1).

(MTIC) a zneužívání celního „režimu 42“³⁶, do nichž jsou často zapojeny zločinecké organizace, které využívají svých mezinárodních sítí k vytvoření pokročilých systémů MTIC za účelem získání peněz z vnitrostátních rozpočtů.

Spolupráce s donucovacími orgány EU umožňuje křížovou kontrolu informací v síti Eurofisc s rejstříky trestů, databázemi a dalšími informacemi, které jsou v držení úřadu OLAF a Europolu, a pomůže určit skutečné pachatele podvodů a jejich sítě. Úřad OLAF získává zejména příslušné informace v souvislosti se svým vyšetřováním celních podvodů, které je ze své podstaty spojeno s podvody v oblasti DPH, jako jsou podvody v rámci celního „režimu 42“.

- Oznamování závažných případů podvodů s DPH zahrnujících alespoň dva členské státy úřadu OLAF a Úřadu evropského veřejného žalobce

Členské státy zapojené do činnosti Úřadu evropského veřejného žalobce by měly úřadu sdělit informace o nejzávažnějších trestných činech v oblasti DPH podle čl. 2 odst. 2 směrnice o ochraně finančních zájmů. Bude se jednat o případy, které se týkají činností ve dvou nebo více členských státech a jejichž celková výše škody činí nejméně 10 milionů EUR.

Úřad OLAF zůstává i nadále odpovědný za správné vyšetřování nesrovnalostí nepodvodného i podvodného charakteru, které poškozují finanční zájmy EU. Jeho mandát a pravomoc, pokud jde o podvody v oblasti DPH, tedy přesahují případy, které byly v čl. 2 odst. 2 označeny za nejzávažnější. Vzhledem k tomu, že ne všechny členské státy budou součástí Úřadu evropského veřejného žalobce, bude úřad OLAF pokračovat ve správním vyšetřování ve vztahu k nezúčastněným členským státům stejným způsobem jako dříve³⁷.

Úřad OLAF může rovněž usnadňovat a koordinovat vyšetřování podvodů v oblasti DPH s využitím víceoborového přístupu a poskytovat analýzy a zpravodajské služby. Členské státy by za tímto účelem měly úřadu OLAF poskytovat informace o trestných činech v oblasti DPH, považují-li to za vhodné pro výkon jeho mandátu.

- Sdílení údajů o celních režimech 42/63 s daňovými orgány

Od roku 2020 budou příslušné informace týkající se celního „režimu 42“ a „režimu 63“³⁸ podané elektronicky s celním prohlášením (např. identifikační čísla pro účely DPH, hodnota dováženého zboží, druh zboží atd.) sdíleny mezi členským státem dovozu a daňovými orgány v členském státě zákazníka. Daňové orgány v obou zemích proto budou moci tyto informace porovnat s informacemi, které uvedl dovozce ve svém souhrnném hlášení a přiznání k DPH a příjemce ve svém přiznání k DPH. To umožní okamžitou kontrolu dovozce, pokud je platné identifikační číslo pro účely DPH zákazníka zpronevěřeno dovozcem, a daňovým orgánům to v okamžiku dovozu umožní odhalit případy podhodnocení.

- Sdílení údajů o registraci vozidel s daňovými orgány

Pozměňovací návrhy z roku 2018 rovněž zavedly výměnu údajů o registraci vozidel. Úředníci sítě Eurofisc to využijí při boji proti přeshraničním podvodům týkajícím se prodeje ojetých osobních automobilů a k rychlému zjišťování, kdo a kde se podvodných transakcí dopustil.

Dohoda mezi EU a Norskem

Dohoda mezi EU a Norskem o správní spolupráci a pomoci při vymáhání DPH vstoupila v platnost dne 1. září 2018.

Účelem této dohody je posílená spolupráce, boj proti podvodům a pomoc při vymáhání pohledávek v oblasti DPH. Umožňuje Norsku účastnit se stávajících nástrojů spolupráce mezi členskými státy, jako jsou výměna informací a správní šetření, pomoc při doručování prostřednictvím správních orgánů, přítomnost v prostorách správních orgánů a účast na správních šetřeních, účast na některých pracovních oblastech Eurofiscu, souběžné kontroly, jakož i pomoc při vymáhání pohledávek.

3.2. Opatření členských států proti podvodům – příjmy

Jedenáct členských států oznámilo opatření k boji proti celním a daňovým podvodům. Tato opatření zahrnovala:

³⁶ Celní režim 42 je režim, který umožňuje dovozcům za určitých podmínek dosáhnout osvobození od DPH v případech, kdy se dovezené zboží následně přepravuje z členského státu dovozu do jiného členského státu EU.

³⁷ Viz také odstavce 2.2.1 o spolupráci úřadem OLAF a Úřadem evropského veřejného žalobce.

³⁸ Zpětný dovoz se souběžným propuštěním zboží, které je po dovozu dále dodáno s nulovou sazbou, do volného oběhu a domácí spotřeby.

- zpřesnění ukazatelů rizika k řešení podhodnocování celní hodnoty v dovozních prohlášeních³⁹,
- zacílení na elektronické obchodování⁴⁰,
- organizační opatření zaměřená na vytváření nebo zvyšování zpravodajské způsobilosti útvarů/jednotek⁴¹,
- zavedení nových IT nástrojů⁴² a
- zavedení mechanismu oddělených plateb za účelem snížení podvodů v oblasti DPH⁴³.

3.3. Statistické údaje týkající se odhalených nesrovnalostí a podvodů – příjmy

Obrázek 5 představuje hlavní statistické údaje a zjištění o nesrovnalostech odhalených a oznámených pro tradiční vlastní zdroje. Pokud jde o nesrovnalosti podvodného i nepodvodného charakteru, snížení počtu oznámených případů ve srovnání s pětiletým průměrem je však doprovázeno zvýšením souvisejících částek.

³⁹ Estonsko, Nizozemsko, Portugalsko, Slovensko a Slovinsko.

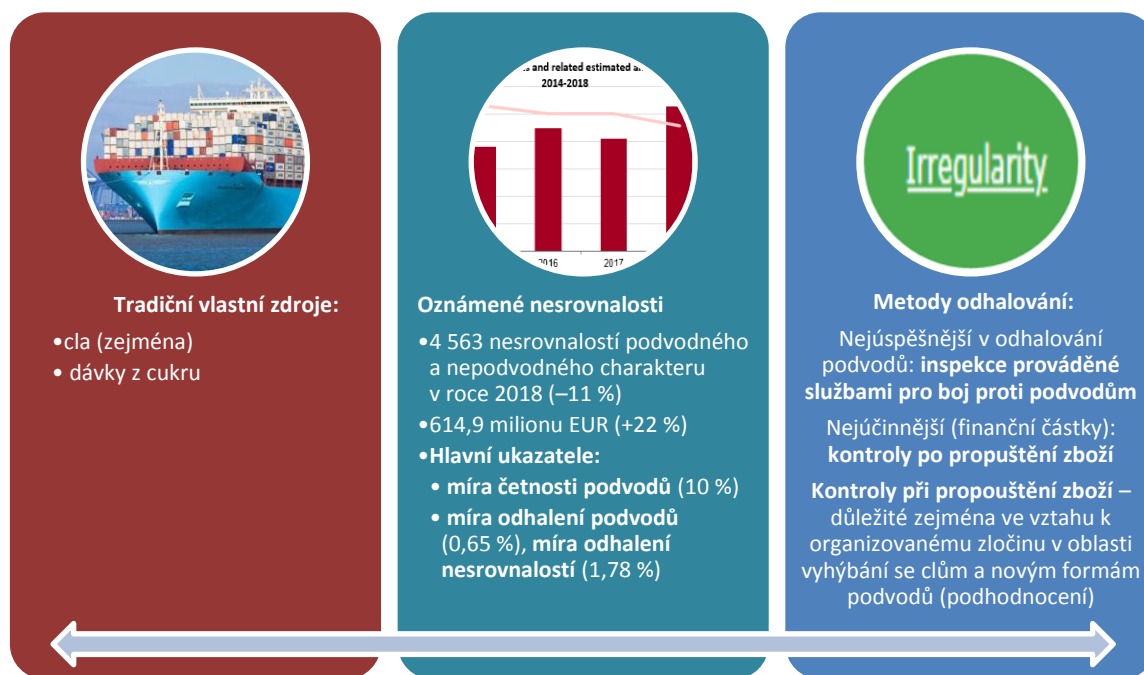
⁴⁰ Estonsko a Nizozemsko.

⁴¹ Česká republika, Lotyšsko, Malta a Rakousko.

⁴² Finsko.

⁴³ Polsko.

Obrázek 5: Tradiční vlastní zdroje – klíčové údaje a vzorce



3.3.1. Odhalené nesrovnalosti podvodného charakteru⁴⁴

Počet nesrovnalostí podvodného charakteru oznámených za rok 2018 je o 20 % nižší, než kolik činí pětiletý průměr (594 nesrovnalostí za období 2014–2018). Dotčená odhadovaná a vyměřená částka tradičních vlastních zdrojů je o 37 % vyšší (120 milionů EUR).

Předchozí zpráva informovala o případech podhodnocení odhalených ve Spojeném království, jež měly dopad na příjmy z tradičních vlastních zdrojů. Vyšetřovací zpráva úřadu OLAF vydaná dne 1. března 2018 osvětlila rozsah podvodů v souvislosti s podhodnocováním textilního zboží a obuvi dovážených z Číny přes Spojené království.

V důsledku tohoto vyšetřování i vyšetřování Komise v rámci řízení vlastních zdrojů se Komise dne 8. března 2018 rozhodla zahájit formální řízení o nesplnění povinnosti tím, že zaslala Spojenému království výzvu podle článku 258 SFEU. Případ byl nakonec dne 7. března 2019 postoupen Soudnímu dvoru Evropské unie. Generální ředitel GR pro rozpočet proto ve výroční zprávě o činnosti za rok 2018 ponechal výhradu týkající se nesprávnosti částek tradičních vlastních zdrojů, které Spojené království převedlo do rozpočtu EU.

⁴⁴ Informace o zpětném získávání částek tradičních vlastních zdrojů, jichž se týkaly podvody a nesrovnalosti, viz pracovní dokument útvarů Komise uvedený v poznámce pod čarou č. 1 bodu ii).

3.3.2. Odhalené nesrovnalosti nepodvodného charakteru

Počet nesrovnalostí nepodvodného charakteru oznámených za rok 2018 je o 10 % nižší než pětiletý průměr (4 545 za období 2014–2018), zatímco dotčená částka je o 17 % vyšší (384 milionů EUR).

Nesrovnalosti nepodvodného charakteru byly odhaleny především prostřednictvím kontrol po propuštění zboží. Celní kontroly před propuštěním zboží nebo v okamžiku jeho propuštění jsou však i nadále nezbytné pro řešení problému podhodnocování a odhalování nových typů nebo modelů podvodů či nesrovnalostí. Dobrovolná přiznání se stala stále významnějším zdrojem odhalování nesrovnalostí.

4. ODVĚTVOVÉ POLITIKY A OPATŘENÍ V OBLASTI BOJE PROTI PODVODŮM A JEJICH VÝSLEDKY – VÝDAJE

4.1. Odvětvové politiky a opatření členských států v oblasti boje proti podvodům týkající se několika výdajových oblastí

Členské státy oznámily několik opatření, která se zabývají různými fondy současně, většinou evropskými strukturálními a investičními fondy (ESI fondy)⁴⁵. Některá opatření se vztahovala na jiné fondy v rámci sdíleného řízení, jako je Azylový, migrační a integrační fond (AMIF), Fond evropské pomoci nejchudším osobám

⁴⁵ ESI fondy se obecně vztahují na politiku rozvoje venkova, rybářskou politiku a politiku soudržnosti.

(FEAD) a Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci (EFG). Opatření se značně liší svou povahou a účelem a sahají od posílení kontroly *ex ante* nad zadáváním veřejných zakázek v rámci evropských fondů⁴⁶ až po přezkum systému zpětného získávání prostředků a finančních oprav⁴⁷; od posouzení rizik, varovných signálů a IT nástrojů (jako je ARACHNE)⁴⁸ až po kurzy odborné přípravy zaměřené na specifické průřezové otázky^{49,50}.

4.2. Zemědělství – odvětvové politiky a opatření v oblasti boje proti podvodům a jejich výsledky

4.2.1. Zemědělství – opatření členských států proti podvodům

Pět členských států oznámilo opatření proti podvodům, která se týkají konkrétně zemědělství. K těmto opatřením patří:

- akční plán na posílení řízení a kontroly zadávání veřejných zakázek v oblasti rozvoje venkova⁵¹,
- posílení struktury pro boj proti podvodům platební agentury⁵²,
- zřízení systému varování s cílem odhalit skutečnosti naznačující podvod nebo pokus o podvod⁵³,
- posílení prevence zajištěním přímého řízení a dohledu nad identifikací a kontrolou zemědělské půdy a určením způsobilých oblastí pro finanční podporu v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV)⁵⁴ a
- vypracování analýzy rizika podvodů za účelem vytvoření přehledu rizik podvodů v různých procesech, a to s využitím vzoru Komise pro rizika podvodů⁵⁵.

Dva členské státy oznámily opatření týkající se zemědělství i rybolovu. Tato opatření se týkají:

- hloubkového posouzení odhalených porušení a vypracování metodiky pro jejich postihování⁵⁶ a

- vzdělávacích činností, aktualizace ukazatelů podvodů v oblasti předcházení podvodům a uměle vytvořených podmínek pro zaměstnance Agentury pro zemědělské trhy a rozvoj venkova⁵⁷.

4.2.2. Zemědělství – statistické údaje týkající se odhalených nesrovnalostí a podvodů

Společná zemědělská politika (SZP) zahrnuje dvě hlavní složky (viz obrázek 7):

- přímou podporu (udržitelné zemědělství) prostřednictvím přímých plateb pro zemědělce a opatření na podporu trhu (tržních opatření) financovaných z EZZF a
- rozvoj venkova, který je financován zejména z EZFRV.

EZZF sleduje roční cyklus provádění, zatímco EZFRV financuje víceleté programy.

Trend v oblasti nesrovnalostí odhalených a oznámených členskými státy je v posledních pěti letech ovlivněn těmito rozdíly: udržitelné zemědělství vykazuje stabilní, stagnující trend, zatímco rozvoj venkova sleduje křivku, která vrcholu dosáhla v roce 2015 a poté klesala. Analýza nesrovnalostí odhalených členskými státy potvrzuje vyšší riziko související s investicemi v oblasti tržních opatření a rozvoje venkova⁵⁸ v souladu s hlavními zjištěními EÚD a auditů Komise. Dopad nesrovnalostí týkajících se udržitelného zemědělství na platby je přijatelně nízký, zatímco rozvoj venkova představuje vyšší míru rizika. Tržní opatření v rámci udržitelného zemědělství však vykazují nejvyšší míru odhalení v rámci celé SZP.

Obrázek 6: Míra odhalení podle složky SZP

Míra odhalení podle složky SZP		
Přímé platby: míra odhalení podvodů: 0,01 % míra odhalení nesrovnalostí: 0,07 % celkem: 0,1 %	Tržní opatření: míra odhalení podvodů: 1,07 % míra odhalení nesrovnalostí: 1,37 % celkem: 2,4 %	Rozvoj venkova: míra odhalení podvodů: 0,23 % míra odhalení nesrovnalostí: 1,13 % celkem: 1,4 %

⁴⁶ Slovensko a Španělsko.

⁴⁷ Řecko.

⁴⁸ Rumunsko a Španělsko.

⁴⁹ Spojené království.

⁵⁰ Úplný přehled viz bod 6.1 pracovního dokumentu útvarů Komise uvedeného v poznámce pod čarou č. 1 bodu i).

⁵¹ Rakousko.

⁵² Itálie.

⁵³ Lucembursko.

⁵⁴ Slovensko.

⁵⁵ Belgie.

⁵⁶ Litva.

⁵⁷ Slovinsko.

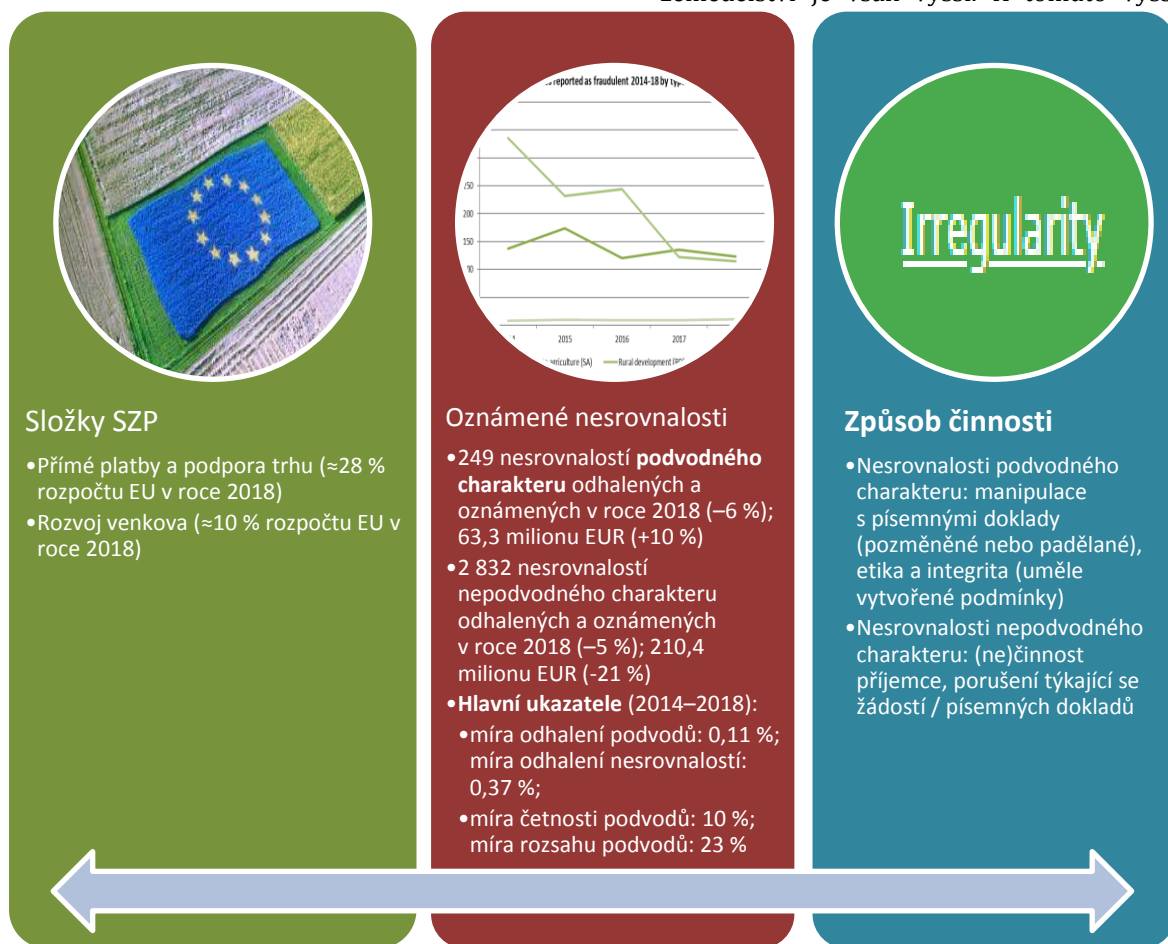
⁵⁸ Všechna hodnocení předložená v tomto oddíle vycházejí ze zjištění podrobně popsanych v kapitole 3 pracovního dokumentu útvarů Komise uvedeného v poznámce pod čarou č. 1 bodu ii).

4.2.2.1. Odhalené nesrovnalosti podvodného charakteru

Ve vykazovaném období 2014 až 2018 jsou hlavní trendy nesrovnalostí podvodného charakteru celkem stabilní.

V absolutních číslech se většina odhalených potenciálních podvodů a souvisejících finančních částek dotkla rozvoje venkova. Tato převaha je zjevnější, vezme-li se v úvahu, že na rozvoj venkova připadá pouze asi 20 % zdrojů SZP. Avšak nejvyšší průměrnou finanční částku potenciálních podvodů a nejvyšší ukazatele související s podvody vykazují tržní opatření, bez ohledu na několik málo případů zahrnujících velmi vysoké částky (viz obrázek 6).

Obrázek 7: Zemědělská politika – klíčová fakta a číselné údaje



Letošní zvláštní analýza týkající se koncentrace odhalování/oznamování⁵⁹ členskými státy v souvislosti s obdrženími platbami zdůrazňuje, že několik zemí hlásí významný podíl nesrovnalostí podvodného charakteru, který není úměrný rozdělení plateb mezi členskými státy. Pokud jde o přímé platby, zdá se, že to souvisí s konkrétními problémy zemí, kde je odhalování nejvyšší; v souvislosti s tržními opatřeními a rozvojem venkova může vysvětlení

představovat nestejnorodý přístup k využívání trestního práva k ochraně finančních zájmů EU.

Tento poslední závěr se zdá být posílen také analýzou poměru zamítnutých případů⁶⁰, který se v jednotlivých členských státech značně liší a je vyšší v zemědělství než v oblasti politiky soudržnosti. Zdá se, že justiční orgány stíhají údajné trestné činy v tomto odvětví méně často.

4.2.2.2. Odhalené nesrovnalosti nepodvodného charakteru

Vzorci popsané v oddíle 4.2.2 platí obecně i pro oznámené nesrovnalosti nepodvodného charakteru. Nesrovnalosti související s rozvojem venkova převládají jak z hlediska počtu, tak i z hlediska celkových finančních částek. Průměrná částka v případech týkajících se udržitelného zemědělství je však vyšší. K tomuto vyššímu

průměru opět přispělo několik málo případů týkajících se tržních opatření s vysokými dotčenými částkami. I po odhlédnutí od těchto mimořádných případů je však průměrná finanční částka nesrovnalostí nepodvodného charakteru u tržních opatření v období 2014–2018 vyšší než u případů v oblasti rozvoje venkova. Průměrná finanční částka nesrovnalostí nepodvodného charakteru týkajících se přímých plateb je nejnižší.

⁵⁹ Tamtéž, bod 3.4.3.

⁶⁰ Tamtéž, bod 3.4.4.

Mezi nejčastějšími odhalenými a oznámenými nesrovnalostmi nepodvodného charakteru převažují nesrovnalosti související s prováděním podporované akce, žádostmi o platby a písemnými doklady.

Tržní opatření rovněž vykazují nejvyšší míru odhalení nesrovnalostí; následuje rozvoj venkova. Opět je to ovlivněno několika málo případy s vysokými finančními částkami.

Obrázek 8: Tržní opatření, která jsou nejvíce dotčena nesrovnalostmi (podvodného i nepodvodného charakteru)

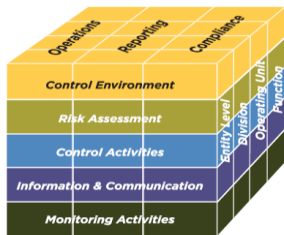
Dotčená tržní opatření		
Vinařské produkty	Ovoce a zelenina	Vepřové, vejce a drůbež, včelařství a ostatní živočišné produkty

4.3. Politika soudržnosti a rybolov – odvětvové politiky a opatření v oblasti boje proti podvodům a jejich výsledky

4.3.1. Politika soudržnosti a rybolov – opatření členských států proti podvodům

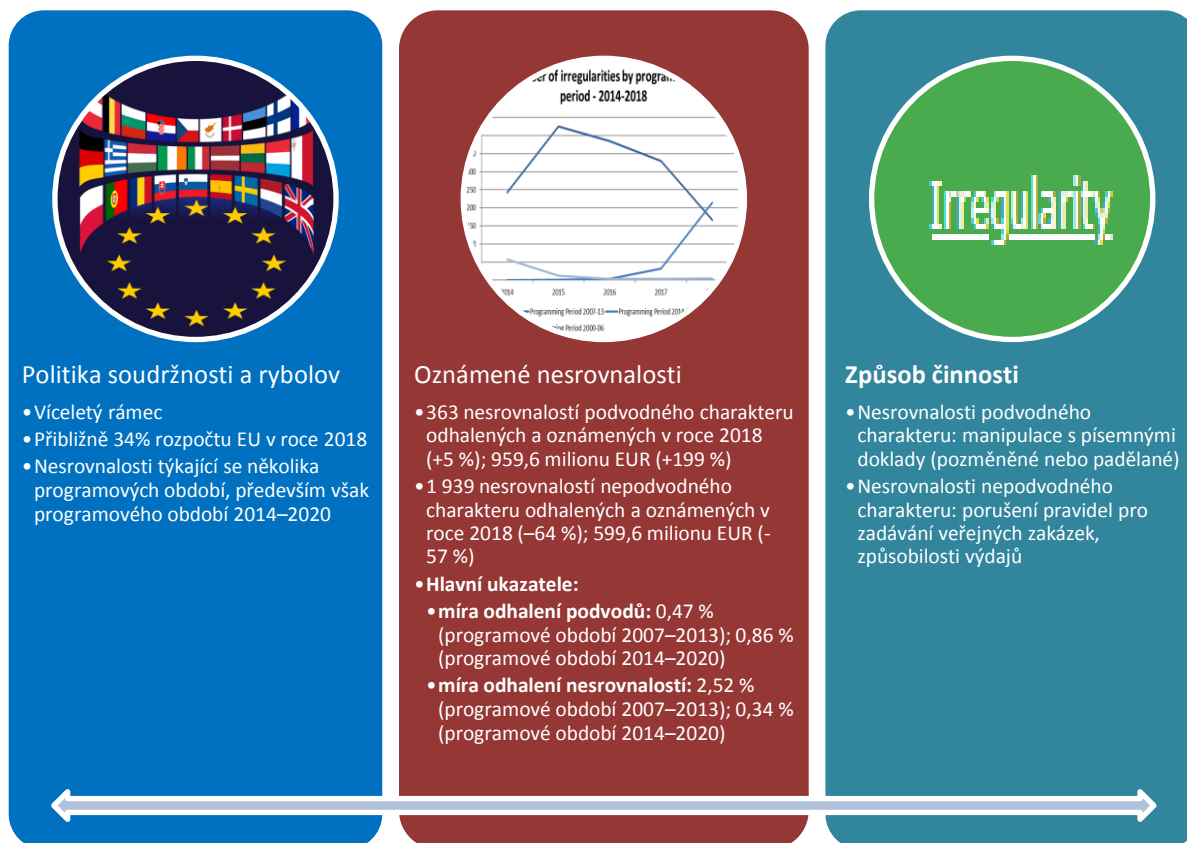
Čtrnáct zemí uvedlo, že přijaly opatření v oblasti politiky soudržnosti. V této oblasti bylo přijato nejvíce iniciativ, zejména těch operativních.

Obrázek 9: Opatření přijatá členskými státy v oblasti politiky soudržnosti

Arachne, nové IT nástroje nebo rozšířená dostupnost	Odvětvové nebo regionální strategie, koordinace na vnitrostátní úrovni	Ostatní opatření
 Zavedení nástroje pro hodnocení rizik Arachne: BE, HU, IE Vývoj metodiky pro používání signálů ARACHNE: NL Jiné IT nástroje: FI, HU, LU Nástroj pro oznamovatele: PT	 Regionální strategie: DE (3) Odvětvová strategie: PT Memorandum o porozumění mezi vnitrostátními orgány (boj proti korupci): IT	 Mechanismus ověřování bankovních záruk: PL Odborná příprava zaměřená na zvýšení kapacity pro audit: EL

Dánsko oznámilo jedno konkrétní opatření vyhrazené rybolovu.

Obrázek 10: Politika soudržnosti a rybářská politika – klíčová fakta a číselné údaje



4.3.2. Politika soudržnosti a rybolov – statistické údaje týkající se odhalených nesrovnalostí a podvodů

Analýza politiky soudržnosti je složitější než u jiných rozpočtových oblastí, neboť obdržené informace (oznámené nesrovnalosti) se týkají různých programových období a částečně odlišných pravidel.

Kromě toho programová období jsou víceletá, což významně ovlivňuje základní trendy. Vzhledem k podobnostem v oblasti řízení jsou rybářská politika a politika soudržnosti analyzovány společně.

Počet oznámených nesrovnalostí vyvrcholil v roce 2015 a následné výkyvy, a to i pokud jde o související finanční částky, jsou víceméně v souladu s cyklem provádění. Trend finančních částek je však významně ovlivněn několika případy, které zahrnovaly mimořádně vysoké finanční částky.

Nesrovnalosti oznámené v roce 2018 se týkají čtyř různých programových období, přičemž podíl programového období 2007–2013 a programového období 2014–2020 je téměř rovnocenný. Oznámené finanční částky jsou výrazně vyšší než v předchozím roce. Tento nárůst je do značné míry způsoben dvěma nesrovnalostmi podvodného charakteru, které odhalilo Slovensko a které zahrnovaly velmi vysoké částky⁶¹.

Stávající programové období začalo v roce 2014, ale oznamování nesrovnalostí bylo zahájeno až v roce 2016 a v roce 2017 a 2018 došlo k jeho nárůstu. Tento trend je uveden do souvislosti srovnáním s nesrovnalostmi oznámenými během prvních pěti let programového období 2007–2013⁶².

4.3.2.1. Odhalené nesrovnalosti podvodného charakteru

Obecně byly u všech fondů a období průměrné finanční částky nesrovnalostí podvodného charakteru výrazně vyšší než průměrné finanční

částky nesrovnalostí nepodvodného charakteru, což zdůrazňuje hrozbu, kterou podvody představují, a význam spolupráce s justičními orgány.

V porovnání s nesrovnalostmi zaznamenanými během prvních pěti let programového období 2007–2013 byly počet oznámených nesrovnalostí podvodného charakteru a související finanční částky vyšší u programového období 2014–2020 než u programového období 2007–2013.

Došlo k významnému nárůstu počtu případů týkajících se nesprávných/chybějících nebo falešných dokladů, porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek a etiky a integrity. Nejvýznamnější snížení se týkalo porušení pravidel způsobilosti/oprávněnosti výdajů nebo opatření a porušení smluvních ustanovení/pravidel.

K nejvíce dotčeným „prioritám“ patřily „Výzkum a technologický rozvoj“, „Zvýšení přizpůsobivosti pracovníků a firem, podniků a podnikatelů“ a „Zlepšování přístupu k zaměstnanosti a udržitelnosti“. Priority „Cestovní ruch“ a „Městská a venkovská obnova“ vynikaly, pokud jde o míru odhalení podvodů.

U opatření politiky soudržnosti byl podíl zjištěných podvodů vyšší a počet odložených případů nižší než u zemědělství.

4.3.2.2. Odhalené nesrovnalosti nepodvodného charakteru

V prvních pěti letech provádění stávajícího programového období je počet oznámených nesrovnalostí nepodvodného charakteru přibližně o 60 % nižší než v období 2014–2020.

4.4. Nepřímé řízení (předvstupní pomoc) – statistické údaje týkající se odhalených nesrovnalostí a podvodů

Analýza nesrovnalostí týkajících se nepřímého řízení se zaměřuje na nástroje předvstupní pomoci⁶³.

Oznámené nesrovnalosti se týkají tří období (2000–2006, 2007–2013 a 2014–2020), přičemž většina oznámených nesrovnalostí se týkala období 2007–2013 (IPA I).

⁶¹ Komise znovu zdůrazňuje dopad, který může mít několik málo výjimečných případů na trendy související s finančními částkami. Analýza průměrných finančních částek v pracovním dokumentu útvarů Komise uvedeném v poznámce pod čarou č. **Error! Bookmark not defined.** bodu ii) má přesně omezit tyto rušivé účinky.

⁶² Všechna hodnocení předložená v tomto oddíle vycházejí ze zjištění podrobně popsanych v kapitole 4 pracovního dokumentu útvarů Komise uvedeného v poznámce pod čarou č. 1 bodu ii).

⁶³ Viz kapitola 5 pracovního dokumentu útvarů Komise uvedeného v poznámce pod čarou č. 1 bodu ii).

Stejně jako v předchozích letech je hlavní oblastí poznamenanou nesrovnalostmi podvodného charakteru podpora na rozvoj venkova.

4.5. Přímé řízení – odvětvové politiky a opatření v boji proti podvodům a jejich výsledky

4.5.1. Přímé řízení – statistické údaje týkající se odhalených nesrovnalostí a podvodů

Statistické údaje týkající se přímého řízení vycházejí z inkasních příkazů vydaných útvary Komise, které jsou zaznamenány v systému ABAC, v němž je vedeno akruální účetnictví.

4.5.1.1. Odhalené nesrovnalosti podvodného charakteru

V roce 2018 bylo za položky související s podvody⁶⁴ v systému ABAC označeno 44 položek vymáhání odpovídajících částce 6,17 milionu EUR. Ve srovnání s celkovými prostředky, které byly skutečně vyplaceny, činila míra odhalení podvodů 0,03 %, tedy přibližně stabilní pětiletý průměr.

4.5.1.2. Odhalené nesrovnalosti nepodvodného charakteru

Pokud jde o nesrovnalosti nepodvodného charakteru, bylo v roce 2018 zaznamenáno 1 585 položek vymáhání v celkové výši 67,6 milionu EUR. V pětiletém období se míra odhalení nesrovnalostí mírně snížila, přibližně o 0,46 %.

5. ZPĚTNÉ ZÍSKÁVÁNÍ FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ A DALŠÍ PREVENTIVNÍ A NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ

Podrobné informace o zpětném získávání finančních prostředků, finančních opravách a jiných preventivních a nápravných opatřeních (přerušení a pozastavení plateb) jsou uvedeny ve *výroční zprávě o řízení a výkonnosti rozpočtu*⁶⁵.

Nesrovnalosti, které byly odhaleny a oznámeny, jak je uvedeno ve zprávě o ochraně finančních zájmů, jsou předmětem nápravných opatření, která mají zajistit, aby finanční prostředky EU

nebyly využívány k financování neoprávněných nebo podvodných projektů. V případě potřeby vnitrostátní orgány zavedou a uplatňují postupy zpětného získávání prostředků v souladu s vnitrostátními regulačními rámci.

6. SPOLUPRÁCE S ČLENSKÝMI STÁTY

Zasedání Poradního výboru pro koordinaci boje proti podvodům (COCOLAF) se účastní společně odborníci z Komise (OLAF) a členských států. Výbor představuje fórum pro projednání hlavního vývoje v oblasti boje proti podvodům a pro přípravu této zprávy, jak se vyžaduje v čl. 325 odst. 5 SFEU. Jeho činnost je strukturována na základě čtyř pracovních skupin a plenárního zasedání (viz obrázek 11).

Podskupina pro podávání zpráv a analýzu výboru COCOLAF poskytla ideální fórum pro projednání a doladění analýz předložených v pracovním dokumentu útvarů Komise ke „statistickému hodnocení nesrovnalostí“.

V rámci podskupiny pro předcházení podvodům se začalo s vypracováváním metodiky pro profily jednotlivých zemí popisující systémy členských států pro boj proti podvodům. Tento nástroj bude v příštích letech nadále rozvíjen.

Obrázek 11: Struktura a podskupiny výboru COCOLAF



Koordinační služby pro boj proti podvodům (AFCOS) zasedají jednou ročně za předsednictví úřadu OLAF. V roce 2018 se zasedání konalo dne 16. října. Byla projednána vyšetřovací spolupráce úřadu OLAF s koordinačními službami pro boj proti podvodům (zejména při kontrolách na místě) a výměna informací. Další témata na pořadu jednání zahrnovala důvěrnost závěrečných zpráv úřadu OLAF, zastřešující spolupráci mezi vnitrostátními koordinačními službami pro boj proti podvodům a roční pracovní program Hercule na rok 2019.

⁶⁴ Na něž se v systému odkazuje jako na případy „oznamované úřadu OLAF“.

⁶⁵ Výroční zpráva o řízení a výkonnosti rozpočtu je součástí integrovaného souboru finančních zpráv o rozpočtu EU (COM(2019) 299 final/2). Informace o zpětném získávání na straně příjmů jsou rovněž uvedeny v pracovním dokumentu útvarů Komise uvedeném v poznámce pod čarou č. 1 bodu ii).

Komunikační síť OLAF pro boj proti podvodům (OAFCN) spojuje komunikační pracovníky a mluvčí operačních partnerů úřadu OLAF v členských státech. V roce 2018 uspořádal úřad OLAF společnou tiskovou konferenci se švédskými celními orgány zaměřenou na boj proti padělání průmyslového zboží a na Twitteru společně s lotyšskou koordinační službou pro boj proti podvodům představil 2. ročník své úspěšné kampaně, která podněcuje lidi k tomu, aby podvodům řekli ne.

Členské státy a Komise si vyměnily názory na záležitosti týkající se boje proti podvodům na schůzích pracovní skupiny Rady pro boj proti podvodům za bulharského a rakouského předsednictví.

7. SYSTÉM VČASNÉHO ODHALOVÁNÍ RIZIK A VYLUČOVÁNÍ HOSPODÁŘSKÝCH SUBJEKTŮ (EDES)

Evropská komise spravuje systém EDES. Systém EDES od svého vzniku v roce 2016 dospěl a prokázal, že je silným nástrojem k posílení ochrany finančních zájmů EU před nespolehlivými hospodářskými subjekty a podvodníky (sankce zahrnují vyloučení z čerpání finančních prostředků EU). Systém EDES zahrnuje širokou škálu postupů podléhajících sankcím. Je zakotven ve finančním nařízení platném pro rozpočet EU, které bylo revidováno v roce 2018 (dále jen „finanční nařízení“)⁶⁶ (články 135 až 145).

Systém EDES zajišťuje zejména:

- včasné odhalení hospodářských subjektů, jež ohrožují finanční zájmy EU,
- vylučování nespolehlivých hospodářských subjektů z čerpání finančních prostředků EU a/nebo ukládání peněžitých sankcí a
- v nejzávažnějších případech uveřejnění informací týkajících se vyloučení a/nebo peněžitých sankcí na internetových stránkách Komise⁶⁷.

Systém EDES významně zlepšuje uplatňování pravidel týkajících se správních sankcí s ohledem na základní práva dotčených hospodářských subjektů, nezávislost

a transparentnost. Systém EDES je rovněž jedním z dobře zavedených systémů vylučování mezi systémy, které poskytují různé mezinárodní organizace a multilaterální rozvojové banky.

Zvláštností a silnou stránkou systému EDES je pravomoc jednat, která je svěřena Evropské komisi nebo jiným orgánům a institucím EU⁶⁸, *pokud neexistuje pravomocný vnitrostátní rozsudek nebo případně konečné správní rozhodnutí*⁶⁹. Ukládání sankcí může být založeno na zjištěných „skutečnostech a zjištěních“ vyplývajících z auditů nebo kontrol prováděných na pokyn příslušné schvalující osoby⁷⁰, na vyšetřování prováděném úřadem OLAF nebo správních rozhodnutích vnitrostátních orgánů nebo mezinárodních organizací, jež nejsou konečná.

Rozhodnutí o uložení sankce nespolehlivým hospodářským subjektům může být přijato až po obdržení doporučení⁷¹ ústředního interinstitucionálního výboru, které předběžně stanoví právní kvalifikaci v případě neexistence pravomocného rozsudku nebo konečného správního rozhodnutí⁷². Tento výbor nemá vyšetřovací pravomoci. Výbor tvoří stálý nezávislý předseda na vysoké úrovni⁷³, dva stálí zástupci Komise jakožto vlastníka systému a jeden *ad hoc* zástupce schvalující osoby útvaru žádajícího o doporučení. Výbor odpovídá za právo na obhajobu prostřednictvím výměny stanovisek s dotčeným hospodářským subjektem a jeho doporučení jsou v souladu se zásadou proporcionality⁷⁴.

V roce 2018 bylo výboru prostřednictvím jeho stálého sekretariátu předloženo různými schvalujícími útvary šest přípustných případů, všechny od Evropské komise. Kromě těchto šesti případů zaslanych sekretariátu výboru v roce 2018 byly do této zprávy zahrnuty čtyři případy z roku 2017, neboť byly výboru předloženy až v

⁶⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (Úř. věst. L 193, 30.7.2018, s. 1).

⁶⁷ http://ec.europa.eu/budget/edes/index_en.cfm

⁶⁸ Pro plnění jejich příslušných rozpočtů.

⁶⁹ Znění používané v článku 136 finančního nařízení.

⁷⁰ Schvalujícími útvary mohou být útvary orgánů, institucí a jiných subjektů EU.

⁷¹ Pokud jde o situace uvedené v čl. 136 odst. 1 písm. c) až h) finančního nařízení (tj. vážné profesní pochybení, podvod, závažné porušení smluvních povinností, nesrovnalosti, zakládání fiktivních společností).

⁷² Výbor uvedený v článku 143 finančního nařízení.

⁷³ Předseda má stálého nezávislého zástupce na vysoké úrovni.

⁷⁴ Více informací o výboru je uvedeno v pracovním dokumentu útvarů Komise, poznámka pod čarou č. 1 bod v).

roce 2018⁷⁵. V prvním pololetí roku 2019 bylo předloženo osm případů.

Komise musí informovat rovněž o rozhodnutích, která schvalující osoby⁷⁶ přijaly, včetně:

- nevyloučení hospodářských subjektů, je-li to nezbytné k zajištění kontinuity činnosti po omezenou dobu a do přijetí nápravných opatření ze strany dotyčných hospodářských subjektů,
- nezveřejnění informací o správních sankcích na internetových stránkách Komise, a to kvůli nutnosti zachovat důvěrnost vyšetřování nebo dodržet zásadu proporcionality, pokud se jedná o fyzickou osobu, a
- veškerých rozhodnutí schvalující osoby, která se odchyľují od doporučení výboru.

Od roku 2016, kdy výbor zahájil svou činnost, nedošlo k odchylkám od jeho doporučení, která byla příslušnými schvalujícími osobami v plné míře dodržena.

V roce 2018 provedl Útvar interního auditu Komise audit systému EDES, který vedl k pozitivnímu názoru na zavedený systém. V návaznosti na to Komise zintenzivnila své úsilí o zvyšování informovanosti o systému EDES mezi interními⁷⁷ a externími zúčastněnými stranami⁷⁸. Zejména:

- spuštěním komunikačního plánu a průzkumu mezi zúčastněnými stranami,
- pečlivým monitorováním systematické návaznosti na doporučení ve spolupráci s úřadem OLAF a
- začleněním používání systému EDES do strategií proti podvodům generálních ředitelství Komise.

8. OPATŘENÍ PŘIJATÁ V NÁVAZNOSTI NA USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU O VÝROČNÍ ZPRÁVĚ ZA ROK 2017

Dne 31. ledna 2019 přijal Evropský parlament usnesení o *výroční zprávě za rok 2017 o ochraně finančních zájmů EU – boji proti podvodům*⁷⁹.

⁷⁵ K dnešnímu dni vydal výbor z 52 případů 29 doporučení. Další podrobnosti viz pracovní dokument útvarů Komise uvedený v poznámce pod čarou č. 1 bodu v) a jeho přílohy.

⁷⁶ Údaje uvedené v pracovním dokumentu útvarů Komise v poznámce pod čarou č. 1 bodu v).

⁷⁷ Útvary Komise, orgány a instituce EU.

⁷⁸ Subjekty, které se podílejí na nepřímém a sdíleném plnění rozpočtu.

⁷⁹ 2018/2152(INI).

Komise uvítala usnesení Evropského parlamentu a vzala na vědomí, že Parlament uznává činnost Komise v oblasti boje proti podvodům a podporuje její iniciativy v této oblasti, zejména zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce a návrh Komise na změnu nařízení č. 883/2013 o vyšetřování úřadu OLAF. Komise bude moci pozitivně reagovat na řadu témat, na která Parlament upozornil, zejména pokud jde o výzvu k úzké spolupráci mezi úřadem OLAF a Úřadem evropského veřejného žalobce. Komise bude rovněž nadále podporovat ty členské státy, které se dosud nezapojují do Úřadu evropského veřejného žalobce, aby se připojily, a zajistí, aby měl Úřad evropského veřejného žalobce přiměřené zdroje k plnění svého mandátu. Komise se k usnesení Parlamentu podrobně vyjádří ve své formální odpovědi, která bude předána později v tomto roce⁸⁰.

9. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

9.1. Příjmy

V roce 2018 byly solární panely zbožím nejvíce zasaženým podvody a nesrovnalostmi v peněžním vyjádření, stejně jako v letech 2017 a 2016. V roce 2018 provedla Komise inspekce na místě týkající se strategie kontroly solárních panelů v několika členských státech z důvodu souvisejících rizik (vyhýbání se vysokým částkám antidumpingových cel) a na základě různých sdělení v rámci vzájemné pomoci vydaných úřadem OLAF v posledních letech. Zvýšilo se povědomí členských států o náchylnosti dovozu solárních panelů k podvodům a nesrovnalostem, což v roce 2018 vedlo k dalším kontrolám ze strany členských států. To pouze podtrhuje důležitost vyšetřování prováděných úřadem OLAF a jeho koordinační úlohy v této konkrétní oblasti.

Podvody v oblasti příjmů v důsledku podhodnocování zboží dováženého do EU zůstanou hrozbou, kterou je třeba v nadcházejících letech řešit. Vyšetřování úřadu OLAF týkající se podhodnocování textilních výrobků a obuvi dovážených z Číny prokázalo, že podvodníci využijí jakýchkoli mezer a že rozsáhlé podvody se mohou vyplatit.

Digitalizace světového hospodářství a nové hospodářské modely, jako je elektronický obchod, rychle posouvají přeshraniční obchod od malého počtu velkých/hromadných zásilek k velkému počtu malých zásilek nízké hodnoty.

Přeshraniční elektronický obchod se zbožím ohrožuje finanční zájmy EU i členských států. Zvláštním rizikem je zneužívání osvobození od

⁸⁰ SP(2019)392.

cla u zásilek nízké hodnoty: i) podhodnocováním zboží v rámci elektronického obchodu; ii) rozdělováním zásilek tak, aby jejich hodnota klesla pod prahovou hodnotu osvobození od cla (150 EUR); iii) dovozem komerčních zásilek prohlášených za dárky nebo iv) dovozem zboží, na které se osvobození od cla nevztahuje.

Rostoucí elektronický obchod vyžaduje, aby členské státy přizpůsobily své strategie celní kontroly tak, aby zajistily správnou rovnováhu mezi usnadněním/zjednodušením obchodu a ochranou finančních zájmů EU.

Pružná kombinace různých kontrol je proto klíčová k tomu, aby se odstranily veškeré mezery, kterých podvodníci využívají, a aby celní orgány mohly úspěšně reagovat na různé hospodářské modely uplatňované pomocí technologií (např. elektronický obchod) a účinně chránit finanční zájmy EU a zároveň umožnit usnadnění a zjednodušení obchodu.

Doporučení č. 1

Členské státy se vyzývají, aby posílily a prosazovaly své strategie celní kontroly pro přeshraniční elektronický obchod, zejména pokud jde o možné zneužívání osvobození od cla u zásilek nízké hodnoty, a zajistily řádný výběr tradičních vlastních zdrojů.

Členské státy se tedy žádají, aby:

- systémy elektronického celního prohlášení (ECS) automaticky neuplatňovaly požadované osvobození od cla u zboží s deklarovanou hodnotou nad 150 EUR, u obchodních zásilek prohlášených za dárky a u zboží, na které se osvobození od cla nevztahuje,
- systémy ECS systematicky odhalovaly potenciálně podhodnocené nebo nesprávně deklarované zboží v rámci osvobození od cla u zásilek nízké hodnoty pomocí rizikových profilů nebo náhodně,
- byla zavedena zvláštní kontrolní opatření, která mají zabránit umělému rozdělování zásilek s cílem využít osvobození od cla, a
- kontroly *ex post* zahrnovaly ověřování, zda obchodníci dodržují pravidla pro osvobození od cla u zásilek nízké hodnoty a aby nebyly z těchto kontrol souladu vyloučeny schválené hospodářské subjekty.

9.2. Výdaje

Hlavní zjištění analýzy této zprávy potvrzují nejvýznamnější modely a závěry uvedené v předchozích zprávách.

Pokud jde o zemědělské výdaje, hlavními dotčenými opatřeními jsou tržní opatření a investice v rámci rozvoje venkova. Pokud jde o přímé platby, mohou se konkrétní problémy vyskytnout na místní úrovni a příslušné vnitrostátní orgány je musí řádně a neprodleně řešit.

Pokud jde o politiku soudržnosti, bylo dosaženo pokroku, zejména v současném programovém období. Nová ustanovení týkající se boje proti podvodům v nařízení č. 1303/2013 vykazují slibné výsledky, neboť odhalování podvodů se zdá být lepší, zatímco nesrovnalosti nepodvodného charakteru se zřejmě snižují. Komise bude tyto výsledky i nadále sledovat s cílem posoudit, zda jsou skutečně důsledkem účinnějších systémů spíše než nedostatečného odhalování a nedostatečného oznamování (zejména u nesrovnalostí nepodvodného charakteru).

Doporučení č. 2

Komise znovu zdůrazňuje, že je vhodné, aby členské státy, které tak dosud neučinily, přijaly vnitrostátní strategie proti podvodům.

Tyto strategie by měly být vypracovány ve spolupráci se všemi subjekty a orgány, které mají zvláštní úlohu a odborné znalosti v oblasti ochrany finančních zájmů EU, včetně donucovacích orgánů a státních zastupitelství.

V souladu s tím, co bylo doporučeno v předchozích letech, by tyto strategie měly zohlednit:

- závěry analýzy rizik obsažené v této zprávě a v předchozích zprávách,
- potřebu strukturovat koordinaci mezi správními a trestními kontrolami a vyšetřováním,
- jak začlenit tipy ze sdělovacích prostředků a od oznamovatelů do kontrolního systému, a
- příležitost posílit přístup založený na analýze rizik s cílem odhalit nesrovnalosti a podvody, včetně využívání IT nástrojů (jako je ARACHNE).

9.3. Rychlé ohlédnutí

Komise, spolunormotvůrci a členské státy průběžně zdokonalují regulační rámec, jehož

prostřednictvím je evropský rozpočet chráněn. Tato zpráva se snaží ilustrovat tento probíhající proces a významné pokroky, jichž bylo dosaženo během tří desetiletí společné práce a společného úsilí. Během Junckerovy Komise tento proces ještě zrychlil. Byly dokončeny hlavní iniciativy a bylo dosaženo operativních výsledků, což prokazuje trvalou snahu o řešení nově se objevujících výzev a rizik.

Tento proces pokračuje i v roce 2019, neboť spolunormotvůrci dokončují přijetí dalších důležitých legislativních iniciativ, které dále posílí rámec pro boj proti podvodům, konkrétně směrnice o ochraně oznamovatelů a o předcházení praní peněz.

Pokud jde o ochranu finančních zájmů EU v praxi, výroční zpráva Účetního dvora v posledních letech ukázala významná zlepšení, kdy některé oblasti politiky vykazují míru chyb pod úrovní významnosti. Po dobu dvou po sobě následujících let (2016 a 2017) vydal Účetní dvůr k rozpočtu EU výrok s výhradou.

Tento proces musí pokračovat a lze a musí se dosáhnout dalšího zlepšení. Ve dvou zvláštních zprávách přijatých v roce 2019⁸¹ Účetní dvůr tyto pokroky uznal, ale zároveň určil oblasti, v nichž je zapotřebí zlepšení. Většina z nich se opírá o závěry předložené ve zprávách o ochraně finančních zájmů, zatímco některé další vyžadují nová opatření. Nová strategie proti podvodům, kterou Komise přijala dne 29. dubna 2019, se zabývá většinou obav Účetního dvora a usiluje o posílení analytické schopnosti a vnitřního koordinačního rámce Komise s cílem reagovat na nové výzvy, které představuje neustále se měnící prostředí.

⁸¹ Zvláštní zpráva č. 01/2019 Boj proti podvodům ve výdajích prostředků EU: je nutné přijmout opatření a zvláštní zpráva č. 06/2019 Boj proti podvodům ve výdajích EU na soudržnost: řídicí orgány musí posílit odhalování podvodů, reakci na ně a koordinaci.