

Přezkum činnosti Úřadu evropského veřejného žalobce

Lukáš Hendrych*

Abstrakt: Úřad evropského veřejného žalobce je novým unijním orgánem, který svou činnost začal vykonávat teprve v červnu 2021. O to více je důležité zaměřit pozornost na jeho praktické fungování a zjistit případné nedostatky. Jelikož se jedná o nadnárodní orgán s pravomocí vyšetřovat a stíhat trestnou činnost napříč téměř všemi členskými státy EU, velký důraz by měl být kladen mimo jiné na možnost přezkumu jeho úkonů. Tato práce si proto klade za cíl analyzovat právní rámec přezkumu činnosti Úřadu evropského veřejného žalobce a upozornit na slabá místa v této oblasti. Při bližším pohledu na příslušná ustanovení zjistíme, že přezkum má v tomto ohledu v rukou Soudní dvůr Evropské unie, vnitrostátní soudy, ale rovněž orgány v rámci vnitřní struktury Úřadu evropského veřejného žalobce. V této souvislosti je třeba se zabírat otázkou, kdy je k přezkumu příslušný soud a kdy mimosoudní orgán. Zároveň je ale třeba zkoumat, zda k přezkumu daného úkonu dochází na úrovni EU či na úrovni vnitrostátní. Z toho vyplývá, že problematika přezkumu činnosti Úřadu evropského veřejného žalobce není jednoduchá a je nutné jí věnovat dostatečnou pozornost. I proto jsou v textu představeny některé návrhy de lege ferenda.

Klíčová slova: Úřad evropského veřejného žalobce, opravné řízení, stížnost, trestní řízení

Úvod

Úřad evropského veřejného žalobce je novým unijním orgánem, který má na starosti vyšetřování a stíhání trestných činů poškozujících finanční zájmy EU. V rámci europeizace trestního práva jde o revoluční krok. Je to vůbec poprvé, kdy má nadnárodní orgán pravomoc vést trestní vyšetřování, provádět vyšetřovací úkony, podávat obžalobu a před soudem dokazovat vinu obžalovaného. A to vše napříč členskými státy, které se rozhodly k tomuto úřadu připojit.¹

Evropští žalobci začali svou činnost vykonávat teprve v červnu roku 2021. Na hodnocení jejich činnosti je tedy ještě brzy. Právní rámec, kterým byl Úřad evropského veřejného žalobce vytvořen, však obsahuje celou řadu problematických aspektů, které je třeba analyzovat už nyní. Jedním z nich je soudní i mimosoudní přezkum činnosti tohoto nového unijního orgánu.

* JUDr. Mgr. Lukáš Hendrych je interním doktorandem katedry trestního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy, působí také jako asistent soudce Městského soudu v Praze. E-mail: hendrycl@prf.cuni.cz. Tento text byl zpracován v rámci projektu studentského vědeckého výzkumu *Trestní řád de lege lata i de lege ferenda v ústavněprávních souvislostech* realizovaného v roce 2023 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, SVV 260 620/2023. Výzkum byl podpořen Grantovou agenturou Univerzity Karlovy (projekt č. 92323).

¹ Úřad evropského veřejného žalobce byl zřízen v rámci tzv. posílené spolupráce, do které se doposud zapojilo celkem 22 členských zemí EU. Více k tématu Úřadu evropského veřejného žalobce viz LIGETI, Katalin – SIMONATO, Michele. The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service? *New Journal of European Criminal Law*. 2013, vol. 4, no. 1–2. Dostupné z: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/203228441300400102>; nebo LIGETI, Katalin – WEYEMBERGH, Anne. The European Public Prosecutor's Office: Certain Constitutional Issues. In: ERKELENS, Leendert et al. *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* Amsterdam: T.M.C. Asser Press. 2015, s. 54–77.

Při bližším pohledu na příslušnou legislativu totiž zjistíme, že tato oblast obsahuje řadu nejasností, které stojí za podrobnější zkoumání. Jak tedy unijní legislativa upravuje soudní a jiný přezkum činnosti Úřadu evropského veřejného žalobce? Co je na těchto pravidlech nejasné? A existuje prostor pro zlepšení stávajícího stavu? V následujícím textu se na tyto otázky snažím najít relevantní odpovědi.

1. Soudní přezkum v právu Evropské unie

Před samotnou právní analýzou přezkumu činnosti Úřadu evropského veřejného žalobce je nezbytné alespoň stručně představit stěžejní ustanovení primárního práva EU, která se týkají soudního přezkumu na unijní úrovni. Článek 19 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“)² uvádí, že „členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie“. Odstavec třetí pak obsahuje základní rysy pravomocí Soudního dvora EU (dále jen „SDEU“). Podle něj SDEU rozhoduje v souladu se Smlouvami a) o žalobách podaných členským státem, orgánem nebo fyzickými či právníckými osobami; b) na žádost vnitrostátních soudů o předběžných otázkách týkajících se výkladu práva Unie nebo platnosti aktů přijatých orgány; c) v ostatních případech uvedených ve Smlouvách.

Důležitá jsou ovšem i ustanovení obsažená ve Smlouvě o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“).³ Článek 263 stanoví, že SDEU „přezkoumává legalitu legislativních aktů, aktů Rady, Komise a Evropské centrální banky, s výjimkou doporučení a stanovisek, a rovněž aktů Evropského parlamentu a Evropské rady, které mají právní účinky vůči třetím osobám. Rovněž přezkoumává legalitu aktů institucí a jiných subjektů Unie, které mají právní účinky vůči třetím osobám“.

Podle čl. 263 odst. 2 SFEU má za tím účelem SDEU „pravomoc rozhodovat o žalobách podaných členskými státy, Evropským parlamentem, Radou nebo Komisí pro nedostatek příslušnosti, pro porušení podstatných formálních náležitostí, pro porušení Smluv nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejich provádění anebo pro zneužití pravomoci.“

V kontextu soudního přezkumu činnosti Úřadu evropského veřejného žalobce je ovšem důležité uvést znění ustanovení čl. 263 odst. 4 SFEU. Podle něj „každá fyzická nebo právnícká osoba může za podmínek uvedených v prvním a druhém pododstavci podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům s obecnou působností, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.“ Nicméně dále ustanovení čl. 263 SFEU uvádí, že „akty zřizující instituce a jiné subjekty Unie mohou stanovit zvláštní podmínky a úpravy týkající se žalob podávaných fyzickými nebo právníckými osobami proti aktům těchto institucí a jiných subjektů, které vůči nim mají právní účinky“.

Podle čl. 267 SFEU má SDEU pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se a) výkladu smluv; b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie. Pokud taková otázka vyvstane před soudem členského státu, „může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat

² Smlouva o Evropské unii (Konsolidované znění). *Úřední věstník Evropské unie* C 326/13. 26. 10. 2012. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6:0008.02/DOC_1&format=PDF.

³ Smlouva o fungování Evropské unie (Konsolidované znění). *Úřední věstník Evropské unie* C 326/47. 26. 10. 2012. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=CS>.

Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o této otázce.⁴ Pokud však taková otázka vyvstane při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí již nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, takový soud je povinen obrátit se s předběžnou otázkou na SDEU. Pokud taková otázka vyvstane při jednání, které se týká osoby vazebně stíhané, SDEU o takové předběžné otázce rozhodne v co nejkratší lhůtě.⁵

Součástí primárního práva EU je také Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).^{6,7} Ta v čl. 47, který se týká práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces, uvádí, že „každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem“. Zároveň čl. 48 odst. 2 Listiny uvádí, že každému obviněnému je zaručeno respektování práv na obhajobu.

Zapomenout nesmíme ani na judikaturu SDEU (tzv. *case law*). Pro podrobnou analýzu judikatury SDEU ve vztahu k soudnímu přezkumu na unijní úrovni není v této práci ani zdaleka prostor, nicméně ve stručnosti zmíníme alespoň dvě základní rozhodnutí, která se týkají práva na soudní ochranu na úrovni Unie.

SDEU v rozsudku ze dne 23. dubna 1986 ve věci *Les Verts* judikoval, že smlouvy „zavedly ucelený systém procesních prostředků a řízení určený k tomu, aby byl Soudnímu dvoru svěřen přezkum legality aktů orgánů. Fyzické i právnické osoby jsou tak chráněny proti tomu, aby vůči nim bylo možné použít akty s obecnou působností, které nemohou napadnout přímo u Soudního dvora z důvodu zvláštních podmínek přípustnosti“.⁸

V rozsudku ze dne 22. října 1987 ve věci *Foto-Frost* pak judikoval, že vnitrostátní soudy „nemají pravomoc prohlásit akty orgánů Společenství za neplatné [...] hlavním účelem pravomocí přiznaných Soudnímu dvoru podle článku 177 je zajistit jednotné uplatňování práva Společenství vnitrostátními soudy. Tento požadavek jednoty je zvláště kategorický tehdy, je-li zpochybněna platnost aktu Společenství. Rozdíl mezi soudy členských států, pokud jde o platnost aktů Společenství, by mohly ohrozit samotnou jednotu právního řádu Společenství a narušit základní požadavek právní jistoty“.⁹

2. Soudní přezkum činnosti Úřadu evropského veřejného žalobce

Výše bylo stručně představeno obecné vymezení soudního přezkumu na úrovni EU. Nyní se zaměříme na ustanovení týkající se soudního přezkumu činnosti Úřadu evropského veřejného žalobce (*European Public Prosecutor's Office*, dále jen „EPPO“ nebo „úřad“). Právním základem pro vytvoření EPPO je čl. 86 SFEU. Odstavec třetí tohoto ustanovení praví, že nařízení, kterým se EPPO vytvoří, vymezí mimo jiné pravidla použitelná na soudní přezkum procesních úkonů učiněných při výkonu funkcí tohoto úřadu.

⁴ Čl. 267 odst. 2 SFEU.

⁵ Čl. 267 odst. 3, 4 SFEU.

⁶ Listina základních práv Evropské unie, *Úřední věstník Evropské unie* C 202, 7. 6. 2016, s. 389–405. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=CS>.

⁷ TOMÁŠEK, Michal – TÝČ, Vladimír et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 103.

⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. dubna 1986 ve věci 294/83 (*Les Verts*). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:61983CJ0294&from=EN>, bod 23.

⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. října 1987 ve věci 314/85 (*Foto-Frost*). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:61985CJ0314&from=EN>, bod 15; viz Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. května 1981 ve věci 66/80 (*International Chemical Corporation*). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61980CJ0066&from=EN>.

Dále však primární právo o soudním přezkumu činnosti EPPO žádné podrobnosti neuvádí. Je tedy potřeba se podívat do práva sekundárního, konkrétně do nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (dále jen „nařízení“).

Soudnímu přezkumu činnosti EPPO se věnuje několik ustanovení této legislativy. Recitál 86 nařízení stanoví, že „*ustanovení čl. 86 odst. 3 Smlouvy o fungování EU umožňuje normotvůrci Unie stanovit pravidla použitelná na soudní přezkum procesních úkonů učiněných Úřadem při výkonu jeho funkcí. Tato působnost udělená normotvůrci Unie odráží specifickou povahu úkolů a struktury Úřadu, která se liší od povahy všech ostatních institucí a subjektů Unie a vyžaduje zvláštní pravidla pro soudní přezkum*“.

Bod 87 recitálu nařízení uvádí, že EPPO úlohu veřejného žalobce vykonává před vnitrostátními soudy. Úkony provedené tímto úřadem se týkají trestního řízení, které se napříč členskými státy významně liší. Mnohé úkony trestního řízení jsou prováděny vnitrostátními orgány činnými v trestním řízení, byť tyto orgány budou jednat na pokyn EPPO. V některých případech je pro provedení takových úkonů potřeba předchozí povolení ze strany příslušného vnitrostátního soudu. Proto se evropský zákonodárce rozhodl, že bude vhodné, když procesní úkony EPPO, které budou mít právní účinky vůči třetím osobám, budou podléhat přezkumu ze strany příslušných vnitrostátních soudů dle vnitrostátního práva, a nikoli přezkumu ze strany SDEU. Nařízením pak nejsou dotčeny pravomoci vnitrostátních soudů, u kterých řízení probíhá.¹⁰

Nařízení dále stanoví, že „*zákonost procesních úkonů Úřadu, které mají mít právní účinky vůči třetím osobám, by měla podléhat soudnímu přezkumu ze strany vnitrostátních soudů*“.¹¹ Při přezkumu zákonosti úkonů mohou národní soudy použít právo EU i vnitrostátní právní předpisy, ty je však možno použít pouze v rozsahu, v jakém se na konkrétní věc nevztahuje nařízení. V případě jakékoli pochybnosti ze strany vnitrostátního soudu týkající se souladu provedeného úkonu s unijním právem má takový národní soud položit SDEU předběžnou otázku. Nařízení zároveň nemění pravomoci SDEU přezkoumat správné rozhodnutí EPPO mající právní účinky vůči třetím osobám, tj. ta rozhodnutí, která nejsou přijímána v rámci vyšetřování a trestního stíhání.^{12, 13}

2.1 Přezkum ze strany vnitrostátních soudů

Obsah uvedených úvodních ustanovení byl následně vtělen do čl. 42 nařízení. Odstavec první tohoto článku praví, že:

„Procesní úkony Úřadu, které mají mít právní účinky vůči třetím osobám, podléhají přezkumu příslušnými vnitrostátními soudy v souladu s požadavky a postupy stanovenými vnitrostátním právem. Totéž platí pro případy, kdy Úřad neučiní procesní úkony, které mají mít právní účinky vůči třetím osobám a k jejichž učinění jej toto nařízení právně zavazuje.“

¹⁰ Bod 87 odst. 1, 2, 4 recitálu nařízení 2017/1939.

¹¹ Bod 88 odst. 1 recitálu nařízení 2017/1939.

¹² Bod 89 recitálu nařízení 2017/1939.

¹³ Bod 89 recitálu nařízení 2017/1939 dále stanoví, že „[...] tímto nařízením není dotčena ani možnost, že členský stát Evropské unie, Evropský parlament, Rada nebo Komise podá žalobu na neplatnost v souladu s čl. 263 druhým pododstavcem a čl. 265 prvním pododstavcem Smlouvy o fungování EU, jakož i řízení o nesplnění povinnosti podle článků 258 a 259 Smlouvy o fungování EU“.

Z toho vyplývá, že vnitrostátní soudy hrají v rámci soudního přezkumu činnosti EPPO zcela zásadní roli. To jistě má svou logiku. EPPO jako takové je jistou hybridní strukturou stojící na pomezí unijního a vnitrostátního práva. Na jedné straně jde o nadnárodní unijní orgán, který má v gesci přeshraniční vyšetřování a stíhání trestné činnosti poškozující finanční zájmy EU a který tvoří evropští žalobci sídlící v Lucemburku a evropští pověřeni žalobci sídlící v jednotlivých členských státech. Tito žalobci se však při své každodenní činnosti řídí ustanoveními vnitrostátních právních řádů členských států. Jednotlivé úkony trestního řízení jsou tedy evropskými pověřenými žalobci prováděny na základě trestních řádů zemí, ve kterých tito pověřeni žalobci působí. Z toho vyplývá, že pro účely efektivního soudního přezkumu je vhodné, aby jej měly na starosti příslušné vnitrostátní soudy. Ty mají zároveň povinnost v rámci své činnosti aplikovat nejen národní právo, ale rovněž právo EU, tedy včetně předmětného nařízení, kterým byl zřízen EPPO. Naproti tomu SDEU má ve své gesci aplikaci a výklad pouze unijního práva, a nikoli práva vnitrostátního. V tomto ohledu se tedy skutečně jeví přezkum činnosti EPPO ze strany vnitrostátních soudů jako účelnější.

Autoři Weyembergh a Giuffrida uvádějí i další důvody, proč je vhodné, že pro přezkum činnosti EPPO byly zvoleny národní soudy, a nikoli SDEU. Z praktického hlediska je podle nich mnohem snazší domáhat se právní ochrany před vnitrostátními soudy než před SDEU. Vnitrostátní soudy mají podle nich také mnohem lepší možnost podrobně prozkoumat celý trestní spis, ať už jde o fyzickou přítomnost spisového materiálu u daného soudu, či o znalost jazyka, ve kterém je spis veden. Dále autoři uvádí, že v rámci SDEU nepůsobí žádný „trestní úsek“, který běžně existuje u obecných soudů v členských zemích. Absence specializace SDEU na trestní právo je podle nich důležitým argumentem, proč by přezkum činnosti EPPO měly mít na starosti národní soudy. V neposlední řadě zmiňují také skutečnost, že pokud by přezkum zákonnosti úkonů EPPO měl v gesci SDEU, dozajista by došlo k výraznému zahlcení této unijní instituce.¹⁴

2.2 Přezkum ze strany Soudního dvora Evropské unie

Z výše uvedeného plyne, že přezkum činnosti EPPO, respektive přezkum zákonnosti jeho procesních úkonů, mají na starosti příslušné vnitrostátní soudy členských zemí. Nařízení ovšem vytváří určitou „zbytkovou kategorii“ přezkumu činnosti EPPO, která se nachází v příslušnosti SDEU.¹⁵

Článek 42 odst. 2 nařízení stanoví, že Soudní dvůr má v souladu s článkem 267 Smlouvy o fungování EU pravomoc rozhodovat o *předběžných otázkách* týkajících se a) platnosti procesních úkonů Úřadu, pokud je otázka platnosti vznesena u kteréhokoli soudu členského státu přímo na základě práva Unie; b) výkladu nebo platnosti ustanovení práva Unie

¹⁴ WEYEMBERGH, Anne – GIUFFRIDA, Fabian. Judicial review in EPPO proceedings by national courts and the CJEU. *The Adacemy of European Law*. 18. října 2019. Dostupné z: http://www.era-comm.eu/EPPO/kiosk/pdf/319DT59/319DT59_7_Weyembergh.pdf; GIUFFRIDA, Fabian. Judicial review by national courts and the CJEU. Investigating and Prosecuting Offences in Cooperation with the EPPO. *The Adacemy of European Law*. 17. května 2019. Dostupné z: https://era-comm.eu/EPPO/kiosk/pdf/319DT58/10_%20Giuffrida_319DT58.pdf.

¹⁵ Více k roli SDEU v souvislosti s přezkumem činnosti EPPO viz například MITSILEGAS, Valsamis. The European Public Prosecutor's Office between EU and National Law: The Challenge of Effective Judicial Protection. *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb)*. 2020, roč. 27, č. 1, s. 79–88 nebo PARIZOT, Raphaële. The Future EPPO: What Role for the CJEU? *New Journal of European Criminal Law*. 2015, roč. 6, č. 4, s. 538–545.

včetně tohoto nařízení; c) výkladu článků 22 a 25 tohoto nařízení¹⁶ ve vztahu k jakémukoli sporu o příslušnost mezi Úřadem a příslušnými vnitrostátními orgány.

Ustanovení čl. 42 odst. 3 nařízení pak říká, že „*odchylně od odstavce 1 tohoto článku přezkoumá rozhodnutí Úřadu o odložení případu, pokud jsou zpochybněna přímo na základě práva Unie, Soudní dvůr v souladu s čl. 263 čtvrtým pododstavcem Smlouvy o fungování EU*“. Pokud jde o institut „odložení případu“, ten je upraven v čl. 39 nařízení. Z obsahu tohoto ustanovení vyplývá, že tento právní institut svým obsahem koresponduje jednak s „odložením věci“ v rámci fáze prověřování, jednak se „zastavením trestního stíhání“¹⁷ v rámci fáze vyšetřování dle zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (dále jen „trestní řád“). Tato nejednoznačnost pojmosloví vyplývá na jedné straně z oficiálního překladu nařízení do českého jazyka, na straně druhé ze skutečnosti, že trestní právo procesní se napříč členskými státy EU významně liší a právní instituty obsažené v nařízení mnohdy přesně nekorrespondují s právními instituty obsaženými v českém trestním řádu, a to jak pojmově, tak obsahově, což v praxi způsobuje značné obtíže.¹⁸

Podle čl. 39 odst. 1 nařízení rozhodne stálá komora¹⁹ o odložení případu mimo jiné z důvodu úmrtí podezřelého či obviněného, z důvodu nepřítetnosti podezřelé či obviněné osoby, z důvodu udělení amnestie, z důvodu promlčení, v případě překážky věci rozhodnuté či v případě nedostatku relevantních důkazů.

Pokud je takové rozhodnutí stále komory zpochybněno přímo na základě ustanovení unijního práva, je k přezkumu takového rozhodnutí příslušný nikoli vnitrostátní soud, nýbrž SDEU. Jedná se o významnou výjimku z pravidla, že k přezkumu zákonnosti úkonů EPPO je věcně příslušný vnitrostátní soud.²⁰

2.2.1 První řízení o předběžné otázce

Z výše uvedeného vyplývá, že základním prvkem pro sjednocení rozhodovací praxe týkající se činnosti EPPO bude s největší pravděpodobností řízení o předběžných otázkách, a to na základě čl. 42 odst. 2 nařízení. SDEU touto cestou vnitrostátním soudům i dalším subjektům trestního řízení poskytne autoritativní a jednotný výklad nejasných ustanovení, která se týkají fungování EPPO. Pokládání předběžných otázek ze strany vnitrostátních soudů je tedy vyložené žádoucí.

¹⁶ Článek 22 nařízení 2017/1939 se týká věcné příslušnosti EPPO, čl. 25 nařízení se týká výkonu pravomocí EPPO.

¹⁷ Avšak s tím rozdílem, že podle čl. 39 odst. 2 nařízení se nejedná o rozhodnutí ve věci samé, respektive takové rozhodnutí stále komory nepředstavuje překážku věci pravomocně rozhodnuté. Dané ustanovení doslova říká, že „*rozhodnutí podle odstavce 1 nebrání dalšímu vyšetřování na základě nových skutečností, o nichž Úřad v době rozhodnutí nevěděl a s nimiž byl obeznámen po rozhodnutí. Rozhodnutí znovu zahájit vyšetřování na základě těchto nových skutečností přijímá příslušná stálá komora*“.

¹⁸ Blíže k této problematice viz HENDRYCH, Lukáš. Vyšetřování a trestní stíhání ve světle nařízení 2017/1939 a českého trestního řádu. *Bulletin advokacie*. 2021, č. 12, s. 45–50.

¹⁹ Stálé komory jsou součástí organizační struktury EPPO. Stálou komoru vždy tvoří tři evropští žalobci sídlící v Lucemburku. Stálé komory mohou přijímat zásadní rozhodnutí v rámci jednotlivých trestních řízení a mohou ukládat závazné pokyny evropským pověřeným žalobcům, kteří v jednotlivých členských státech fakticky vedou vyšetřování a trestní stíhání. Jednou z pravomocí stálých komor je mimo jiné přijmout rozhodnutí o odložení případu na základě čl. 39 nařízení 2017/1939.

²⁰ Podle čl. 42 odst. 4, 5, 6 nařízení 2017/1939 má SDEU dále pravomoc rozhodovat v jakémkoli sporu o náhradu újmy způsobené Úřadem, v jakémkoli sporu o rozhodcích doložkách obsažených ve smlouvách uzavřených Úřadem a v jakémkoli sporu o záležitostech zaměstnanců. Podle čl. 42 odst. 7 nařízení má SDEU dále pravomoc rozhodovat o odvolání evropského nejvyššího žalobce nebo evropských žalobců.

První předběžná otázka týkající se EPPO byla SDEU položena v dubnu roku 2022. SDEU o ní ovšem doposud nerozhodl,²¹ proto je v tomto článku možné ji pouze stručně přiblížit.²²

Věc je u SDEU vedena pod sp. zn. C-281/22.²³ Předkládajícím soudem je rakouský Oberlandesgericht Wien (Vrchní zemský soud ve Vídni) a řízení se týká výkladu čl. 31 a čl. 32 nařízení. Rakouský soud položil SDEU celkem tři předběžné otázky:²⁴

1. Musí být unijní právo, zejména čl. 31 odst. 3 první pododstavec a článek 32 nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, vykládáno v tom smyslu, že při přeshraničním vyšetřování v případě nezbytného soudního povolení opatření, které má být provedeno v členském státě pomocného evropského pověřeného žalobce, musí být přezkoumána veškerá hmotná hlediska, jako je trestnost skutků, podezření ze spáchání uvedených činů, nezbytnost a proporcionalita?
2. Musí být při přezkumu zohledněno, zda byla přípustnost tohoto opatření již přezkoumána soudem v členském státě evropského pověřeného žalobce, který případ projednává, podle práva tohoto členského státu?
3. V případě záporné odpovědi na první otázku, respektive kladné odpovědi na druhou otázku, v jakém rozsahu musí být proveden soudní přezkum v členském státě pomocného evropského pověřeného žalobce?

Řízení o předběžné otázce se tedy ve stručnosti týká situace, kdy evropský pověřený žalobce, který vede trestní řízení v Německu, žádal po rakouském evropském pověřeném žalobci vykonání vyšetřovacích úkonů v Rakousku na základě čl. 31 nařízení. Provedení takové vyšetřovacího úkonu ovšem v Rakousku vyžadovalo předchozí povolení soudu. Pomocný evropský pověřený žalobce tedy o takové povolení soudu požádal a rakouský soud mu vyhověl. Následně byl požadovaný vyšetřovací úkon proveden. Dotčené osoby si proti soudnímu povolení podaly stížnost. Stížnostní soud se následně rozhodl SDEU položit výše uvedené předběžné otázky, které se týkají pravidel pro soudní přezkum požadovaných vyšetřovacích úkonů v rámci přeshraničního vyšetřování. Jedná se o typický příklad toho, kdy je nařízení nejasné a otevírá prostor k různým výkladům, přičemž SDEU je jediným orgánem, který může všem vnitrostátním soudům v EU poskytnout závazná vodítka, jak taková nejasná ustanovení v praxi vykládat.

2.3 Kritická reflexe přezkumu

Byť byly výše uvedeny argumenty hovořící ve prospěch přezkumu úkonů EPPO ze strany vnitrostátních soudů, někteří odborníci se staví spíše proti tomuto řešení. Asi nejčastěj-

²¹ Tento text vznikl v květnu roku 2023.

²² Rozsudek v této věci SDEU vyhlásil dne 21. 12. 2023. Jeho analýza však dalece přesahuje téma tohoto textu, proto je zde i nadále uvedeno jen stručné představení předběžné otázky. Více k tématu viz WAHL, Thomas. ECJ Ruling on the Exercise of Judicial Review in EPPO's Cross-Border Investigations. *The European Criminal Law Associations' Forum (eucrim)*. 27. 2. 2024. Dostupné z: <https://eucrim.eu/news/ecj-ruling-on-the-exercise-of-judicial-review-in-eppos-cross-border-investigations/>.

²³ WAHL, Thomas. First EPPO Case before CJEU. *The European Criminal Law Associations' Forum (eucrim)*. 2022, č. 2. Dostupné z: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2022-02.pdf, s. 96.

²⁴ Řízení o předběžné otázce, Soudní dvůr EU ve věci C-281/22. Dostupné z: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=261521&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=10167455>.

ším argumentem proti přezkumu vnitrostátními soudy je nebezpečí rozdílného výkladu různých právních otázek týkajících se EPPO napříč EU. „*Může se stát, že než bude mít Soudní dvůr možnost rozhodnout o výkladu takového ustanovení, bude již některým z vnitrostátních soudů vyloženo nesprávně. Takový nesprávný výklad může mít závažné nezamýšlené důsledky, přičemž jedním z nich může být například porušení práva na zákonného soudce nebo rozdílné zacházení s obviněným v závislosti na členském státu nebo dokonce soudu, který jeho případ řeší.*“²⁵ Aby v praxi nedocházelo k rozdílným výkladům nařízení, je nutné, aby se vnitrostátní soudy obracely na SDEU s předběžnými otázkami kdykoli se objeví pochybnost o výkladu toho kterého ustanovení unijního práva týkajícího se činnosti EPPO. Jen tak se do budoucna předejde jednak odlišným výkladům jednotlivých ustanovení, jednak rozdílným přístupům v rámci přezkumu procesních úkonů EPPO.

Ani zajištění jednotného výkladu nařízení a vytvoření „jednotných standardů“ při přezkumu ale nezmění nic na tom, že některé úkony trestního řízení se v jednotlivých státech diametrálně liší. To bude mít samo o sobě za následek rozdílný přístup soudů k přezkumu takových úkonů.²⁶ Jako příklad můžeme uvést, že „*ve Francii vyplývá rozhodnutí státního zástupce podat či nepodat obžalobu ze zásady oportunité, a proto nemůže být předmětem soudního přezkumu. Naopak v Itálii takové rozhodnutí vyplývá ze zásady zákonnosti trestního řízení a je předmětem soudního přezkumu.*“²⁷

Bod 30 recitálu nařízení pak říká, že „*v případě, že vnitrostátní právní předpisy členského státu stanoví vnitřní přezkum některých úkonů v rámci vnitrostátní struktury státního zastupitelství, měl by přezkum takových rozhodnutí evropského pověřeného žalobce spadat do pravomocí dohlížejícího evropského žalobce v oblasti dohledu v souladu s jednacím řádem Úřadu. V takových případech by členské státy neměly mít povinnost stanovit přezkum ze strany vnitrostátních soudů, aniž je dotčen článek 19 Smlouvy o EU a článek 47 Listiny základních práv Evropské unie.*“ Tomuto odpovídá ustanovení čl. 12 odst. 4 nařízení, které uvádí, že „*pokud vnitrostátní právo některého členského státu stanoví vnitřní přezkum některých úkonů v rámci vnitrostátní struktury státního zastupitelství, spadá přezkum takových aktů evropského pověřeného žalobce do pravomocí dohlížejícího evropského žalobce v oblasti dohledu v souladu s jednacím řádem Úřadu, aniž je dotčena pravomoc stále komory v oblasti dohledu a sledování.*“²⁸

Toto ustanovení je zásadní, jelikož říká, že pokud vnitrostátní právní předpisy stanoví, že určité úkony orgánů činných v trestním řízení jsou přezkoumávány nikoli ze strany soudní moci, nýbrž v rámci vnitřního přezkumu státního zastupitelství, tento postup

²⁵ RŮŽIČKOVÁ, Valéria. Judicial Review of the Acts of the European Public Prosecutor's Office: Possible Shortcomings and Several Considerations in Relation to the Slovak Republic and Its Legislation. *The Lawyer Quarterly*, 2021, č. 4, s. 673.

²⁶ Více k tématu viz například ZIVIC, Andrijana – ZANDSTRA, Timo – PIT, Quintijn – VEGT-SCHOUTEN, Antonia. Who's Afraid of EU Primary Law? Judicial Review of the EPPO's Decision on Forum Choice. *New Journal of European Criminal Law*, 2022, roč. 13, č. 4, s. 398–419 nebo NOVOKMET, Ante. The European public prosecutor's office and the judicial review of criminal prosecution. *New Journal of European Criminal Law*, 2017, roč. 8, č. 3, s. 374–402 nebo INGHELGRAM, Jan. Search and Seizure Measures and Their Review. In: ERKELENS, Leendert H. – MEIJ, Arjen W. H. – PAWLIK, Marta. *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* T.M.C. Asser Press, 2015, s. 121–137.

²⁷ RŮŽIČKOVÁ, Valéria. *Judicial Review of the Acts of the European Public Prosecutor's Office: Possible Shortcomings and Several Considerations in Relation to the Slovak Republic and Its Legislation*, s. 673.

²⁸ To koresponduje se zněním čl. 5 odst. 3 nařízení 2017/1939, ve kterém stojí, že „*vyšetřování a trestní stíhání vedená jménem Úřadu se řídí tímto nařízením. Vnitrostátní právo se použije v rozsahu, ve kterém není daná věc upravena tímto nařízením. Není-li v tomto nařízení stanoveno jinak, je rozhodným vnitrostátním právem právo toho členského státu, jehož evropský pověřený žalobce daný případ v souladu s čl. 13 odst. 1 projednává. Pokud se případ řídí vnitrostátním právem i tímto nařízením, má toto nařízení přednost.*“

nařízení jakkoli nemění. Naopak přezkum činnosti EPPO se v takovém případě přizpůsobí platným a účinným vnitrostátním pravidlům. Typickým příkladem takového přezkumu v rámci vnitřní soustavy státního zastupitelství je rozhodování o stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání.²⁹ V takovém případě nejde o přezkum ze strany soudu, ale o přezkum mimosoudní.

To na první pohled nemusí značit nic kontroverzního či nežádoucího. Někteří odborníci toto ustanovení ale kritizují. Jak bylo uvedeno výše, trestní právo procesní se napříč EU značně liší. V jednom členském státě tak může být obviněný dotčen úkonem EPPO, jehož přezkum má v gesci nadřízený orgán v rámci vnitřní struktury EPPO,³⁰ v jiném členském státě však může být k přezkumu totožného úkonu příslušný vnitrostátní soud. To znamená, že přezkum totožného úkonu bude v jedné členské zemi probíhat na evropské úrovni, v jiné bude probíhat na úrovni vnitrostátní.³¹

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že hlavní roli při přezkumu procesních úkonů EPPO hrají dle nařízení vnitrostátní soudy. Zároveň bylo zdůrazněno, že nařízení dává určitý prostor i přezkumu ze strany SDEU. Konkrétně se jedná o pravomoc SDEU přezkoumat zákonnost rozhodnutí stálé komory o odložení věci, respektive zastavení trestního stíhání,³² pokud je takové rozhodnutí zpochybněno přímo na základě práva EU. Nařízení v čl. 39 jednoznačně stanoví, že k rozhodnutí „odložit případ“ je příslušná stálá komora, tedy orgán na unijní úrovni tvořený třemi evropskými žalobci. Z toho důvodu se unijní zákonodárce rozhodl, že jelikož jde o rozhodnutí učiněné unijním nadnárodním orgánem, rovněž přezkum takového rozhodnutí by měl být v rukou unijního nadnárodního soudu. Cílem právní úpravy je, aby o odložení případu dle čl. 39 nařízení bylo do budoucna rozhodováno jednotně napříč všemi stálými komorami. Přezkum unijní soudní autoritou má zajistit jednotný výklad tohoto zásadního právního institutu stejně jako stanovit vodítka pro jeho využívání v praxi.

Nejednoznačnost čl. 42 odst. 3 nařízení ale způsobuje podmínka „pokud jsou zpochybněna přímo na základě práva Unie“. Lze tvrdit, že toto ustanovení vylučuje přezkum rozhodnutí o odložení případu před vnitrostátními soudy, neboť tuto pravomoc nařízení svěřuje SDEU, ale pouze pokud je rozhodnutí napadeno přímo na základě práva Unie. Jazykový a logický výklad ustanovení může vést k závěru, že rozhodnutí o odložení případu lze napadnout rovněž před vnitrostátními orgány, a to s argumentem, že se navrhovatel sice dovolává přezkumu rozhodnutí stálé komory odložit případ, avšak nikoli na základě porušení práva EU, nýbrž na základě porušení čistě vnitrostátních právních předpisů. O takovém opravném prostředku by pak měly rozhodovat vnitrostátní orgány, a nikoli SDEU. Je zřejmé, že tyto nejasnosti narušují právní jistotu a otevírají cestu k různým interpretacím nařízení.³³

²⁹ K tomuto tématu viz HENDRYCH, Lukáš. *Problematické aspekty Úřadu evropského veřejného žalobce v českém kontextu. Státní zastupitelství*. 2021, č. 2, s. 9–18.

³⁰ Jako příklad uvedme už zmíněné usnesení o zahájení trestního stíhání. Pokud dá k vydání takového usnesení pokyn či souhlas evropský pověřený žalobce, o stížnosti proti tomuto usnesení bude rozhodovat dohlížející evropský žalobce sídlící v Lucemburku, tedy přezkum takového úkonu bude mít v gesci unijní orgán a přezkum bude probíhat na unijní úrovni.

³¹ Viz RŮŽIČKOVÁ, Valéria. *Judicial Review of the Acts of the European Public Prosecutor's Office: Possible Shortcomings and Several Considerations in Relation to the Slovak Republic and Its Legislation*, s. 671.

³² V pojmosloví nařízení se jedná o právní institut *dismiss a case* (odložení případu), jak je specifikováno v čl. 39 nařízení 2017/1939.

³³ NOVOKMET, Ante. *The EPPO and Judicial Review of a Decision not to Prosecute: A Slippery Area or a Final Arrangement? Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb)*. 2020, č. 1, roč. 27, s. 145.

Taková situace, kdy o jedné stížnosti bude rozhodovat vnitrostátní soud či orgán EPPO a o jiné SDEU, není žádoucí a v praxi může činit řadu praktických problémů jak pro žalobce, tak pro obviněné a jejich obhájce. Dovedeno *ad absurdum*, stěžovatel si v takovém případě teoreticky může podat dvě stížnosti, přičemž jednu odůvodní čistě odkazem na právo EU, druhou naopak odůvodní čistě odkazem na vnitrostátní právní úpravu. O první z nich by pak rozhodoval SDEU, o druhé orgán EPPO či vnitrostátní soud v závislosti na národní právní úpravě. Taková situace není žádoucí. A to navíc v situaci, kdy dle českého trestního práva procesního nemusí být stížnost jakkoli odůvodněna.

Tím ale problematika přezkumu rozhodnutí o odložení případu nekončí. Z textace nařízení vyplývá, že pokud je takové rozhodnutí napadeno přímo na základě práva EU, o opravném prostředku rozhoduje SDEU. V rámci jednotlivých právních řádů se však liší, kdo je oprávněn takovou stížnost podat. V případě českého trestního řádu jde o poškozeného, respektive o poškozeného a obviněného. Tyto subjekty trestního řízení se tedy se svou stížností obrací přímo k SDEU. To mimo jiné nastoluje otázku, zda v každém členském státě EU může být v pozici poškozeného či obviněného fyzická i právnická osoba. Stejně tak tato situace vede k úvaze, že pro poškozeného (ale i obviněného) bude *de facto* složitější domáhat se přezkumu rozhodnutí u soudu v Lucemburku než u vnitrostátního orgánu. Z jazykového a logického výkladu čl. 42 odst. 3 nařízení pak plyne, že taková stížnost by měla být odůvodněna.³⁴

3. Přezkum ve světle českého trestního řádu

Pokud vezmeme v potaz příslušná ustanovení českého trestního práva procesního, problematika soudního a mimosoudního přezkumu činnosti EPPO se zdá být ještě složitější. Výše bylo uvedeno ustanovení čl. 12 odst. 4 nařízení, které říká, že vnitrostátní právní předpisy mohou stanovit, že přezkum určitých aktů EPPO probíhá mimosoudně, konkrétně v rámci vnitrostátní soustavy státního zastupitelství. Tak tomu je i v případě českého trestního řádu. Příkladem jsou třeba instituty odložení věci a zastavení trestního stíhání, které korespondují s výše uvedeným institutem odložení případu, který je uveden v nařízení. Trestní řád usnesení o zastavení trestního stíhání vnímá jako rozhodnutí ve věci samé představující překážku věci rozhodnuté (*rei iudicatae*). Článek 39 odst. 2 nařízení však s rozhodnutím o odložení případu zásadu *rei iudicatae* nespojuje. Trestní řád zároveň nezná možnost soudního přezkumu usnesení o odložení věci ani usnesení o zastavení trestního stíhání. Dle § 159a odst. 7 trestního řádu může proti usnesení o odložení věci podat stížnost poškozený, přičemž stížnost má odkladný účinek. Proti usnesení o zastavení trestního stíhání může podle § 172 odst. 3 trestního řádu podat stížnost obviněný i poškozený. I tato stížnost má odkladný účinek. Ani o jedné z těchto stížností nerozhoduje podle § 146 a § 146a trestního řádu *a contrario* soud. Přezkum obou uvedených rozhodnutí probíhá v rámci vnitřní soustavy státního zastupitelství. Jak bylo uvedeno výše, čl. 12 odst. 4 nařízení s touto eventualitou počítá, přičemž k rozhodnutí o opravném prostředku je v takovém případě příslušný dohlížející evropský žalobce v rámci vnitřní struktury EPPO.

Když se ale podíváme zpět na znění čl. 42 odst. 3 nařízení, pokud stěžovatel bude usnesení o odložení věci či usnesení o zastavení trestního stíhání napadat přímo na základě práva EU, pak by měl o takové stížnosti rozhodovat SDEU. Otázkou ale zůstává, co se stane

³⁴ Ibidem, s. 150–151.

v případě, kdy stěžovatel bude uvedené usnesení napadat nikoli na základě práva EU, nýbrž čistě na základě porušení vnitrostátních předpisů. Jak bylo uvedeno výše, takové rozhodnutí vydává stálá komora. Tu vždy tvoří tři evropské žalobce (tzv. stálí členové komory). Součástí stálé komory, která daný případ projednává, nesmí být evropský žalobce členského státu, kde je vedeno trestní řízení v dané věci.

Uvedme jednoduchý příklad. Trestní řízení pro podezření ze spáchání dotačního podvodu je vedeno v České republice, a je proto dozorováno evropským pověřeným žalobcem z České republiky. Dohlížejícím evropským žalobcem je v takovém případě český evropský žalobce působící v Lucemburku. Tento dohlížející evropský žalobce nesmí být součástí stálé komory, které byl případ na úrovni EPPO přidělen. Nicméně jakmile má stálá komora na pořadu jednání rozhodování o případu, který je veden v České republice, je na toto jednání vždy přizván rovněž dohlížející evropský žalobce z České republiky. Důvodem je především jeho znalost vnitrostátního právního řádu a také dobré povědomí o případu. Při rozhodování stálé komory v dané trestní věci pak hlasují tři stálí členové stálé komory, ale rovněž dohlížející evropský žalobce. V případě rovnosti hlasů je rozhodující hlas předsedy stálé komory. Z uvedeného vyplývá, že dohlížející evropský žalobce se na daném rozhodnutí svým hlasováním podílí. A to nejen v případě rozhodování o odložení věci, ale i v případě jiných úkonů učiněných stálou komorou, byť s určitými výjimkami.³⁵

Jak tedy probíhá přezkum takového rozhodnutí stálé komory na vnitrostátní úrovni ve světle českého trestního řádu? Výše bylo uvedeno, že přezkum usnesení o odložení věci stejně jako přezkum usnesení o zastavení trestního stíhání probíhá v rámci vnitřní struktury státního zastupitelství. To stejné platí také v případě stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání podle § 160 odst. 7 trestního řádu.

Současná praxe EPPO vychází z právního výkladu, podle kterého rozhodnutí stálé komory nemá samo o sobě právní účinky vůči třetím osobám. Jedná se pouze o závazný pokyn udělený konkrétnímu evropskému pověřenému žalobci. Ten má teprve povinnost dané rozhodnutí stálé komory v praxi realizovat, a to v souladu s příslušnými vnitrostátními předpisy. Pokud tedy stálá komora rozhodne například o odložení věci podle čl. 10 odst. 3 písm. b) ve spojení s čl. 39 odst. 1 nařízení, jedná se o pokyn evropskému pověřenému žalobci, aby takové rozhodnutí ve „svém“ státě vydal. V případě České republiky tak dozorující evropský pověřený žalobce na základě tohoto pokynu buďto věc usnesením odloží podle § 159a odst. 1 trestního řádu, či vydá usnesení o zastavení trestního stíhání podle § 172 odst. 1 trestního řádu. O případné stížnosti dle § 146 odst. 2 písm. a) nebo c) trestního řádu pak rozhoduje nadřízený, tedy dohlížející evropský žalobce v Lucemburku. Stejný postup se uplatní také v případě rozhodování o stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání podle § 160 odst. 7 trestního řádu, pokud takové usnesení vydal evropský pověřený žalobce či k takovému usnesení vydal pokyn či k jeho vydání dal souhlas.

Vraťme se ale k tomu, co bylo uvedeno výše. Dohlížející evropský žalobce se na původním rozhodnutí stálé komory podílí svým hlasováním. Evropský pověřený žalobce následně rozhodnutí stálé komory v praxi realizuje. O následné stížnosti pak ovšem rozhoduje dohlížející evropský žalobce, který se na původním rozhodnutí stálé komory sám podílel.

³⁵ Viz čl. 10 odst. 9 nařízení 2017/1939. Tento článek stanoví, že „jednání stálé komory se vedle stálých členů účastní evropský žalobce, který dohlíží na vyšetřování nebo trestní stíhání podle čl. 12 odst. 1. Evropský žalobce má hlasovací právo, s výjimkou rozhodnutí stálé komory o svěření nebo odvolání svěření podle odstavce 7 tohoto článku, o přidělení a předání podle čl. 26 odst. 3, 4 a 5 a čl. 27 odst. 6 a o podání obžaloby v souladu s čl. 36 odst. 3, kdy je k danému případu příslušný více než jeden členský stát, jakož i v situacích popsanych v čl. 31 odst. 8.“

Tato praxe dle názoru autora odporuje samotnému smyslu opravného řízení. O opravném prostředku má rozhodovat orgán, který na napadeném rozhodnutí nijak neparticipoval.³⁶ Účelem opravného řízení je v obecné rovině zvýšení záruky, že bude naplněna zásada materiální pravdy v trestním řízení a že dotčené osoby budou chráněny před možnými následky nesprávných rozhodnutí. Pokud však o opravném prostředku rozhodují orgány, které se na napadeném rozhodnutí samy podílely, opravné řízení jako takové postrádá svůj smysl.

V této nepřehledné legislativní situaci je namísto vyčkat příslušné judikatury, ať už ze strany Nejvyššího soudu ČR, Ústavního soudu ČR či SDEU. V rámci úvah *de lege ferenda* by ovšem bylo nejučelnější novelizovat znění trestního řádu tak, aby v případě řízení o opravném prostředku, který směřuje proti rozhodnutí EPPO, byla stanovena jasná pravidla včetně toho, jaký orgán bude o takovém opravném prostředku rozhodovat. Podle názoru autora by bylo nejvhodnější, kdyby o všech opravných prostředcích, které směřují *de facto* proti rozhodnutí stálé komory (byť *de iure* jsou napadána rozhodnutí evropského pověřeného žalobce), rozhodovaly vnitrostátní soudy. Taková praxe by byla v souladu jednak s příslušnými ustanoveními primárního práva a nařízení, jednak se základními zásadami opravného řízení a trestního práva obecně.

4. Návrhy *de lege ferenda*

Jak bylo zmíněno v úvodu, EPPO svou činnost vykonává teprve od června 2021. Je tedy stále poměrně brzy na to učinit závěr, jak bude soudní přezkum procesních úkonů úřadu v praxi vypadat. Pokud jde o analýzu stěžejních ustanovení unijního práva, je zřejmé, že větší „tíha“ zodpovědnosti leží na vnitrostátních soudech, respektive na vnitrostátním přezkumu jako takovém. Samo nařízení říká, že pokud vnitrostátní právní řád stanoví přezkum určitých úkonů v trestním řízení v rámci vnitřní struktury státního zastupitelství bez zapojení soudů, tento systém má být zachován a nařízení jej nijak nemění.³⁷ Pokud vnitrostátní právo stanoví, že přezkumným orgánem má být soud, bude tomu tak i v případě trestních řízení vedených EPPO.

Nařízení ovšem stanoví výjimky, kdy je k přezkumu úkonů věcně příslušný SDEU. Jde zejména o rozhodování o podaných předběžných otázkách a o přezkum rozhodnutí stálých komor o odložení případu. Agenda SDEU se tak v příštích letech navýší, jelikož se dá předpokládat, že předběžných otázek ohledně fungování EPPO stejně jako rozhodnutí o odložení případu bude v budoucnu přibývat. Někteří autoři proto hovoří o nutnosti vytvořit v rámci SDEU speciální trestní úseky či jakési trestní komory. V těchto by působili soudci SDEU specializující se na trestní právo, kteří by měli na starosti mimo jiné přezkum procesních úkonů EPPO.³⁸ Vedle toho by ale tito „evropští trestní soudci“ měli v náplni

³⁶ Výjimku z tohoto pravidla představuje tzv. autoremedura.

³⁷ Namísto vnitrostátní soustavy státního zastupitelství o podaném opravném prostředku v takovém případě rozhodují orgány v rámci vnitřní struktury EPPO. Viz například § 146 odst. 2 písm. c) trestního řádu, který se týká řízení o stížnosti před orgánem, proti jehož usnesení stížnost směřuje a který zní: „Jestliže lhůta k podání stížnosti již všem oprávněným osobám uplynula a stížnosti nebylo vyhověno podle odstavce 1, předloží věc k rozhodnutí evropský pověřený žalobce nebo evropský žalobce příslušnému orgánu Úřadu evropského veřejného žalobce nebo soudu.“

³⁸ WEYEMBERGH, Anne – GIUFFRIDA, Fabian. *Judicial Review in EPPO Proceedings by National Courts and the CJEU. The Academy of European Law*. 18. října 2019. Dostupné z: http://www.era-comm.eu/EPPO/kiosk/pdf/319DT59/319DT59_7_Weyembergh.pdf.

práce i rozhodování o jiných otázkách europeizace trestního práva, jako je například oblast vzájemného uznávání a výkonu rozhodnutí v trestních věcech či problematika evropských vyšetřovacích příkazů, evropských zatýkacích rozkazů apod.

Uvažovat lze i o vytvoření specializovaného evropského trestního tribunálu, a to vzhledem ke stále rozšiřující se europeizaci trestního práva. Nutnost jednotného výkladu norm trestního práva je s postupující harmonizací trestněprávních předpisů v EU čím dál aktuálnějším tématem. Úskalí odlišné rozhodovací praxe v oblasti trestního práva v jednotlivých státech se naplno projevuje mimo jiné v kontextu existence EPPO. Pokud SDEU nebude hrát roli evropské autority, která bude aktivně poskytovat odpověď na sporné otázky související s fungováním tohoto úřadu, v praxi se bude postavení obviněných, poškozených, ale i obhájců a veřejných žalobců napříč Uníí značně lišit. Taková situace není žádoucí.^{39, 40} Vytvoření evropského trestního tribunálu by tak do budoucna mohlo být správným krokem.

Tato úvaha koresponduje i s tím, že úkony učiněné EPPO jsou úkony učiněné unijní institucí. Byť se nařízení tváří, že určité procesní úkony úřadu jsou učiněné na národní úrovni (a tedy k přezkumu těchto úkonů jsou příslušné vnitrostátní orgány), ve skutečnosti jsou to vždy úkony prováděné některým orgánem EPPO, který je unijní, tedy nadnárodní institucí. I proto by bylo vhodné, aby o přezkumu úkonů této instituce rozhodoval unijní orgán, tedy buďto nadřízený orgán v rámci vnitřní struktury EPPO, či unijní soud specializující se na trestněprávní otázky. Stav, kdy o přezkumu činnosti unijního orgánu rozhodují vnitrostátní soudy, není žádoucí. Hlavním argumentem je už několikrát zmíněné nebezpečí odlišného výkladu totožné problematiky a z toho vyplývající rozdílné postavení subjektů trestního řízení napříč EU.

Takové řešení by však vyžadovalo zásadní změnu nejen nařízení, ale také primárního práva EU. Pokud budeme uvažovat nad návrhy *de lege ferenda* v intencích platné a účinné legislativy, je namístě do budoucna přemýšlet o zpřesnění ustanovení týkajících se přezkumu rozhodnutí stálých komor. Výše bylo uvedeno, že kupříkladu rozhodnutí o odložení případu obsahově koresponduje s odložením věci dle § 159a trestního řádu či se zastavením trestního stíhání dle § 172 trestního řádu, a to v závislosti na tom, ve které fázi přípravného řízení je toto rozhodnutí stále komory učiněno. Obě rozhodnutí jsou napadnutelná stížností. Orgány EPPO se dle čl. 5 odst. 2 nařízení řídí nařízením, vnitrostátní právo se použije v rozsahu, ve kterém není daná věc nařízením upravena. Pokud se tedy stálá komora rozhodne pro odložení případu, poškozený (případně obviněný) by měl mít dle českého trestního řádu možnost se proti takovému rozhodnutí bránit stížností podle § 159a odst. 7 trestního řádu či podle § 172 odst. 3 trestního řádu. Článek 42 odst. 3 nařízení ovšem stanoví, že rozhodnutí o odložení případu přezkoumá SDEU, pokud je takové rozhodnutí zpochybněno přímo na základě práva Unie.

Nařízení má před vnitrostátním právem přednost, nicméně nic podrobnějšího stran tohoto přezkumu nestanoví (například ohledně oprávněných osob, lhůt, formálních

³⁹ Více k problematice postavení obviněného a obhajoby v řízení, které je vedeno ze strany EPPO viz GRIVNA, Tomáš. Právo na obhajobu v řízení vedeném Úřadem evropského veřejného žalobce. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2019, č. 4, s. 59–65 nebo ILLUMINATI, Giulio. Protection of Fundamental Rights of the Suspect or Accused in Transnational Proceedings Under the EPPO. In: BACHMAIER WINTER, Lorena. *The European Public Prosecutor's Office: The Challenges Ahead*. Springer Nature Switzerland AG. 2018, s. 179–197.

⁴⁰ Obecněji k tématu lidských práv ve spojitosti s činností EPPO viz MITSILEGAS, Valsamis – GIUFFRIDA, Fabio. The European Public Prosecutor's Office and Human Rights. In: GEELHOED, Willem – ERKELENS, Leendert H. – MEIJ, Arjen W. H. *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*. T.M.C. Asser Press. 2018, s. 59–98.

náležitostí opravného prostředku atd.), stěžovatel tedy musí dále postupovat dle vnitrostátních předpisů. Proto by bylo namísto v českém trestním řádu upřesnit, že v případě trestního řízení, které vede EPPO, může poškozený, případně obviněný podat proti usnesení o odložení věci či proti usnesení o zastavení trestního stíhání na základě důvodů uvedených v čl. 39 odst. 1 nařízení stížnost, o které, pokud bude rozhodnutí napadnuto přímo na základě práva EU, bude rozhodovat SDEU. Pokud se taková stížnost nebude opírat o právo EU, rozhodovat o ní bude nadřízený orgán v rámci vnitřní struktury EPPO.

Původní rozhodnutí stálé komory o odložení případu ovšem přijímá stálá komora spolu s dohlížejícím evropským žalobcem, proto by o případné stížnosti dle názoru autora neměl rozhodovat dohlížející evropský žalobce. V rámci struktury EPPO však neexistuje jiný orgán, který by o takové stížnosti mohl rozhodnout. Pokud by o stížnosti rozhodovala jiná stálá komora, opět by ke svému rozhodnutí potřebovala přibrat dohlížejícího evropského žalobce se znalostí konkrétního právního řádu a samotného případu.

Jediným schůdným řešením je tedy novelizace trestního řádu tím způsobem, aby o opravných prostředcích, které směřují proti rozhodnutí EPPO, rozhodoval vždy vnitrostátní soud.

Závěr

Na podrobné zhodnocení toho, jak v praxi funguje soudní přezkum procesních úkonů EPPO, je stále ještě brzy. Z analýzy příslušných právních norem ale již nyní vyplývá řada nedostatků. Jedním z nich je, že rozhodnutí přijatá orgány EPPO jsou přijímána na úrovni EU. Z toho plyne, že i jejich přezkum by měl mít na starosti unijní orgán. Evropský zákonodárce se však rozhodl pro jiné řešení. Na rozhodnutí orgánů EPPO se pro účely přezkumu pohlíží jako na rozhodnutí přijatá na vnitrostátní úrovni, přičemž k jejich přezkumu jsou příslušné vnitrostátní soudy.

Zároveň nařízení stanoví, že pokud vnitrostátní právo svěřuje rozhodování o opravném prostředku orgánům vnitřní struktury státního zastupitelství, na této praxi se nic nemění, jen namísto vnitrostátní soustavy státního zastupitelství bude mít přezkum v rukou nadřízený orgán v rámci EPPO. V takovém případě však bude o opravném prostředku rozhodováno na unijní úrovni, jelikož EPPO je orgánem EU.

Dále však nařízení obsahuje určité výjimky, kdy je k přezkumu činnosti EPPO příslušný SDEU. Jde mj. o řízení o předběžných otázkách a o přezkum rozhodnutí o odložení případu, pokud je zpochybněno přímo na základě unijního práva. To do celé problematiky vnáší další nejasnosti a narušuje (v trestním řízení tolik potřebnou) právní jistotu.

V rámci úvah *de lege ferenda* je tedy namísto do budoucna uvažovat o větší koncentraci rozhodování o opravných prostředcích v rukou unijního orgánu. Vhodným řešením by bylo vytvoření trestního úseku v rámci SDEU či zřízení samostatného trestního tribunálu. To by však vyžadovalo změnu primárního práva. Realističtější řešením by pak byla novelizace trestního řádu, která by stanovila, že o opravných prostředcích směřujících proti rozhodnutí EPPO budou rozhodovat vnitrostátní soudy.

V současné situaci je také žádoucí, aby vnitrostátní soudy při své rozhodovací činnosti týkající se EPPO neváhaly využívat řízení o předběžné otázce. Jen SDEU je totiž autoritou, která je schopna poskytnout závazný a jednotný výklad sporných a nejasných ustanovení. Je to jediná možnost, jak do budoucna zajistit subjektům trestního řízení tolik potřebnou právní jistotu a rovné zacházení napříč celou Unií.

Review of acts of the European Public Prosecutor's Office

Lukáš Hendrych

Abstract: The European Public Prosecutor's Office is a new EU body that only started its work in June 2021, which makes it all the more important to focus on its practical functioning and identify any shortcomings. As it is a supranational body with powers to investigate and prosecute criminal activities across almost all EU Member States, great emphasis should be placed on, among other things, the possibility of review of its actions. This paper aims to analyse the legal framework for review of acts of the European Public Prosecutor's Office and to highlight weaknesses in this area. A closer look at the relevant provisions reveals that review in this respect is in the hands of the CJEU, the national courts, but also the authorities within the internal structure of the European Public Prosecutor's Office. In this context, it is necessary to address the question of when a court is competent to review and when an extra-judicial body is competent. At the same time, however, it is necessary to examine whether the review of the act in question takes place at EU or national level. It follows that the issue of the review of the European Public Prosecutor's Office's acts is not a simple one and should be given sufficient attention. Last but not least, some *de lege ferenda* proposals are presented in this context.

Keywords: European Public Prosecutor's Office, legal remedy, complaint, criminal procedure