

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Lukáš Hendrych

Úřad evropského veřejného žalobce

Diplomová práce

Vedoucí práce: doc. JUDr. Bc. Tomáš Gřivna, Ph.D.

Katedra trestního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 15. 4. 2020

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 247 781 znaků včetně mezer.

V Praze dne 15. 4. 2020

.....
Lukáš Hendrych

Děkuji doc. JUDr. Bc. Tomáši Gřivnovi, Ph.D. za vstřícnost, odborné vedení a cenné připomínky, které mi poskytl při psaní diplomové práce.

Obsah

ÚVOD	3
1. HISTORICKÝ VÝVOJ	6
1.1 HISTORIE ÚŘADU	6
1.2 VZNIK ÚŘADU	8
2. ÚŘAD EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE	10
2.1 CÍLE	10
2.2 ZÁKLADNÍ ZÁSADY ČINNOSTI A NEZÁVISLOST	12
3. ORGANIZAČNÍ STRUKTURA	13
3.1 EVROPSKÝ NEJVYŠŠÍ ŽALOBCE	15
3.2 EVROPŠTÍ ŽALOBCI	17
3.2.1 <i>Jmenování a odvolávání evropských žalobců</i>	19
3.3 EVROPŠTÍ POVĚŘENÍ ŽALOBCI	20
3.3.1 <i>Jmenování a odvolávání evropských pověřených žalobců</i>	24
3.4 KOLEGIUM	25
3.5 STÁLÉ KOMORY	25
3.6 KRITICKÁ REFLEXE ORGANIZAČNÍ STRUKTURY	28
4. PŮSOBNOST A VÝKON PRAVOMOCÍ	30
4.1 PŮSOBNOST ÚŘADU	31
4.1.1 <i>Směrnice EP a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. 7. 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (PIF Directive)</i>	32
4.1.2 <i>Působnost v oblasti daňové kriminality</i>	36
4.1.3 <i>Právní stav v České republice de lege lata a de lege ferenda</i>	38
4.1.4 <i>Působnost Úřadu ve vztahu k dalším trestným činům</i>	43
4.2 MÍSTNÍ A OSOBNÍ PŮSOBNOST	44
4.3 ČASOVÁ PŮSOBNOST NAŘÍZENÍ	45
4.4 VÝKON PRAVOMOCÍ	45
4.5 KRITICKÁ REFLEXE PŮSOBNOSTI A VÝKONU PRAVOMOCÍ	48
5. PROCESNĚ-PRÁVNÍ RÁMEC	51
5.1 VYŠETŘOVÁNÍ (INVESTIGATION)	51
5.1.1 <i>Zahájení vyšetřování</i>	53
5.1.2 <i>Vedení vyšetřování</i>	55
5.1.3 <i>Vyšetřovací úkony</i>	58
5.1.4 <i>Přeshraniční vyšetřování</i>	60
5.1.5 <i>Zadržení a předání osob, volný pohyb důkazů</i>	62
5.1.6 <i>Postoupení případu</i>	64
5.2 TRESTNÍ STÍHÁNÍ (PROSECUTION)	65
5.2.1 <i>Skončení vyšetřování</i>	65
5.2.2 <i>Zahájení trestního stíhání</i>	66
5.2.3 <i>Odložení případu</i>	69
5.2.4 <i>Zvláštní způsoby řízení</i>	70
5.3 KRITICKÁ REFLEXE VYŠETŘOVÁNÍ A TRESTNÍHO STÍHÁNÍ	70
5.4 PRÁVA PODEZŘELÝCH A OBVINĚNÝCH OSOB	73

5.5	SODNÍ PŘEZKUM	74
5.5.1	<i>Vnitrostátní soudy</i>	76
5.5.2	<i>Soudní dvůr EU</i>	77
6.	VNĚJŠÍ VZTAHY	78
6.1	AGENTURA EU PRO JUSTIČNÍ SPOLUPRÁCI V TRESTNÍCH VĚCECH (EUROJUST)	79
6.2	EVROPSKÝ ÚŘAD PRO BOJ PROTI PODVODŮM (OLAF)	81
6.3	EVROPSKÝ POLICEJNÍ ÚŘAD (EUROPOL)	82
6.4	OSTATNÍ SUBJEKTY EU	83
6.5	TŘETÍ ZEMĚ A MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE	83
6.6	ČLENSKÉ STÁTY EU, KTERÉ NEJSOU SOUČÁSTÍ ÚŘADU	85
7.	VLIV NAŘÍZENÍ NA PRÁVNÍ ŘÁD ČESKÉ REPUBLIKY	86
7.1	ZÁKON O STÁTNÍM ZASTUPITELSTVÍ	88
7.2	ZÁKON O TRESTNÍM ŘÍZENÍ SOUDNÍM (TRESTNÍ ŘÁD)	91
7.3	TRESTNÍ ZÁKONÍK	94
7.4	NĚKTERÉ DALŠÍ PRÁVNÍ PŘEDPISY	95
7.4.1	<i>Zákon o Rejstříku trestů</i>	95
7.4.2	<i>Zákon o soudech a soudcích</i>	95
7.4.3	<i>Zákon o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů</i>	95
7.4.4	<i>Zákon o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních</i>	96
	ZÁVĚR	97
	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	100
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	100
	SEZNAM POUŽITÝCH INTERNETOVÝCH ZDROJŮ	104
	SEZNAM POUŽITÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ	106
	SEZNAM POUŽITÉ JUDIKATURY	107
	SEZNAM OSTATNÍCH ZDROJŮ	107
	ÚŘAD EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE, ABSTRAKT	108
	KLÍČOVÁ SLOVA	108
	EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE, ABSTRACT	109
	KEY WORDS	109

Úvod

Členské země Evropské unie se dlouhodobě potýkají s nízkým počtem pravomocných soudních rozhodnutí u trestných činů, které mají dopad na finanční zájmy Unie a zároveň mají přeshraniční rozměr. Nízký počet takovýchto trestních řízení, která by vyústila v pravomocné rozhodnutí ve věci samé, má několik příčin, které můžeme nalézt jak na národní, tak nadnárodní úrovni. Mezi nejčastější formy této kriminální činnosti se řadí především dotační podvody, aktivní i pasivní korupce, trestná činnost spojená s daňovými úniky, ale i jiná protiprávní jednání poškozující rozpočet EU, a tudíž i rozpočty členských států. Objasňování a vyšetřování takové trestné činnosti, která navíc sahá za hranice jednotlivých států, se většinou potýká s problémy, jako je nedostatečná spolupráce mezi orgány činnými v trestním řízení, limity institutu právní pomoci, nepoužitelnost důkazních prostředků, různá omezení a překážky v soudním řízením nebo nedostatečné vyšetřovací pravomoci napříč Unií.^{1 2}

Problematická jsou ale i vymezení a vymáhání ochrany finančních zájmů Evropské unie (dále jen „EU“), která se v jednotlivých členských zemích mnohdy zásadně liší. Vyšetřování a trestní stíhání hospodářské kriminality s dopadem na unijní rozpočet má totiž napříč EU odlišný hmotněprávní i procesněprávní rámec.³ Na unijní úrovni sice existují instituce, které mají za úkol policejní a justiční spolupráci mezi členskými státy posilovat. Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF), Agentura Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) ani Evropský policejní úřad (Europol) však nemohou zahájit ani vést trestní řízení. Nemohou tedy vyšetřovat, trestně stíhat ani podávat obžalobu. To vše mají i v případě závažné přeshraniční hospodářské kriminality v rukou pouze orgány činné v trestním řízení na národní úrovni. Kupříkladu OLAF může příslušným vnitrostátním orgánům předložit pouze doporučení k zahájení vyšetřování, pravomocně rozhodnuto je ale pouze kolem 50 % těchto případů.⁴ Všechna tato slabá místa mají za následek rostoucí přeshraniční hospodářskou kriminalitu, která poškozují nebo ohrožuje rozpočet a finanční zájmy

¹ TILOVSKA-KECHEDJI, Elena. European Public Prosecutor's Office: To be or not to be? *Journal of Eastern-European Criminal Law*. 2017, no. 2, s. 81-90; s. 81

² KOM(2011) 293 v konečném znění. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0293:FIN:CS:PDF>, s 6-8

³ TILOVSKA-KECHEDJI, Elena. European Public Prosecutor's Office: To be or not to be? *Journal of Eastern-European Criminal Law*. 2017, no. 2, s. 81-90; s. 81

⁴ Ibid., s. 85

EU. A jelikož je unijní rozpočet tvořen příspěvky členských zemí, jsou touto trestnou činností poškozováni i evropští daňoví poplatníci včetně těch českých.

Přesné finanční částky, o které EU a členské země v důsledku zmíněné kriminality ročně přicházejí, je prakticky nemožné určit. Značně se však liší i odhady těchto částek. Třeba podle zprávy Komise z roku 2010 o ochraně finančních zájmů Unie přijde unijní rozpočet – a tedy členské státy – kvůli podvodům ročně asi o 600 milionů eur,⁵ nicméně samotná Komise přiznává, že přesná čísla nelze zjistit. Odborníci i politici se ovšem přiklání k názoru, že skutečné ztráty jsou mnohonásobně vyšší, což se v posledních letech potvrzuje. Například místopředsedkyně Evropské komise pro hodnoty a transparentnost (a bývalá eurokomisařka pro spravedlnost, ochranu spotřebitelů a otázky rovnosti pohlaví) Věra Jourová tvrdí, že některé pesimističtější statistiky ukazují roční ztráty *jen v důsledku podvodů s DPH* v rozmezí od 20 do 100 miliard eur.⁶ „Dopady podvodů s DPH na unijní i národní rozpočty jsou silně podceňované,“⁷ zdůrazňuje. Další studie z dílny Evropské komise, tentokrát z roku 2015, došla k závěru, že Unie a členské země kvůli podvodům s DPH přicházejí ročně asi o 50 miliard eur.⁸ Výroční zpráva Evropské komise za rok 2016 týkající se ochrany unijních finančních zájmů mluví dokonce o mnohem vyšších ztrátách.⁹ A to mluvíme stále jen o podvodech s DPH, nikoli o další trestné činnosti, která má na unijní finanční zájmy negativní dopad.

Přestože se odhady finančních ztrát velmi liší, o závažnosti přeshraniční hospodářské kriminality v EU a jejím dopadu na unijní finanční zájmy nelze pochybovat. I ty nejstřízlivější a neoptimističtější analýzy posledních let ukazují roční ztráty ve výši jednotek až desítek miliard eur. Přeshraniční hospodářská kriminalita je ale trnem v oku unijním politikům, ekonomům i právníkům již delší dobu. Z těchto důvodů se již více než dvacet let hovoří o vzniku nadnárodní evropské instituce, která

⁵ NAVRÁTILOVÁ, Jana. Poškození finančních zájmů Evropské unie. In: JELÍNEK, Jiří, et al.: *Trestní právo Evropské unie*. 1. vydání, Praha: Leges, 2014, s. 165-182. ISBN: 978-80-7502-041-3; s. 170

⁶ JOUROVÁ, Věra. The European Public Prosecutor's Office as a Guardian of the European Taxpayers' Money. *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)*. 2016, no. 2, s. 94-99; str. 95

⁷ JOUROVÁ, Věra. The European Public Prosecutor's Office as a Guardian of the European Taxpayers' Money. *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)*. 2016, no. 2, s. 94-99; str. 95

⁸ ERNST & YOUNG. *Implementing the „destination principle“ to intra-EU B2B supplies of goods*. Feasibility and Economic Evaluation Study [online]. Final Report. Contract: TAXUD/2013/DE/319. 30.čevna 2015 [cit. 30. 9. 2019]. Dostupné z:

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/ey_study_destination_principle.pdf, s. 13-14

⁹ COM(2017) 383 final. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/1_act_part1_v2_en.pdf, str. 21

by měla na starosti vyšetřování a trestní stíhání právě takové kriminality, přičemž by byla nadána nejen pravomocí vyšetřovat tuto trestnou činnost napříč členskými státy, ale v její kompetenci by bylo i podání případné obžaloby, a tedy postavení obviněného před soud. A právě taková instituce v EU po dvou dekadách diskusí skutečně vznikla, respektive stále vzniká.

I přes realizaci tak ambiciózního projektu, jakým Úřad evropského veřejného žalobce bez pochyby je, však nesmíme zapomínat na to, že dokud jeho fungování nepřinese očekávané výsledky v podobě vyššího počtu pravomocných rozhodnutí v oblasti přeshraniční trestné činnosti poškozující nebo ohrožující finanční zájmy EU, je jakékoli nadšení předčasné. Očekávání jsou přitom už nyní velká, což logicky plyne z výše uvedených odhadů každoročních mnohamiliardových ztrát v důsledku trestné činnosti, jejíž vyšetřování a trestní stíhání bude mít Úřad evropského veřejného žalobce nově na starosti. Jednak z důvodu, že se jedná o vůbec první reálný pokus o zřízení nadnárodní veřejné žaloby na území EU, jednak také kvůli ambicím a velkým očekáváním, které z tohoto kroku pramení, je však nadmíru důležité začít tuto novou unijní instituci podrobně analyzovat. Při bližším pohledu na právní rámec, na jehož základě byl Úřad evropského veřejného žalobce vytvořen a kterým se bude řídit jeho budoucí fungování, totiž spatříme mimo jiné mnoho problémů, kontroverzí a nejednoznačností, které mohou v příštích letech způsobit, že tato instituce své ambice a očekávání zdaleka nenaplní. Ať už tedy s myšlenkou a se zřízením Úřadu evropského veřejného žalobce souhlasíme, či nikoli, je více než důležité v první řadě podrobně analyzovat legislativu, která je s touto institucí spjata a od které se v budoucnu budou odvíjet její úspěchy i neúspěchy. Neustranné a objektivní zhodnocení současných právních kontur Úřadu evropského veřejného žalobce včetně jeho dopadů na vnitrostátní právo České republiky je proto v této chvíli nadmíru důležité.

A právě analýza a kritické zhodnocení legislativního rámce této instituce bude i předmětem této diplomové práce. Ta se bude v následujících kapitolách zabírat na jedné straně organizačním uspořádáním, působností, výkonem pravomocí, procesněprávními otázkami souvisejícími s vyšetřováním a trestním stíháním nebo také vztahy mezi Úřadem evropského veřejného žalobce a jinými subjekty. Cílem práce je ale na druhé straně rovněž i nalezení a zdůraznění problémů a nejednoznačností, které mohou do budoucna ohrozit efektivitu a celkové fungování této instituce. V neposlední řadě pak tato práce poskytne i přehlednou analýzu dopadů vzniku Úřadu evropského

veřejného žalobce na právní řád České republiky. Výsledkem by měla být komplexní a rozsáhlá studie poskytující jednak základní vhled do fungování tohoto zcela nového unijního subjektu včetně kritického zhodnocení potenciálně problematických oblastí, jednak i přehled legislativních změn, které byly v této souvislosti přijaty v České republice.

1. Historický vývoj

1.1 Historie Úřadu

První myšlenky týkající se vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce (*European Public Prosecutor's Office, EPPO*; dále jen „Úřad“) můžeme nalézt již v *Corpus Juris* z roku 1997 i v jeho revidované verzi z roku 2002 s názvem *Corpus Juris 2002*. Jednalo se o trestněprávní studii, která měla za cíl nalézt cesty, jak zajistit lepší ochranu finančních zájmů EU, respektive tehdy Evropských společenství. Autory studie jsou evropští odborníci na trestní právo a doposud se jedná o ojedinělý pokus o sepsání komplexního návrhu na vytvoření evropského trestního práva. Studie samotná se sice nikdy neměla stát kodexem unijního trestního práva, mnoho jejích myšlenek však nalezneme v později navržené či přijaté unijní legislativě. Samotný dokument byl rozdělen na část pojednávající o trestním právu hmotném a na část týkající se trestního práva procesního. Hmotná část obsahovala mimo jiné výčet osmi skutkových podstat „evropských“ trestných činů, které by měly být harmonizovány. Součástí procesní části pak byl mimo jiné návrh na zřízení úřadu, který by měl být nadán vlastní vyšetřovací pravomocí ve všech členských zemích.^{10 11} Primární právo však v té době žádný právní základ pro vytvoření Úřadu neobsahovalo, a i když se Evropská komise (dále jen „Komise“) na počátku tisíciletí snažila takový právní rámec *ad hoc* vytvořit, její snahy nebyly úspěšné. Stejně tak *Corpus Juris* byl ve své době na evropské úrovni – zejména pak v Evropském parlamentu – podroben poměrně silné kritice.

V roce 2001 Komise představila své vlastní plány týkající se ochrany finančních zájmů Společenství, a to v rámci tzv. Zelené knihy (*Green Paper*), přičemž chtěla znovu otevřít veřejnou diskusi o zřízení Úřadu. Komisi se následně podařilo právní

¹⁰ GŘIVNA, Tomáš. Projekt evropského veřejného žalobce. In: JELÍNEK, Jiří, et al.: *Trestní právo Evropské unie*. 1. vydání, Praha: Leges, 2014, s. 330-334. ISBN: 978-80-7502-041-3, s. 330

¹¹ JELÍNEK, Jiří, Jaroslav IVOR et al.: *Trestní právo Evropské unie a jeho vliv na právní řád České republiky a Slovenské republiky*. Praha: Leges, 2015, 384 s. ISBN: 978-80-7502-080-2, s. 143

základ pro vznik Úřadu vtělit i do textu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, která byla podepsána v roce 2004 v Římě. Její odmítnutí v referendech ve Francii a Nizozemí ale opět znamenalo, že vytvoření Úřadu není na pořadu dne. Podle některých autorů tento rozdíl mezi entusiasmem ze strany Komise a chladným přístupem členských zemí pramení z už tradičního nesouhlasu států vzdát se své suverenity v tak citlivé oblasti, jakou je trestní právo.¹² Na potřebu zřízení evropské veřejné žaloby se ale přesto nezapomnělo. Právní základ pro vytvoření Úřadu se nakonec vtělil do čl. 86 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), a to na základě přijetí Lisabonské smlouvy v roce 2009.

Díky jejímu vstupu v platnost Komise získala právní rámec, díky němuž mohl být Úřad vytvořen. Toho komisaři využili v červenci roku 2013, kdy Komise představila návrh nařízení, které Úřad zřizuje.¹³ Tisková zpráva k návrhu přitom nesla příznačný titulek „Ochrana peněz daňových poplatníků proti podvodům“.¹⁴ Komise v návrhu nařízení argumentovala, že trestné činy poškozující finanční zájmy EU (*PIF offences*)¹⁵ značně poškozují unijní rozpočet, přičemž ani členské státy, ani žádný unijní orgán včetně Eurojustu, Europolu a OLAFu není schopen se s nimi dostatečně a efektivně vypořádat. Zřízení evropského orgánu s pravomocí vyšetřovat a trestně stíhat takové protiprávní jednání se tak podle Komise jevílo jako zcela nezbytné.¹⁶

¹² GIUFFRIDA, Fabio. The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom? [online]. *Centre for European Policy Studies (CEPS)*. 2017, no. 3 [cit. 15. 9. 2019]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/02/RR2017-03_EPPO.pdf, str. 3

¹³ WEYEMBERGH, Anne a Chloé BRIERE. Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO) [online]. *Study for the LIBE Committee. Directorate-General for Internal Policies, European Parliament*. 2016, 57 s. [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU\(2016\)571399_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU(2016)571399_EN.pdf), str.4

¹⁴ EUROPEAN COMMISSION. *Protecting taxpayers' money against fraud: Commission proposes European Public Prosecutor's Office and reinforces OLAF procedural guarantees* [online]. 17. července 2013 [cit. 5. 9. 2019]. Dostupné z: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-709_en.htm

¹⁵ Zkratka PIF pramení z anglického výrazu *Protection of the Union's Financial Interests* a souvisí s tzv. *PIF Directive*, tedy se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie. O této směrnici bude blíže pojednáno dále v této práci.

¹⁶ MITSILEGAS, Valsamis a Fabio GIUFFRIDA. Raising the Bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office [online]. *Centre for European Policy Studies (CEPS)*. 2017, no. 39 [cit. 15. 8. 2019]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/11/PI%202017-39%20Mitsilegas_Giuffrida_0.pdf, s. 1

1.2 Vznik Úřadu

Problém ovšem nastal během legislativního procesu. Čl. 86 SFEU totiž požaduje, aby byl Úřad zřízen zvláštním legislativním postupem, kdy Rada EU (dále jen „Rada“) musí – po souhlasu Evropského parlamentu – vyslovit s přijetím nařízení jednomyslný souhlas. Jednomyslná shoda se ale mezi členskými státy nenašla a návrh nařízení z dílny Komise tak legislativním procesem neprošel.

S takovou situací ovšem SFEU počítá, když stanoví, že „není-li dosaženo jednomyslnosti, může skupina alespoň devíti členských států požádat, aby byl návrh nařízení předložen Evropské radě“.¹⁷ V takovém případě se postup v Radě pozastaví a v případě dosažení konsenzu v Evropské radě může unijní summit do čtyř měsíců od tohoto pozastavení vrátit návrh zpět Radě k přijetí. Není-li však ani v takovém případě „dohody dosaženo a pokud si alespoň devět členských států přeje navázat posílenou spolupráci“¹⁸ na základě dotčeného návrhu nařízení, oznámí to ve stejné lhůtě Evropskému parlamentu, Radě a Komisi. V takovém případě se povolení k zavedení posílené spolupráce podle čl. 20 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii a čl. 329 odst. 1 této smlouvy považuje za udělené a použijí se ustanovení o posílené spolupráci“.¹⁹ A právě to se stalo v dubnu roku 2017, kdy Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Kypr, Česká republika, Finsko, Francie, Německo, Řecko, Litva, Lucembursko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko a Španělsko oznámily Evropskému parlamentu, Radě a Komisi záměr spustit institut posílené spolupráce a na jejím základě zřídit Úřad.²⁰

Po čtyřech letech vyjednávání a po více než dvaceti letech politických a akademických debat tak dne 12. října 2017 došlo k přijetí *nařízení Rady 2017/1939, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného*

¹⁷ Čl. 86 odst. 1 SFEU

¹⁸ „Posílená spolupráce umožňuje na základě zvláštních rozhodovacích postupů výjimku z ustanovení Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU ve smyslu hlubší integrace některých členských států. (...) Posílená spolupráce může být zaměřena *in intenso* na prohloubení implementace v oblastech, kde již integrační postupy probíhají, anebo *in extenso* tam, kde je za účelem naplnění cílů Smluv potřeba zasáhnout do dalších oblastí spolupráce mezi členskými státy. (...) Posílená spolupráce je podle čl. 20 SEU vymezena toliko pro rámec nevýlučných pravomocí. (...) Každá posílená spolupráce je kdykoli otevřena všem členským státům (čl. 20 SEU a čl. 328 SFEU).“ (TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ et al.: *Právo Evropské unie*. 1. vydání, Praha: Leges, 2013, 496 s. ISBN: 978-80-87576-53-3, s. 129)

¹⁹ Čl. 86 odst. 1 SFEU

²⁰ VITAN, Andreea Mihaela. The Establishment of the European Prosecutor. *Romanian Law* [online]. *Tradition and European Vocation*. The Maiorescu University, Faculty of Law. 2018, s. 149-156 [cit. 15. 8. 2019]. Dostupné z:

https://www.researchgate.net/profile/Tudor_Chiuariu/publication/331386428_Chiuariu_Iura_novit_curia/links/5c771ef2458515831f756e1a/Chiariu-Iura-novit-curia.pdf, str. 149

žalobce (dále jen „nařízení“). Ke zmíněným 16 státům se následně přidaly ještě Estonsko, Itálie, Lotyšsko a Rakousko. V srpnu roku 2018 se pak k posílené spolupráci připojily ještě Malta a Nizozemí.²¹ Na Úřadu tedy v současné době participuje 22 členských zemí s výjimkou Dánska, Irska, Polska, Maďarska a Švédska. I tyto země ale mají možnost se k posílené spolupráci v budoucnu připojit.²²

Jednoduchý ale nebyl ani následný proces vzniku Úřadu. První kroky k implementaci nařízení na evropské úrovni byly diskutovány na neformálním setkání ministrů spravedlnosti členských států v Sofii v lednu 2018.²³ Místo setkání přitom nebylo náhodné. Bulharsko, které v první polovině roku 2018 předsedalo EU, deklarovalo, že institucionalizace Úřadu bude jednou z priorit jeho předsednictví. Během něj došlo mimo jiné k dosažení politické shody na podobě nařízení týkajícího se změn v Eurojustu, který bude s Úřadem úzce spolupracovat. Stejně tak bylo započato i jednání o reformě OLAFu a proběhlo několik setkání expertní skupiny, která měla za úkol společně s Komisí realizovat první stadium vzniku Úřadu.

V červenci 2018 bylo přijato důležité *prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2018/1696*,²⁴ kterým byla zřízena komise určená mimo jiné k předvýběru evropského nejvyššího žalobce. Její nezávislí členové byli následně určeni na základě *prováděcího rozhodnutí 2018/1275*²⁵ ze dne 18. září 2018. Jedním z hlavních úkolů komise bylo určit trojici kandidátů na post evropského nejvyššího žalobce, ačkoli finální volbu měla na starosti Rada společně s Evropským parlamentem. Po několika měsících vyjednávání mezi těmito dvěma institucemi Rada dne 14. října 2019 potvrdila, že historicky prvním evropským nejvyšším žalobcem se stane Rumunka Laura Codruța Kövesi, jejíž jmenování následně potvrdil i Evropský parlament.²⁶ Budování a institucionalizace

²¹ WAHL, Thomas. European Public Prosecutor's Office Netherlands and Malta Join EPPO. *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)* [online]. 20. října 2018 [cit. 15. 9. 2019].

Dostupné z: <https://eucrim.eu/news/european-public-prosecutors-office-netherlands-and-malta-join-eppo/>

²² RADA EU. *20 členských států potvrdilo zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce* [online]. 12. října 2017 [cit. 15. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2017/10/12/epo-20-ms-confirms/#>

²³ BULGARIAN PRESIDENCY. *Informal Meeting of Justice and Home Affairs Council (JHA)* [online]. 2018 [cit. 15. 9. 2019]. Dostupné z: <https://eu2018bg.bg/en/events/47>

²⁴ Council Implementing Decision (EU) 2018/1696. *Official Journal of the European Union L 282/8* [online]. 12. 11. 2018 [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2018:282:0008:0012:EN:PDF>

²⁵ Council Decision (EU) 2018/1275. *Official Journal of the European Union L 238/92* [online]. 21. 9. 2018 [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D1275&from=EN>

²⁶ RADA EU. *Úřad evropského veřejného žalobce – EPPO: Rada potvrdila Lauru Codrutu Kövesiovou jako první evropskou nejvyšší žalobkyni* [online]. 14. října 2019 [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné z:

Úřadu, jehož sídlo se nachází v Lucemburku, však i nadále pokračuje, a to jak po právní, tak po organizační stránce. V současné době se předpokládá, že Úřad by měl být plně funkční do konce roku 2020.²⁷

2. Úřad evropského veřejného žalobce

2.1 Cíle

Již bylo uvedeno, že právní základ pro vznik Úřadu poskytl čl. 86 odst. 1 SFEU. Ten doslova stanoví, že „pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie může Rada zvláštním legislativním postupem formou nařízení vytvořit z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce“.²⁸ Důraz, který je v tomto ustanovení kladen na Eurojust, přitom naznačuje, že vztah mezi těmito subjekty bude velmi blízký,²⁹ což potvrzuje i čl. 3 odst. 3 nařízení, který uvádí, že „Úřad spolupracuje s Eurojustem a opírá se o jeho podporu v souladu s článkem 100“.³⁰ Dobré je v tomto ohledu zmínit i čl. 325 odst. 1 SFEU, podle kterého Unie i členské státy „bojují proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie opatřeními přijatými podle tohoto článku, která mají odstrašující účinek a poskytují v členských státech a v orgánech, institucích a jiných subjektech Unie účinnou ochranu“. Odstavce 2 a 3 téhož článku pak stanoví, že členské státy jednak přijímají k zamezení takovým podvodům stejná opatření, jaká jsou přijímána k zamezení podvodům ohrožující jejich vlastní finanční zájmy a jednak vzájemně koordinují svou činnost, která je na ochranu finančních zájmů EU proti podvodům zaměřena. I tento článek primárního práva tedy může být dáván do spojitosti se vznikem Úřadu a může odůvodňovat jeho zřízení.

Vytvoření Úřadu je výraznou změnou v ochraně a vynucování práva EU a jejich finančních zájmů. Vznik Úřadu také významně posouvá i oblast policejní a justiční spolupráce a do jisté míry prohlubuje harmonizaci trestního práva procesního, a to tím,

<https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2019/10/14/eu-public-prosecutor-s-office-eppo-laura-codruta-kovesi-to-become-the-first-european-chief-prosecutor/>

²⁷ RASHKOV, Petar. EPPO Institutionalization during the Bulgarian Council Presidency. *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)* [online]. 2018, no. 2, s. 113-117 [cit. 15. 10. 2019].

Dostupné z: <https://eucrim.eu/articles/eppo-institutionalization-during-the-bulgarian-council-presidency/>

²⁸ Čl. 86 odst. 1 SFEU

²⁹ BEKES, Adam Gergely. Critical Thoughts on the Future Cooperation between EPPO and its Partners in Light of the Recently Adopted Regulation. *Analele Universității de Vest din Timișoara – Seria Drept* [online]. 2018, no. 1, s. 5-25 [cit. 20. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=684982>, s. 7

³⁰ Blíže se vztahům mezi Úřadem a jinými orgány, institucemi či státy věnuje kapitola 6. Vnější vztahy

že se snaží o zefektivnění vyšetřování a trestního stíhání přeshraniční trestné činnosti, k čemuž využívá evropské i národní úrovně vynucování práva.³¹ Úřad je také vůbec prvním orgánem, který bude vykonávat přímou pravomoc vis-à-vis jednotlivcům odpovědným za přeshraniční hospodářské trestné činy. V tomto ohledu by se ale mohly objevit problémy způsobené různou interpretací nařízení v různých členských zemích, a to z důvodu závislosti na národních právních rádech. Ta vyplývá z čl. 5 odst. 3 nařízení, který uvádí, že vyšetřování a trestní stíhání vedená jménem Úřadu se sice řídí nařízením, vnitrostátní právo se ovšem použije v rozsahu, ve kterém danou věc nařízení neupravuje.³² A taková situace nastane často, jelikož trestní právo zemí EU se přijetím nařízení neunifikuje a samotné nařízení – jak si ukážeme dále – je v mnoha ohledech velmi vágní a ponechává značný prostor pro aplikaci vnitrostátních právních řádů. V případě rozdílné interpretace jednotlivých ustanovení nařízení by ovšem měl přijít na řadu Soudní dvůr Evropské unie a případné rozdíly ve všech členských zemích sjednotit. Účinným nástrojem je v takovém případě řízení o předběžné otázce.^{33 34}

Primární cíl Úřadu je však vymezen v čl. 4 nařízení, podle kterého Úřad odpovídá za vyšetřování (*investigation*) a trestní stíhání (*prosecution*) „pachatelů a spolupachatelů trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie (...) a jejich postavení před soud“. Úřad v této souvislosti „provádí úkony vyšetřování a trestního stíhání a vykonává před příslušnými soudy členských států úlohu žalobce, dokud není v daném případě vydáno pravomocné rozhodnutí“. Z toho mimo jiné vyplývá, že místně i věcně příslušné v jednotlivých kauzách budou soudy na národní úrovni, o čemž bude také pojednáno dále.

Z toho vyplývá, že pro fungování Úřadu je zcela zásadní vymezit si pojem „trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy EU“. Tato definice je stanovena ve *směrnici 2017/1371* ze dne 5. července 2017 o *boji vedeném trestněprávní*

³¹ ORIOLO, Anna. The European Public Prosecutor's Office (EPPO): A Revolutionary Step in Fighting Serious Transnational Crimes. *American Society of International Law* [online]. 2018, vol. 22, no. 4 [cit. 20. 4. 2019]. Dostupné z: https://www.asil.org/insights/volume/22/issue/4/european-public-prosecutors-office-epo-revolutionary-step-fighting#_edn1

³² Čl. 5 odst. 3 nařízení stanoví, že „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 pojednává“.

³³ ORIOLO, Anna. The European Public Prosecutor's Office (EPPO): A Revolutionary Step in Fighting Serious Transnational Crimes. *American Society of International Law* [online]. 2018, vol. 22, no. 4 [cit. 20. 4. 2019]. Dostupné z: https://www.asil.org/insights/volume/22/issue/4/european-public-prosecutors-office-epo-revolutionary-step-fighting#_edn1

³⁴ Viz kapitola 5.5 Soudní přezkum

cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (dále jen „směrnice“) známou jako *PIF Directive*,³⁵ některá vymezení tohoto pojmu ale najdeme i v nařízení. Tématu působnosti Úřadu včetně představení směrnice a podrobného vymezení trestných činů, které poškozují nebo ohrožují finanční zájmy Unie, se věnuje rozsáhlá kapitola 4. Působnost a výkon pravomocí. Už nyní je ale možno uvést, že příkladem takové trestné činnosti mohou být typicky dotační podvody, aktivní či pasivní korupce nebo podvody s placením DPH mající přeshraniční rozměr. Právě daňová a dotační trestná činnost bude pro Úřad jednou ze stěžejních oblastí. Zaměří se totiž mimo jiné na vyšetřování trestných činů, které mají dopad na unijní fondy, pokud finanční škoda přesáhne 10 000 eur, ale i na přeshraniční podvody s placením DPH, kdy škoda přesáhne 10 milionů eur.³⁶

2.2 Základní zásady činnosti a nezávislost

Dříve než přejdeme k tématu organizačního uspořádání Úřadu, je dobré stručně nastínit také základní zásady činnosti a ustanovení týkající se nezávislosti a odpovědnosti této nové unijní instituce. Úřad má podle čl. 5 nařízení při své činnosti povinnost dodržovat práva zakotvená v Listině základních práv EU a je vázán zásadami právního státu a proporcionality. Vyšetřování má vést vždy nestranně, přičemž má usilovat o získání veškerých souvisejících důkazů, ať jsou usvědčující či ospravedlňující.³⁷ Důležitá je také povinnost Úřadu zahájit a provést vyšetřování bez zbytečného odkladu. Povinnosti se ale v této souvislosti nevyhnou ani příslušné vnitrostátní orgány. Ty musejí Úřadu během vyšetřování a trestního stíhání aktivně napomáhat a podporovat jej, a to na základě zásady loajální spolupráce.³⁸ Pokud jde o nezávislost a odpovědnost, o těch pojednává čl. 6 nařízení. Ten mimo jiné stanoví, že Úřad je nezávislý a jeho zaměstnanci jednájí v zájmu Unie jako celku a při výkonu svých povinností „nevyhledávají ani nepřijímají pokyny od žádné osoby mimo Úřad, od žádného členského státu Evropské unie ani od žádného orgánu, instituce nebo jiného

³⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie. *Úřední věstník Evropské unie L 198/29* [online]. 28. 7. 2017 [cit. 18. 9. 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L1371&from=CS>

³⁶ RASHKOV, Petar. EPPPO Institutionalization during the Bulgarian Council Presidency. *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)* [online]. 2018, no. 2, s. 113-117 [cit. 15. 10. 2019]. Dostupné z: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2018-02.pdf, s. 115-116

³⁷ Čl. 5 odst. 1 až 4 nařízení 2017/1939

³⁸ Čl. 5 odst. 5 až 6 nařízení 2017/1939

subjektu Unie“.³⁹ Členské státy, EU i její orgány, instituce a jiné subjekty tuto nezávislost musejí respektovat a nesmí se snažit jej ve výkonu jeho úkolů jakkoli ovlivňovat.

Úřad je za svou obecnou činnost odpovědný Evropskému parlamentu, Radě a Komisi. Zároveň je povinen vydávat výroční zprávy o své obecné činnosti.⁴⁰ Tyto zprávy mají být vydávány veřejně ve všech úředních jazycích EU a budou každoročně předkládány jak Evropskému parlamentu, tak všem vnitrostátním parlamentům, Radě i Komisi. Evropský nejvyšší žalobce bude mít také povinnost každý rok předstoupit před europoslance i před Radu a informovat je o obecné činnosti Úřadu. Zajímavé je i to, že pokud o to požádá jakýkoli vnitrostátní parlament členského státu, bude mít evropský nejvyšší žalobce povinnost předstoupit i před něj.⁴¹ „Členským státem“ se ale podle čl. 2 nařízení, pokud není uvedeno jinak, myslí stát účastníci se posílené spolupráce a nikoli jakýkoli členský stát EU. Na to je třeba pamatovat i v souvislosti s terminologií užívanou v této práci.

V neposlední řadě je třeba připomenout i zásadu aplikační přednosti práva EU před vnitrostátní úpravou.⁴² Nařízení se tak použije přednostně před vnitrostátním právním řádem, přičemž vnitrostátní úprava se použije v rozsahu, ve kterém není dotčena otázka nařízením upravena. V případě, kdy je daná otázka upravena jak nařízením, tak vnitrostátním právním řádem, má vždy přednost nařízení.⁴³

3. Organizační struktura

Dříve než pojednáme o působnosti, pravomocích a procesněprávních aspektech fungování Úřadu, je třeba si blíže představit organizační strukturu této nové unijní instituce. V první řadě je důležité říct, že Úřad má dvě organizační úrovně, a to centrální a decentralizovanou. Na jedné straně jej tvoří centrální úřad, jehož součástí je evropský nejvyšší žalobce a dva jeho náměstci, stejně jako evropští žalobci vyslaní z jednotlivých členských zemí. Tyto osoby tvoří jednak společné kolegium, jednak několik menších

³⁹ Čl. 6 odst. 1 nařízení 2017/1939

⁴⁰ Čl. 6 a 7 nařízení 2017/1939

⁴¹ Čl. 7 odst. 1, 2 nařízení 2017/1939

⁴² Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1964 ve věci 6/64 (*Costa vs E.N.E.L.*) a rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963 ve věci 26/62 (*Van Gend en Loos*)

⁴³ GŘIVNA, Tomáš. Projekt evropského veřejného žalobce. In: JELÍNEK, Jiří, et al.: *Trestní právo Evropské unie*. 2. vydání, Praha: Leges, 2019, s. 389-404. ISBN: 978-80-7502-375-9; s. 392

tzv. stálých komor.⁴⁴ Součástí centrální úrovně pak je i správní ředitel.^{45 46} Na druhou stranu decentralizovanou úroveň tvoří evropští pověřeni žalobci v jednotlivých členských zemích, kteří budou zodpovědní za průběh a provádění vyšetřování a trestního stíhání.^{47 48}

Ještě před představením jednotlivých pozic a pojmů souvisejících s organizací Úřadu je třeba blíže upozornit na onu decentralizační složku. Například český nejvyšší státní zástupce Pavel Zeman zřízení Úřadu vnímá „jako politické rozhodnutí v rámci Evropské unie, kterým se zřizuje v podstatě instituce, jež by za normálních okolností fungovala ve federálním systému“⁴⁹, nicméně dodává, že *de facto* dochází „k institucionalizaci federálního prvku do organizace, která federální není“.⁵⁰ S tím však může souviset řada problémů, což se potvrdilo i během vyjednávání o podobě nařízení. Prapůvodní idea čistě nadnárodní instituce, kterou bychom u takového subjektu s nadnárodní působností a federálními prvky čekali, byla totiž zavržena ze strany členských států, které prosazovaly zřízení i decentralizované úrovně. „Idea zcela nadnárodního žalobce operujícího na centrální úrovni, která by zahrnovala nejvyššího žalobce a několik specializovaných náměstků operujících napříč členskými státy, byla rychle opuštěna,“⁵¹ upozorňuje Anne Weyembergh a dodává, že decentralizace úřadu

⁴⁴ HERRNFELD, Hans-Holger. The EPPO's Hybrid Structure and Legal Framework. Issues of Implementation – a Perspective from Germany. *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)* [online]. 2018, no. 2, s. 117-121 [cit. 15. 4. 2019]. Dostupné z: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2018-02.pdf, s. 117-118

⁴⁵ Správní ředitel má status dočasného zaměstnance Úřadu. Je jmenován kolegiem ze seznamu uchazečů, který navrhuje evropský nejvyšší žalobce. Správní ředitel je jmenován na období čtyř let, které může být ze strany kolegia na návrh evropského nejvyššího žalobce jednou prodlouženo, a to nejdéle o další čtyři roky. Hlavním úkolem správního ředitele je spravovat Úřad po administrativní a rozpočtové stránce. (GRIVNA, Tomáš. Projekt evropského veřejného žalobce. In: JELÍNEK, Jiří, et al.: *Trestní právo Evropské unie*. 2. vydání, Praha: Leges, 2019, s. 389-404. ISBN: 978-80-7502-375-9; s. 395)

⁴⁶ ORIOLO, Anna. The European Public Prosecutor's Office (EPPO): A Revolutionary Step in Fighting Serious Transnational Crimes. *American Society of International Law* [online]. 2018, vol. 22, no. 4 [cit. 20. 4. 2019]. Dostupné z: https://www.asil.org/insights/volume/22/issue/4/european-public-prosecutors-office-epo-revolutionary-step-fighting#_edn1

⁴⁷ HERRNFELD, Hans-Holger. The EPPO's Hybrid Structure and Legal Framework. Issues of Implementation – a Perspective from Germany. *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)* [online]. 2018, no. 2, s. 117-121 [cit. 15. 4. 2019]. Dostupné z: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2018-02.pdf, s. 117-118

⁴⁸ MITSILEGAS, Valsamis a Fabio GIUFFRIDA. Raising the Bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office [online]. *Centre for European Policy Studies (CEPS)*. 2017, no. 39 [cit. 15. 8. 2019]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/11/PI%202017-39%20Mitsilegas_Giuffrida_0.pdf, s. 3

⁴⁹ Emailová komunikace s Petrem MALÝM, tiskovým mluvčím Nejvyššího státního zastupitelství. Citace na základě odpovědi nejvyššího státního zástupce Pavla ZEMANA na otázky položené autorem této práce. Praha, 8. července 2019 a 15. října 2019

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ WEYEMBERGH, Anne a Chloé BRIERE. Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO) [online]. *Study for the LIBE Committee. Directorate-General for Internal Policies, European Parliament*.

byla od počátku jediným schůdným řešením. Vyjednávání o podobě nařízení se podle ní dá shrnout jako cesta směrem od menší centralizace k větší decentralizaci. To ale nastoluje otázku, jestli nařízení poskytuje dostatečný stupeň europeizace a hierarchického uspořádání a zda členské státy nezískaly nad fungováním Úřadu příliš velkou kontrolu, která by jej v nejzazším případě připravila o jeho přidanou hodnotu.⁵² S touto kritikou pak souvisí i tzv. *double hat problem*, na který upozorňuje řada odborníků a který bude představen níže. I na tyto otázky se v této práci pokusíme nalézt odpovědi.

3.1 Evropský nejvyšší žalobce

Evropský nejvyšší žalobce je vedoucím Úřadu, který organizuje jeho práci, řídí jeho činnost a přijímá potřebná rozhodnutí v souladu s nařízením a s jednacím řádem Úřadu.⁵³ Evropský nejvyšší žalobce má dva náměstky. Ti jsou jmenováni z řad evropských žalobců vyslaných z jednotlivých členských zemí a jejich úkolem je napomáhat evropskému nejvyššímu žalobci či jej zastoupit v jeho nepřítomnosti nebo pokud nebude moci vykonávat své povinnosti.⁵⁴ Evropský nejvyšší žalobce podle čl. 11 odst. 3 nařízení dále „zastupuje Úřad ve vztahu k orgánům Unie, členským státům EU a třetím stranám“, těmito úkoly však může pověřit jak svého náměstka, tak i kteréhokoli jiného evropského žalobce.

Evropský nejvyšší žalobce je jmenován Evropským parlamentem a Radou po vzájemné dohodě, a to na funkční období sedmi let bez možnosti znovujmenování. Rada v tomto případě rozhoduje prostou většinou. Jeho výběr nařízení popisuje vcelku podrobně. Evropský nejvyšší žalobce je vybrán z kandidátů, kteří jsou a) „aktivními členy státních zastupitelství nebo jiných justičních orgánů v členských státech nebo

2016, 57 s. [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné z:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU\(2016\)571399_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU(2016)571399_EN.pdf), str.12

⁵² Ibid., s. 12

⁵³ Jednací řád Úřadu nebyl doposud vytvořen a přijat. Jeho tvorbu má na starosti především evropský nejvyšší žalobce, který jej vytvoří ve spolupráci s pracovníky Úřadu v Lucemburku a následně jej přijme kolegium. Přijetí jednacího řádu je stěžejní, jelikož upraví vnitřní fungování Úřadu, zacelí nedostatky způsobené obecným pojetím textu nařízení, ale rovněž upraví i vztahy Úřadu s jinými orgány, institucemi či členskými státy. Přijetí jednacího řádu předpokládá i čl. 21 nařízení, který stanoví, že organizace práce Úřadu se řídí jeho jednacím řádem, který kolegium přijímá dvoutřetinovou většinou a případné změny řádu mohou být navrženy jakýmkoli evropským žalobcem, přičemž je nutné je schválit opět dvoutřetinovou většinou v kolegiu. Jelikož má Úřad začít plně fungovat do konce roku 2020, očekává se přijetí jednacího řádu taktéž do konce roku 2020.

⁵⁴ Čl. 11 odst. 1, 2 nařízení 2017/1939

aktivními evropskými žalobci“; b) „poskytují veškeré záruky nezávislosti“; c) mají nezbytnou kvalifikaci ke jmenování do nejvyšších funkcí „v rámci státního zastupitelství nebo soudů“ a rovněž i praktické zkušenosti „s vnitrostátními právními systémy, finančním šetřením a s mezinárodní justiční spoluprací v trestních věcech“ a d) „mají dostatečné zkušenosti v oblasti řízení a dostatečnou kvalifikaci pro tuto funkci“.⁵⁵

Pokud jde o proces výběru evropského nejvyššího žalobce, ten je poněkud složitější. V první řadě je v Úředním věstníku EU zveřejněna otevřená výzva k přihlášení kandidátů. Následně na řadu přichází výběrová komise, která má za úkol vypracovat seznam tří způsobilých kandidátů, který je následně předložen Evropskému parlamentu a Radě. Jak bylo uvedeno výše, výběr provedla komise zřízená na základě prováděcího rozhodnutí *Rady (EU) 2018/1696* ze dne 13. července 2018 a její členové byli určeni na základě *prováděcího rozhodnutí (EU) 2018/1275* ze dne 18. září 2018.⁵⁶ Výběrová komise je dvanáctičlenná, přičemž její členové jsou vybráni z řad bývalých členů Soudního dvora EU a Účetního dvora, bývalých národních členů Eurojustu, z řad členů nejvyšších národních soudů či vysoce postavených státních zástupců nebo z řad obecně uznávaných právníků. Minimálně jeden člen výběrové komise pak musí být vybrán na základě návrhu Evropského parlamentu.⁵⁷

Důležitá je ale možnost odvolání evropského nejvyššího žalobce Soudním dvorem EU, a to na žádost Evropského parlamentu, Rady nebo Komise. Důvodem pro odvolání je buď a) neschopnost vykonávat své povinnosti nebo b) situace, kdy evropský nejvyšší žalobce „své povinnosti závažným způsobem porušil“. Vedle odvolání a vypršení funkčního období pak nařízení počítá i s možností dobrovolného odstoupení ze strany evropského nejvyššího žalobce. V každém z těchto případů je nutné uvolněné místo neprodleně obsadit výše zmíněným postupem.⁵⁸

V této souvislosti je ještě dobré stručně si nastínit proces jmenování a odvolávání náměstků evropského nejvyššího žalobce (dále jen „náměstci“). Nařízení počítá se jmenováním dvou náměstků z řad evropských žalobců, a to na obnovitelné funkční

⁵⁵ Čl. 14 odst. 2 písm. a) až d) nařízení 2017/1939

⁵⁶ Council Implementing Decision (EU) 2018/1696. *Official Journal of the European Union* L 282/8 [online]. 12. 11. 2018 [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2018:282:0008:0012:EN:PDF>; Council Decision (EU) 2018/1275. *Official Journal of the European Union* L 238/92 [online]. 21. 9. 2018 [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D1275&from=EN>

⁵⁷ Čl. 14 odst. 3 nařízení 2017/1939

⁵⁸ Čl. 14 odst. 5 nařízení 2017/1939

období tří let, které je ale závislé na jejich funkčních obdobích jakožto evropských žalobců. Náměstci si tedy zachovávají postavení evropských žalobců. Jmenování i odvolávání náměstků provádí kolegium, nicméně pravidla pro výběrové řízení stejně jako pravidla a podmínky pro výkon funkce náměstka stanoví jednací řád Úřadu.⁵⁹

3.2 Evropští žalobci

Dalším důležitým organizačním článkem na centrální úrovni jsou evropští žalobci. Těch v rámci Úřadu v Lucemburku funguje vždy tolik, kolik členských států se posílené spolupráce účastní. V současné době tedy jde o 22 evropských žalobců z 22 členských zemí. „Evropští žalobci budou jménem stálé komory a v souladu s jejími pokyny dohlížet na vyšetřování a trestní stíhání, za něž odpovídají evropští pověřeni žalobci projednávající případ v členském státě svého původu.“⁶⁰ Vedle toho budou evropští žalobci podle čl. 12 odst. 1 nařízení předkládat „shrnutí případů, na které dohlížejí, a případně i návrhy rozhodnutí, jež mají být přijata uvedenou komorou, na základě návrhů rozhodnutí vypracovaných evropskými pověřenými žalobci“.⁶¹ Podle Valsamisa Mitsilegase a Fabia Giuffrida tak evropští žalobci plní úlohu jakýchsi informačních kanálů mezi stálými komorami a evropskými pověřenými žalobci.⁶² Evropští žalobci totiž mají být v pravidelném a úzkém kontaktu s evropskými pověřenými žalobci, na které mají při provádění úkolů Úřadu dohlížet. Jejich odpovědností bude ale i spolehlivé předávání relevantních informací mezi Úřadem a evropskými pověřenými žalobci.

Zde však přichází na řadu rozdíly jak v procesněprávní, tak hmotněprávní rovině na úrovni jednotlivých členských států, jejichž právní řády se od sebe značně liší. „Jelikož jsou právní systémy členských zemí stále velmi rozdílné, a to zejména pokud jde o trestní právo, je zcela zřejmé, že pouze žalobce s dostatečnou znalostí konkrétního národního právního řádu bude schopen rozpoznat a určit, jaké konkrétní kroky budou

⁵⁹ Viz poznámka pod čarou č. 53

⁶⁰ MITSILEGAS, Valsamis a Fabio GIUFFRIDA. Raising the Bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office [online]. *Centre for European Policy Studies (CEPS)*. 2017, no. 39 [cit. 15. 8. 2019]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/11/PI%202017-39%20Mitsilegas_Giuffrida_0.pdf, s. 4; čl. 12 odst. 1 nařízení 2017/1939

⁶¹ Čl. 12 odst. 1 nařízení 2017/1939

⁶² MITSILEGAS, Valsamis a Fabio GIUFFRIDA. Raising the Bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office [online]. *Centre for European Policy Studies (CEPS)*. 2017, no. 39 [cit. 15. 8. 2019]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/11/PI%202017-39%20Mitsilegas_Giuffrida_0.pdf, s. 4

v dané zemi a v konkrétním případě nejvhodnější a nejefektivnější.“⁶³ Nařízení sice umožňuje, aby evropský žalobce z důvodů pracovní zátěže nebo střetu zájmu požádal o provedení dohledu nad vyšetřováním a trestním stíháním evropského žalobce z jiného státu, k čemuž musí dát souhlas jednak evropský nejvyšší žalobce, jednak i daný evropský žalobce.^{64 65} Už nyní je ale jasné, že pokud bude dohled nad případem předán do rukou evropského žalobce z jiného členského státu, než ve kterém vyšetřování a trestní stíhání probíhá, bude pro něj provádění takového dohledu složité, a to z důvodu nedostatečné znalosti národních procesněprávních i hmotněprávních předpisů, ale i příslušného jazyka.

V takovém případě by mohla nastat situace, kdy evropský pověřený žalobce na národní úrovni vede vyšetřování a trestní stíhání dle národních předpisů, dohled nad ním však bude vykonávat evropský žalobce z jiného členského státu. Znalosti národního právního řádu a zkušenosti s trestním řízením na národní úrovni budou v takovém případě paradoxně převažovat u „podřízeného“ žalobce, zatímco znalosti a zkušenosti evropského žalobce vykonávajícího dohled budou značně omezené. V tomto případě je třeba doufat, že takové situaci zabrání jednacím řád. Ze současného znění nařízení ovšem vyplývá, že taková problematická situace může skutečně nastat. Dohlížející evropští žalobci ale mají i některá další oprávnění. V souladu s vnitrostátním právem a s pokyny od stálé komory mohou třeba „vydat pokyny evropskému pověřenému žalobci, který případ projednává“, a to v případě, když to bude nezbytné pro účinné vyšetřování či trestní stíhání, když to bude v zájmu spravedlnosti nebo když to bude třeba k zajištění soudržného fungování Úřadu.⁶⁶ I v takovém případě se nabízí otázka, zdali by bylo vhodné, aby pokyny udílel evropský žalobce, který nemá dostatečné právní povědomí o trestním právu procesním a hmotném v jiné členské zemi. Jednou z cest by tak mohlo být, aby budoucí znění jednacímho řádu obsahovalo pravidlo, že dohlížející evropský žalobce musí mít dostatečnou znalost právního řádu a jazyka členského státu, ve kterém je činný evropský pověřený žalobce, nad nímž evropský žalobce vykonává dohled.

⁶³ Ibid., s. 4

⁶⁴ Čl. 12. odst. 2 nařízení 2017/1939

⁶⁵ V případě žádosti o „předání“ dohledu nad případem jinému evropskému žalobci z důvodu střetu zájmů nemá dle čl. 12 odst. 2 nařízení evropský nejvyšší žalobce diskreční pravomoc a žádosti bez dalšího vyhoví. Z ustanovení ovšem vyplývá, že i v takovém případě je nutný souhlas evropského žalobce, kterému je dohled „předáván“.

⁶⁶ Čl. 12 odst. 3 nařízení 2017/1939

Postavením evropských žalobců se ve svém článku s názvem *The EPPO's Hybrid Structure and Legal Framework* zabývá i Hans-Holger Herrnfeld, který zdůrazňuje především nutnost jejich nezávislosti na členských státech, ze kterých pochází a v nichž bude probíhat trestní řízení, na které dohlíží. „I když budou existovat evropští žalobci z každého členského státu, kteří budou disponovat nezbytnou znalostí národních jazyků i národních právních předpisů země svého původu, rozhodně by neměli vystupovat jako zástupci „svých“ zemí.“⁶⁷ Podle něj je třeba si uvědomit, že vztah evropského žalobce k orgánům činným v trestním řízení (dále jen „OČTŘ“) v jeho zemi původu bude zcela odlišný od vztahu, který ke své zemi a jejím orgánům budou mít evropští pověřeni žalobci. Herrnfeld upozorňuje hlavně na to, že evropští žalobci v Úřadu fungují jakožto „dočasní zaměstnanci“ (*temporary agents*) a po tuto dobu nemohou – na rozdíl od evropských pověřených žalobců – zůstat aktivními státními zástupci ve své zemi.⁶⁸

V neposlední řadě je ale třeba zmínit i problematické ustanovení čl. 12 odst. 4 nařízení, které se týká situací, kdy vnitrostátní právo počítá s přezkumem některých úkonů v rámci národní struktury státního zastupitelství. Pokud má být v takovém případě přezkoumán akt evropského pověřeného žalobce, jeho přezkum má mít na starosti evropský žalobce sedící v Lucemburku. Konkrétní podmínky ale opět stanoví jednacím řádem Úřadu. Příkladem takové situace může za určitých okolností být například stížnost proti usnesení o zahájení trestního stíhání, kterou v § 160 odst. 7 předpokládá český trestní řád. Jaké problémy může tento právní institut v souvislosti s fungováním Úřadu představovat je blíže představeno v kapitole 5.2.2 Zahájení trestního stíhání.

3.2.1 Jmenování a odvolávání evropských žalobců

Podobně jako v případě evropského nejvyššího žalobce, i v případě evropských žalobců je kladen důraz na poměrně přísné výběrové řízení. Každý členský stát je povinen na tuto pozici navrhnout tři kandidáty, kteří musejí splňovat stejná kritéria jako v případě kandidáta na evropského nejvyššího žalobce, avšak kromě podmínky dostatečných zkušeností v oblasti řízení. Následně přichází na řadu již zmíněná výběrová komise, která Radě předloží odůvodněná stanoviska k jednotlivým

⁶⁷ HERRNFELD, Hans-Holger. The EPPO's Hybrid Structure and Legal Framework. Issues of Implementation – a Perspective from Germany. *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)* [online]. 2018, no. 2, s. 117-121 [cit. 15. 4. 2019]. Dostupné z: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2018-02.pdf, s. 118

⁶⁸ Ibid., s. 118

kandidátům. Pro Radu je ale závazné jen takové stanovisko výběrové komise, ve kterém je uvedeno, že kandidát požadované podmínky pro výkon funkce nesplňuje. V opačném případě se Rada stanoviskem komise řídit nemusí. Rada následně prostou většinou jmenuje jednoho ze tří kandidátů z každé členské země. Funkční období evropských žalobců bude šestileté, přičemž na jeho konci může Rada evropskému žalobci toto období prodloužit, avšak maximálně o další tři roky. Důležité je upozornit i na to, že každé tři roky bude docházet k obměně jedné třetiny evropských žalobců.⁶⁹

Stejně jako v případě evropského nejvyššího žalobce, i evropský žalobce může být odvolán Soudním dvorem EU, a to na žádost Evropského parlamentu, Rady nebo Komise. Vedle uplynutí funkčního období a odvolání je i v tomto případě další možností ukončení funkce dobrovolné odstoupení ze strany evropského žalobce.

3.3 Evropští pověření žalobci

S postavením evropských žalobců je neodmyslitelně spjato i postavení evropských pověřených žalobců, kteří představují decentralizovaný stupeň Úřadu, jelikož budou působit nikoli v Lucemburku, ale ve svých členských zemích. „Evropští pověření žalobci zůstanou součástí justičního systému ve svém členském státě, zatímco pro Úřad budou pracovat na případech souvisejících s finančními zájmy EU, a to pod kontrolou a dohledem evropského žalobce.“⁷⁰ Zde ale přichází na řadu onen *double hat problem*, což můžeme v češtině volně přeložit jako sezení na dvou židlích současně. Evropský pověřený žalobce totiž na jedné straně zůstává státním zástupcem ve své zemi se všemi povinnostmi a právy, které s touto funkcí souvisí. Na druhé straně však tito žalobci budou jednat i jménem Úřadu, když budou odpovídat rovněž za „vyšetřování a trestní stíhání, která sami zahájili, která jim byla přidělena nebo která převzali za použití svého evokačního práva“⁷¹. Stejně tak se evropští pověření žalobci budou muset řídit „vedením a pokyny stálé komory pověřené případem, jakož i pokyny dohlížejíciho evropského žalobce“ a dále budou odpovědní za podání obžaloby, budou moci

⁶⁹ Čl. 16 odst. 1 až 4 nařízení 2017/1939

⁷⁰ JELÍNEK, Jiří. The European Public Prosecutor's Office as a New Form of Institutional Judicial Cooperation Among EU Member States. *Central European Journal of International and Security Studies (CEJISS)* [online]. 2018, vol. 12, no. 2, s. 84-99 [cit. 25. 4. 2019]. Dostupné z: <http://www.cejiss.org/static/data/uploaded/1534140599526645/Jel%C3%ADnek%20-%20The%20European%20Public%20Prosecutors%20Office.pdf>, s. 88

⁷¹ Čl. 13 odst. 1 nařízení 2017/1939

„předkládat odůvodnění obžaloby, podílet se na dokazování a uplatňovat dostupné opravné prostředky v souladu s vnitrostátním právem“.⁷²

Jednotlivá řízení spadající do kompetencí Úřadu tak budou mít v první řadě na starosti právě evropští pověřeni žalobci, přičemž celé řízení se bude řídit právními předpisy státu, ve kterém tento evropský pověřený žalobce působí. Pověřený žalobce bude nejen odpovídat za řádné vyšetřování případu, ale bude rovněž podávat obžalobu ke vnitrostátnímu soudu. „Smyslem této úpravy je, aby bylo zajištěno, že předsoudní fáze bude vedena člověkem, který oplývá dobrou znalostí a porozuměním soudního systému v dané zemi a nereprezentuje žádný zahraniční element. Na druhou stranu, tato pozice může přinést problémy zapříčiněné vykonáváním dvou funkcí zároveň.“⁷³ Decentralizační model tedy vytváří strukturu, která stojí na vnitrostátním právu a vnitrostátních OČTŘ.

Problematice *double hat problem* se věnuje i řada dalších odborníků. Kupříkladu podle Petara Rashkova je role pověřených žalobců důležitá a logická, jelikož to jsou právě oni, kdo rozhodnutí učiněná v Lucemburku převedou do praxe v konkrétním trestním řízení. „Jakékoli podobné právní kroky by bez správné podpory a zapojení národních úřadů rychle selhaly. To je důvod, proč zde máme evropské pověřené žalobce,“ uvádí ve svém odborném článku s názvem *EPPO Institutionalization during the Bulgarian Council Presidency*.⁷⁴ I on ve svých úvahách naráží na *double hat problem*, ve kterém ale vidí spíše přidanou hodnotu pro pověřené žalobce. Vykonávání funkce evropského pověřeného žalobce a zároveň funkce státního zástupce takovému člověku podle něj umožní získat potřebné znalosti, zkušenosti a vlastnosti potřebné pro postupný přechod z národní úrovně do Úřadu v Lucemburku, což je podle jeho názoru logický kariérní posun evropského pověřeného žalobce.⁷⁵

Evropští pověřeni žalobci tedy vycházejí z národních státních zastupitelství a vykonávají roli státních zástupců (*national hat*), zároveň však jednájí jménem Úřadu a

⁷² Čl. 13 odst. 1 nařízení 2017/1939

⁷³ JELÍNEK, Jiří. The European Public Prosecutor's Office as a New Form of Institutional Judicial Cooperation Among EU Member States. *Central European Journal of International and Security Studies (CEJISS)* [online]. 2018, vol. 12, no. 2, s. 84-99 [cit. 25. 4. 2019]. Dostupné z: <http://www.cejiss.org/static/data/uploaded/1534140599526645/Jel%C3%ADnek%20-%20The%20European%20Public%20Prosecutors%20Office.pdf>, s. 88

⁷⁴ RASHKOV, Petar. EPPO Institutionalization during the Bulgarian Council Presidency. *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)* [online]. 2018, no. 2, s. 113-117 [cit. 15. 10. 2019]. Dostupné z: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2018-02.pdf, s. 116

⁷⁵ *Ibid.*, s. 116

pod záštitou a dohledem evropských žalobců (*European hat*). Tato dvojí role má ale i několik racionálních důvodů. V první řadě toto řešení napomáhá dobré spolupráci mezi evropskými pověřenými žalobci a vnitrostátními OČTŘ. Zejména to ale evropským pověřeným žalobcům umožňuje využívat pravomoci státních zástupců za účelem vyšetřování a následného trestního stíhání trestných činů před vnitrostátními soudy.⁷⁶ Toto institucionální nastavení tak umožnilo, aby trestní právo procesní zůstalo mezi členskými státy i nadále neharmonizováno. Konkrétní pravomoci evropských pověřených žalobců se tak budou i nadále řídit jednotlivými vnitrostátními právními řády.

V souvislosti s tímto „sezením na dvou židlích“ je ale důležité upozornit, že evropští pověřený žalobci nemohou být bez souhlasu evropského nejvyššího žalobce během svého funkčního období zbaveni funkce státního zástupce ve své zemi ani jim nesmí být uloženo disciplinární opatření z důvodů, které by souvisely s jeho povinnostmi, které vyplývají z nařízení. Pokud takový souhlas není dán, členský stát může požádat o přezkum tohoto rozhodnutí kolegium.⁷⁷ Na toto ustanovení bychom ale neměli nahlížet jako na neospravedlnitelný zásah do vnitrostátního práva, nýbrž jako na posílení nezávislosti evropských pověřených žalobců.⁷⁸

Na druhou stranu stejné ustanovení uvádí, že členský stát může vnitrostátního veřejného žalobce odvolat z funkce či mu uložit disciplinární opatření, pokud důvod tohoto kroku nesouvisí s jeho povinnostmi, které pro něj vyplývají z nařízení. Jedinou povinností státu je v takovém případě *ex ante* informování evropského nejvyššího žalobce. Prostor pro odvolání státního zástupce, který je zároveň evropským pověřeným žalobcem, ze strany „jeho“ státu tady tedy je. Otázkou zůstává, zdali bude tato možnost odvolání zneužívána jakožto nátlak na pověřené žalobce, aby rozhodovali určitým způsobem. Jednou z podmínek pro setrvání ve funkci evropského pověřeného žalobce totiž podle čl. 17 odst. 2 nařízení je právě aktivní působení jakožto člena státního zastupitelství či soudního orgánu ve státě, který žalobce navrhl, a to po celou dobu jeho

⁷⁶ ALEXANDROVA, Vera. Presentation of the Commission's Proposal on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office. In: ERKELENS, Leendert et al.: *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press, 2015, s. 11-20. ISBN: 978-94-6265-034-3, s. 14

⁷⁷ Čl. 17 odst. 4 nařízení 2017/1939

⁷⁸ ALEXANDROVA, Vera. Presentation of the Commission's Proposal on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office. In: ERKELENS, Leendert et al.: *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press, 2015, s. 11-20. ISBN: 978-94-6265-034-3, s. 14

funkčního období. Pokud takový člověk přestane být během funkčního období státním zástupcem, přestane vykonávat rovněž i funkci pověřeného žalobce. Tato neúplná nezávislost na vnitrostátním systému může vzbuzovat jisté pochybnosti o efektivitě Úřadu jako takového, a to navíc v situaci, kdy pověřený žalobce je plně odpovědný jak za část vyšetřování (*investigation*), tak za část trestního stíhání (*prosecution*).⁷⁹ „To vše přináší otázky, jestli budou evropsští pověřeni žalobci skutečně schopni sloužit nezávisle dvěma pánům.“⁸⁰

Pokud jde o počet evropských pověřených žalobců, nařízení počítá s tím, že v každé členské zemi budou působit alespoň dva. Celkový počet evropských pověřených žalobců stejně jako rozdělení věcné a místní příslušnosti mezi ně uvnitř států musí schválit evropský nejvyšší žalobce, a to po konzultaci a dosažení dohody s příslušnými orgány členských zemí.⁸¹

V této chvíli je třeba uvést další důležitou pravomoc dohlízejícího evropského žalobce. Ten totiž podle čl. 13 odst. 3 nařízení může příslušné stálé komoře navrhnout buďto předání případu jinému evropskému pověřenému žalobci ve stejné členské zemi, nebo možnost, že vyšetřování v konkrétním případě povede sám. Důvodem pro tyto kroky je především situace, kdy pověřený žalobce není schopen kvůli zahlcení plnit svou funkci.⁸² I zde je ale nutné připomenout možnost, kdy dohlízející evropský žalobce pochází z jiné členské země, což je situace, kterou nemůžeme v současné době vyloučit. Jednací řád by v takovém případě měl zdůraznit, že dohlízející evropský žalobce nemůže sám vést vyšetřování v členské zemi, ze které sám nepochází nebo jejíž vnitrostátní právo dostatečně nezná. S tím ale souvisí i otázka počtu evropských pověřených žalobců v jednotlivých zemích. Právě jejich počet totiž nejvíce ovlivní i jejich pracovní vytížení, a tím i možnost dohlízejícího evropského žalobce využít své

⁷⁹ Čl. 13 odst. 1; čl. 26 až 34; čl. 36 nařízení 2017/1939; HERRNFELD, Hans-Holger. The EPPO's Hybrid Structure and Legal Framework. Issues of Implementation – a Perspective from Germany. *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)* [online]. 2018, no. 2, s. 117-121 [cit. 15. 4. 2019]. Dostupné z: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2018-02.pdf, s. 118

⁸⁰ WEYEMBERGH, Anne a Chloé BRIERE. Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO) [online]. *Study for the LIBE Committee. Directorate-General for Internal Policies, European Parliament*. 2016, 57 s. [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU\(2016\)571399_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU(2016)571399_EN.pdf), str.5

⁸¹ Čl. 13 odst. 2 nařízení 2017/1939

⁸² Čl. 13 odst. 3 nařízení 2017/1939; viz kapitoly 5.1 Vyšetřování (*investigation*) a 5.2 Trestní stíhání (*prosecution*)

právo navrhnout stálé komoře buďto předání případu jinému pověřenému žalobci ve stejné zemi, nebo možnost, aby takové vyšetřování vedl sám.

Jaký bude počet evropských pověřených žalobců v jednotlivých členských zemích stále není jasné. Už nyní je ale zřejmé, že minimální stanovený počet dvou evropských pověřených žalobců je nízký. Podle neoficiálních odhadů Nejvyššího státního zastupitelství by Česká republika v ideálním případě měla v budoucnu disponovat 10 až 12 evropskými pověřenými žalobci, a to vzhledem k počtu případů, které se v České republice každý rok objeví a které by potenciálně mohly spadat do kompetence Úřadu. Rozpočtová omezení Úřadu ale prozatím zdaleka nedovolují, aby si země mohla dovolit tolik evropských pověřených žalobců, což do budoucna vyvolává obavy z toho, zda vůbec evropští pověření žalobci budou schopni zvládat tak velký objem práce.⁸³ Pokud by se v budoucnu ukázalo, že rozpočet Úřadu je (nejen) z tohoto důvodu třeba výrazně navýšit, může se tato potřeba stát politickým problémem, na jehož řešení nebude snadné nalézt mezi členskými státy shodu. Pokud by byl takový scénář naplněn, může v důsledku toho hrozit, že fungování Úřadu bude neefektivní, jelikož nebude moci dostát svým povinnostem a závazkům.

3.3.1 Jmenování a odvolávání evropských pověřených žalobců

Na rozdíl od předchozích případů evropské pověřené žalobce navržené členskými státy jmenuje na návrh evropského nejvyššího žalobce kolegium. To může navrženého kandidáta odmítnout jen v případě, kdy kandidát nesplňuje následující podmínky: a) evropský pověřený žalobce musí být od okamžiku jmenování do funkce až do svého odvolání aktivním členem státního zastupitelství či soudního orgánu ve státě, který jej do funkce navrhl, b) musí poskytovat „veškeré záruky nezávislosti a c) mít potřebnou kvalifikaci a relevantní praktické zkušenosti s vnitrostátním právním systémem“.⁸⁴ Pokud jsou tyto podmínky splněny, kolegium kandidáta jmenuje na dobu pěti let s možností obnovení mandátu. V tomto případě platí rovněž zásada *kdo jmenuje, ten také odvolává*, jelikož kolegium dle čl. 17 odst. 3 pověřeného žalobce odvolá, pokud takový žalobce přestane splňovat výše uvedené podmínky či „není schopen vykonávat své povinnosti nebo je závažným způsobem porušil“.

⁸³ ZEMAN, Pavel. *Přednáška v rámci kurzu Europeizace trestního práva*. 25. 11. 2019, Praha, Právnická fakulta Univerzity Karlovy

⁸⁴ Čl. 17 odst. 2 nařízení 2017/1939

V neposlední řadě je třeba říct, že i když nařízení uvádí jakožto podmínku působení ve funkci státního zástupce *nebo* aktivní členství v soudním orgánu, nelze toto ustanovení vykládat tak, že by se evropským pověřeným žalobcem mohla stát osoba vykonávající funkci soudce. Pokud bychom ustanovení vykládali tímto způsobem, umožnili bychom situaci, kdy na „národní židli“ by takový člověk i nadále vykonával funkci soudce, na „evropské židli“ by však vykonával funkci evropského pověřeného žalobce. Takový souběh funkcí je ovšem logicky zcela nepřijatelný, jelikož by umožnil, aby jedna a tatáž osoba vykonávala zároveň funkci veřejného žalobce i soudce.

3.4 Kolegium

Jak bylo uvedeno výše, kolegium Úřadu tvoří evropský nejvyšší žalobce spolu s evropskými žalobci ze všech členských zemí. Kolegium, jemuž evropský nejvyšší žalobce předsedá, má za úkol v první řadě dohlížet na činnost Úřadu, přijímat rozhodnutí o strategických a obecných otázkách a zajistit jednotu politiky Úřadu v oblasti trestního stíhání. Na druhou stranu nepřijímá žádná operativní rozhodnutí v konkrétních případech a nemůže jakkoli zasahovat do živých kauz. Podrobnosti v tomto ohledu ale opět stanoví až jednací řád.⁸⁵ Není-li stanoveno jinak, přijímá kolegium rozhodnutí prostou většinou a v případě rovnosti hlasů má rozhodující hlas evropský nejvyšší žalobce. Kolegium rovněž zřizuje na návrh evropského nejvyššího žalobce tzv. stálé komory,⁸⁶ které jsou – jak si představíme v následující kapitole – základním kamenem pro fungování Úřadu.

3.5 Stálé komory

V každé stálé komoře zasedají tři evropští žalobci včetně předsedy komory, kterým může být buďto evropský nejvyšší žalobce, jeho náměstek, nebo kterýkoli z evropských žalobců. Konkrétní složení a rozdělení pravomocí mezi komory bude známo až po přijetí jednacího řádu, nařízení ovšem už nyní stanoví, že případy budou přidělovány jednotlivým komorám na základě náhodného systému. Ve výjimečných případech se však evropský nejvyšší žalobce bude moci od zásady náhodného přidělování odchýlit, „je-li to nezbytné pro řádné fungování úřadu“.⁸⁷ Podmínky pro tento postup ale opět stanoví až jednací řád, nyní tedy není možné předjímat, zdali

⁸⁵ Čl. 9 odst. 1, 2 nařízení 2017/1939

⁸⁶ Čl. 9 odst. 3, 5 nařízení 2017/1939

⁸⁷ Čl. 10 odst. 2 nařízení 2017/1939

takový krok bude jen na úvaze nejvyššího žalobce, či budou stanoveny ještě další podmínky.

Komory jsou pro fungování Úřadu zcela stěžejní. Přijímají totiž ta nejdůležitější rozhodnutí, která následně provádějí a realizují evropské pověření žalobci.⁸⁸ Jejich hlavním úkolem tak je především monitorovat a řídit vyšetřování a trestní stíhání vedená evropskými pověřenými žalobci a zajistit koordinaci vyšetřování a trestního stíhání u přeshraničních případů. Stejně tak jsou stále komory odpovědné za implementaci rozhodnutí přijatých kolegiem.

Podle čl. 10 odst. 3 nařízení mají stále komory rozhodovací pravomoc v těchto otázkách:⁸⁹

- a) rozhodnutí o zahájení trestního stíhání, respektive o podání obžaloby;⁹⁰
- b) rozhodnutí o odložení případu;⁹¹
- c) rozhodnutí o uplatnění zvláštního způsobu řízení a dání pokynu evropskému pověřenému žalobci k tomu, aby jednal s cílem vydat v konkrétním případě konečné rozhodnutí;⁹²
- d) rozhodnutí o postoupení případu vnitrostátním orgánům;⁹³
- e) rozhodnutí o znovuzahájení vyšetřování.

Čl. 10 odst. 4 pak stanoví další případy, kdy, *je-li to třeba*, komory přijímají rozhodnutí. Jedná se o:⁹⁴

- a) dání pokynu evropskému pověřenému žalobci k zahájení vyšetřování, pokud nebylo žádné vyšetřování zahájeno;
- b) dání pokynu evropskému pověřenému žalobci, aby uplatnil evokační právo, pokud daný případ nebyl prostřednictvím evokace převzat;
- c) přednesení strategické otázky nebo obecné otázky vyplývající z konkrétního případu kolegiu;

⁸⁸ GIUFFRIDA, Fabio. The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom? *Centre for European Policy Studies (CEPS)* [online]. 2017, no. 3 [cit. 15. 9. 2019]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/02/RR2017-03_EPPO.pdf, str. 13

⁸⁹ Čl. 10 odst. 3 písm. a) až e) nařízení 2017/1939

⁹⁰ Viz kapitola 5.2.2 Zahájení trestního stíhání

⁹¹ Viz kapitola 5.2.3 Odložení případu

⁹² Viz kapitola 5.2.4 Zvláštní způsoby řízení

⁹³ Viz kapitola 5.1.6 Postoupení případu

⁹⁴ Čl. 10 odst. 4 písm. a) až f) nařízení 2017/1939

- d) přidělení případu;
- e) předání případu;
- f) schválení rozhodnutí evropského žalobce, že dané vyšetřování povede sám.

V kompetenci stálých komor je v neposlední řadě i možnost vydat prostřednictvím dohlízejícího evropského žalobce a v souladu s příslušným vnitrostátním právem pokyn evropskému pověřenému žalobci, který případ projednává. Díky tomuto a již dříve zmíněným ustanovením tak během vyšetřování či trestního stíhání může teoreticky nastat situace, kdy na evropského pověřeného žalobce projednávajícího případ ve svém státě dohlíží evropský žalobce z jiného státu bez dostatečných znalostí daného právního řádu, přičemž pokyn k učinění určitého kroku v daném trestním řízení vydá stálá komora, ve které rovněž nebude nikdo se znalostí právního řádu či jazyka státu, ve kterém daný evropský pověřený žalobce působí a kde provádí vyšetřování a trestní stíhání. V tomto ohledu je třeba doufat, že tyto situace vyloučí jednací řád Úřadu, který by měl zajistit, aby v příslušné stálé komoře byl vždy žalobce se znalostí jazyka a právního řádu státu, ve kterém probíhá trestní řízení vedené touto stálou komorou.

Stálé komory přijímají rozhodnutí prostou většinou. Rozhodnutí může být přijato i na základě návrhu rozhodnutí, které stálé komoře předloží evropský pověřený žalobce. V tomto ohledu je třeba zmínit, že na žádost stálé komory jí musí být pro účely rozhodnutí zpřístupněn veškerý materiál k případu. Vzhledem k tomu, že digitalizace spisového materiálu není v členských státech nikterak běžná, evokuje toto ustanovení možné průtahy v řízení.⁹⁵ Úspora času se na druhou stranu předpokládá v čl. 10 odst. 7 nařízení, který stanoví, že stálá komora může s odkazem na stupeň závažnosti trestného činu či na složitost řízení u konkrétních případů menšího významu svěřit své rozhodovací pravomoci osobě evropského žalobce, který na daný případ dohlíží. Případem menšího významu se v tomto ohledu rozumí situace, kdy se jedná o „trestný čin, který způsobil nebo mohl způsobit poškození finančních zájmů Unii v hodnotě nižší než 100 000 eur“.⁹⁶

V kontextu uvedené povinnosti zpřístupnit stálé komoře spisový materiál k případu je ale třeba upozornit i na problematiku jejich případného překladu. Jak bylo uvedeno,

⁹⁵ Čl. 10 odst. 6 nařízení 2017/1939

⁹⁶ Čl. 10 odst. 7 nařízení 2017/1939

ve stálé komoře působí tři evropští žalobci. Pokud bychom počítali se situací, kdy minimálně jeden člen pochází ze země, kde se koná trestní řízení, které stálá komora řídí, pořad je třeba spisový materiál přeložit minimálně do dvou dalších oficiálních jazyků EU. Sám Úřad však takovým překladatelským aparátem nedisponuje. Takový aparát existuje v rámci Soudního dvora EU, který rovněž sídlí v Lucemburku. Je tedy teoreticky možné uvažovat o tom, že překlady spisových materiálů budou provádět překladatelé unijního soudu. Je ale opravdu přípustné, aby překládání spisů pro veřejnou žalobu prováděli ještě v rámci předsoudní fáze trestního řízení zaměstnanci Soudního dvora EU, tedy soudního orgánu, který by následně mohl být činný v rámci soudního přezkumu procesních i jiných úkonů Úřadu?⁹⁷ Takové řešení situace rozhodně není šťastné a zcela jistě by mohlo být využito jako poměrně silný argument obhajoby během trestního řízení nebo následného soudního přezkumu úkonů Úřadu. Nutnost překladatelských kapacit Úřadu je přitom nepopíratelná, a to i v případě, kdyby jednací řád určil, že veškeré materiály se budou v rámci Úřadu překládat pouze do jednoho jazyka, který bude zároveň pracovním jazykem Úřadu. Vytvoření vlastních překladatelských kapacit Úřadu je tak zcela jistě na místě, na což by měl pamatovat jednací řád stejně jako budoucí rozpočet této instituce.

3.6 Kritická reflexe organizační struktury

Většina problematických aspektů organizace Úřadu, jako třeba *double hat problem*, možná neznalost jazyka a národního právního řádu ze strany dohlížejících evropských žalobců, nedostatečný počet evropských pověřených žalobců či potřeba překladatelských kapacit, již byla zmíněna výše. Někteří autoři ovšem připomínají i další možné nedostatky, které se týkají především složitosti celé organizační struktury. „Úřad se tváří spíše jako úřad pro posílenou spolupráci a koordinaci než jako instituce vytvářející jednotný systém spravedlnosti. Připomíná to posílený Eurojust s možností dávat pokyny zemím skrze jejich justiční orgány, a ne úřad, který by byl nadán mocí přímo zasahovat na poli trestního řízení sám o sobě.“⁹⁸ Michèle Caianiello těmito slovy

⁹⁷ Viz kapitola 5.5 Soudní přezkum

⁹⁸ CAIANIELLO, Michele. The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor's Office: Everything Changes, or Nothing Changes? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* [online]. 2013, vol. 21, no. 2 [cit. 21. 7. 2019]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/270538171_The_Proposal_for_a_Regulation_on_the_Establishment_of_an_European_Public_Prosecutor's_Office_Everything_Changes_or_Nothing_Changes, s. 123-124

naráží na decentralizaci Úřadu, kdy veškeré pokyny a rozhodnutí stálých komor či evropský žalobců musí být realizovány evropským pověřeným žalobcem, který bude i nadále součástí národních struktur státního zastupitelství.⁹⁹

Složitou strukturu kritizuje i Anne Weyembergh. „Je těžké předjímat, jak tato komplexní struktura zlepší efektivitu vyšetřování a trestního stíhání. (...) Zároveň není vždy úplně snadné určit, kdo bude *de iure* a *de facto* v rámci Úřadu zodpovědný za ten který úkol. Tato nejistota přináší otázky jak ohledně efektivity, tak ohledně ochrany základních práv. (...) To všem může ztížit úlohu obhájců a může to mít vliv i na soudní přezkum rozhodnutí.“¹⁰⁰ Mezi další nedostatky komplexní struktury Úřadu pak řadí i dlouhé trvání trestního řízení či mnoho možností „blokačního rozhodování“ na různých úrovních. Jako příklad uvádí hypotetickou situaci, kdy se evropský pověřený žalobce obrátí na svého dohlížejícího evropského žalobce, který se následně s návrhem rozhodnutí obrátí na stálou komoru. Pokud v tomto řetězci dojde k nesouhlasu mezi jednotlivými články, mohlo by to znamenat další průtahy a zdržování v řízení. „Text nařízení obsahuje jen velmi málo lhůt a málokdy uvádí, že přesun informací nebo rozhodnutí musí být učiněny bez zbytečného odkladu“.^{101 102}

Je pravdou, že většinu uvedených problémů, nedostatků a nejednoznačností je možno vyřešit v jednacím řádu. Otázkou ale je, jestli je vhodné nechat konkretizaci těchto poměrně důležitých aspektů spojených s procesní stránkou trestního řízení pouze na vnitřní diskusi v rámci Úřadu bez jakékoli veřejné kontroly ze strany evropských zákonodárců a vlád členských zemí. Jednací řád totiž dle čl. 21 nařízení přijme

⁹⁹ Více k této problematice například CONINSX, Michèle. The European Commission's Legislative Proposal: An Overview of Its Main Characteristics. In: ERKELENS, Leendert et al.: *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press, 2015, s. 21-38. ISBN: 978-94-6265-034-3, s. 32-33

¹⁰⁰ WEYEMBERGH, Anne a Chloé BRIERE. Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO) [online]. *Study for the LIBE Committee. Directorate-General for Internal Policies, European Parliament.* 2016, 57 s. [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU\(2016\)571399_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU(2016)571399_EN.pdf), str. 15

¹⁰¹ Ibid., s. 15

¹⁰² Více k této problematice například CSÚRI, András. The Proposed European Public Prosecutor's Office – from a Trojan Horse to a White Elephant? *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* [online]. 2016, no. 18, s. 122-151 [cit. 18. 9. 2019]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/303468050_The_Proposed_European_Public_Prosecutor's_Office_-_From_a_Trojan_Horse_to_a_White_Elephant nebo GIUFFRIDA, Fabio. The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom? [online]. *Centre for European Policy Studies (CEPS).* 2017, no. 3 [cit. 15. 9. 2019]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/02/RR2017-03_EPPO.pdf, s. 31

kolegium dvoutřetinovou většinou hlasů.¹⁰³ Kolegium ovšem sestává z evropského nejvyššího žalobce a všech evropských žalobců, přičemž to budou jen a pouze tyto osoby, které výrazně ovlivní fungování a vnitřní mechanismy této instituce.

4. Působnost a výkon pravomocí

Následující část práce je věnována problematice působnosti nařízení, respektive Úřadu. Působnost vyjadřuje v hmotněprávním smyslu okruh společenských vztahů, na které se daný právní předpis vztahuje, a podmínky, za kterých se uplatní. Můžeme ji rozlišit na působnost věcnou, místní, osobní a časovou. Věcná působnost nám vymezuje okruh společenských vztahů, na které daný předpis (v našem případě nařízení) dopadá. Zjednodušeně řečeno půjde o konkrétní trestné činy, jejichž vyšetřování a trestní stíhání bude mít ve svých rukou Úřad, věcná působnost nařízení nám tedy vymeze rovněž i působnost Úřadu. Pokud jde o místní působnost, ta stanovuje území, na kterém nařízení působí svými účinky. Osobní působnost pak určuje okruh osob, na které se právní předpis vztahuje, respektive osoby, které jsou z jeho působnosti vyňaty. Pokud jde o působnost časovou, ta nám vymezuje, v jakém časovém okamžiku právní předpis vyvolává zamýšlené právní účinky a v jakém nikoli.¹⁰⁴

Pokud jde o příslušnost, ta nám definuje pojem působnosti v procesněprávním smyslu. Jedná se o institut, který určuje, jaký orgán veřejné moci má povinnost či je kompetentní danou věc projednávat nebo o ní rozhodovat. Rozlišujeme příslušnost věcnou, funkční a místní. Pro lepší představu je v tomto ohledu možno využít příkladu příslušnosti vnitrostátních soudů. Věcná příslušnost určuje „druh a stupeň soudu, který má v trestní věci rozhodnout“.¹⁰⁵ Druhem věcné příslušnosti je pak příslušnost funkční, která „určuje stupeň soudu v závislosti na procesním stádiu řízení (typicky jde-li o rozhodování v prvním nebo v druhém stupni)“.¹⁰⁶ Co se týče místní příslušnosti, ta určuje, který konkrétní soud „věcně příslušného stupně bude ve věci rozhodovat“.¹⁰⁷

¹⁰³ Viz poznámka pod čarou č. 53

¹⁰⁴ JELÍNEK, Jirí et al.: *Trestní právo hmotné: Obecná část. Zvláštní část*. 7. vydání. Praha: Leges, 2019, 1 000 s. ISBN: 978-80-7502-380-3, s.71-89

¹⁰⁵ JELÍNEK, Jirí et al.: *Trestní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2018, 864 s. ISBN: 978-80-7502-278-3, s. 197

¹⁰⁶ *Ibid.*, s. 197

¹⁰⁷ *Ibid.*, s.197

4.1 Působnost Úřadu

Úřad má povinnost zahájit vyšetřování, kdykoli získá důvodné podezření, že byl spáchán trestný čin spadající do jeho působnosti.¹⁰⁸ Tato zásada legality má v rámci fungování Úřadu své logické opodstatnění, a to kvůli jeho výlučné pravomoci vypořádat se s trestnými činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Unie. S tím počítá i čl. 86 SFEU, který stanoví, že institucí bojující proti takové trestné činnosti je právě Úřad, přičemž národní orgány v důsledku toho své pravomoci vůči těmto trestným činům pozbývají.¹⁰⁹

Pro stanovení působnosti Úřadu je tedy zásadní vymezit, které protiprávní jednání spadá do trestné činnosti poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Unie. Jak už bylo zmíněno výše, skutkové podstaty těchto trestných činů jsou definovány ve *směrnici (EU) 2017/1371 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie* (dále jen „směrnice“). Působnost Úřadu se tedy vztahuje *zpravidla* k trestným činům vymezeným v této směrnici, a to ve formě, jak byla transponována do vnitrostátního právního řádu členského státu „bez ohledu na to, zda by stejné trestné jednání mohlo být podle vnitrostátního práva klasifikováno jako jiný druh trestného činu“¹¹⁰. Toto je jedno ze stěžejních ustanovení celého nařízení, jelikož stanoví, že působnost Úřadu se odvíjí od skutkových podstat trestných činů, jak jsou dle směrnice transponovány do národních právních řádů.

Úřad tak bude moci vyšetřovat a trestně stíhat trestné činy vymezené ve směrnici, ale pouze na základě skutkových podstat předmětných trestných činů, jak byly provedeny ve vnitrostátním právu. Z toho důvodu bude zásadní, aby evropsští pověřeni žalobci, stejně jako dohlížečící evropsští žalobci, měli dostatečnou znalost nejen vnitrostátního trestního práva procesního, nýbrž také trestního práva hmotného. Z toho vyplývá, že pokud jde o trestné činy spáchané třeba na území České republiky, pro posouzení toho, zda spáchaný trestný čin spadá do působnosti Úřadu, bude tedy třeba

¹⁰⁸ ALEXANDROVA, Vera. Presentation of the Commission's Proposal on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office. In: ERKELENS, Leendert et al.: *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press. 2015, s. 11-20. ISBN: 978-94-6265-034-3, s. 17

¹⁰⁹ LIGETI, Katalin a Anne WEYEMBERGH. 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?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press. 2015, s. 54-77. ISBN: 978-94-6265-034-3, s. 61

¹¹⁰ Čl. 22 odst. 1 nařízení 2017/1939

zkoumat naplnění skutkové podstaty daného trestného činu podle obecné i zvláštní části českého trestního zákoníku. Z těchto důvodů je nezbytné představit si nejen ustanovení směrnice, ale rovněž i ustanovení českého trestního práva, na která se směrnice vztahuje a u kterých je proto nutné počítat s tím, že vyšetřování a trestní stíhání takových harmonizovaných trestných činů může spadat do kompetence Úřadu.

4.1.1 Směrnice EP a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. 7. 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (*PIF Directive*)

V následující části práce bude podrobněji představena zmíněná směrnice. Její text je totiž hmotněprávním základem pro nařízení, které na směrnici v mnoha ohledech explicitně nebo implicitně odkazuje. Směrnice tak v podobě, jak byla transponována do národních právních řádů, ohraničuje velkou část působnosti Úřadu. Cílem směrnice je totiž především harmonizovat skutkové podstaty trestných činů poškozujících finanční zájmy Unie.

Směrnice byla přijata dne 5. července 2017 a účinnosti nabyla dne 6. července 2019. Její text nahradil už dříve existující Úmluvu o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. července 1995 včetně přijatých protokolů. Pro účely Úřadu jsou stěžejní hlavně články 1 až 6, které se týkají předmětu směrnice, definic a oblastí její působnosti, definic podvodů poškozujících finanční zájmy EU i jiných trestných činů, které tyto zájmy poškozují. Dále se v těchto ustanoveních hovoří o kriminalizaci návodu, pomoci i pokusu trestného činu. V neposlední řadě je třeba zmínit i ustanovení o trestní odpovědnosti právnických osob.¹¹¹

Primárním cílem směrnice je dle čl. 1 stanovení minimálních pravidel, která se týkají vymezení trestných činů a sankcí za ně, a to v kontextu boje proti podvodům a jinému protiprávnímu jednání, které poškozují finanční zájmy EU.¹¹² V tomto ohledu jsou velmi důležité zejména čl. 2 týkající se definice a oblastí působnosti směrnice a čl. 3 a 4 týkající se skutkových podstat trestných činů, které poškozují finanční zájmy EU.

¹¹¹ JELÍNEK, Jiří. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru, *Kriminalistika*. 2018, vol. 51, no. 1, s. 59-74; s. 63

¹¹² *Ibid.*, s. 63; čl. 1 směrnice 2017/1371

Definici finančních zájmů Unie tedy nalezneme ve druhém článku,¹¹³ konkrétní skutkové podstaty úmyslného jednání poškozujícího nebo ohrožujícího finanční zájmy EU jsou pak stanoveny v článku třetím a čtvrtém. Vedle skutkové podstaty podvodů směrnice mimo jiné definuje třeba i skutkové podstaty trestných činů souvisejících s DPH či aktivní a pasivní korupci. Důraz na korupční jednání přitom není náhodný, výroční zpráva Komise za rok 2010 týkající se ochrany finančních zájmů EU totiž uvádí, že roční ztráty způsobené korupcí dosahují částky 120 miliard eur.¹¹⁴ Vzhledem k důležitosti znění textu směrnice je však nezbytné minimálně některé její články citovat doslovně.

Článek 2 směrnice zní:¹¹⁵

1. Pro účely této směrnice se rozumí:

a) „finančními zájmy Unie“ veškeré příjmy, výdaje a aktiva, které jsou pokryty z následujících rozpočtů, z těchto rozpočtů pocházejí nebo do nich mají být odvedeny:

i) rozpočet Unie,

ii) rozpočty orgánů, institucí a jiných subjektů Unie zřízených podle Smluv nebo rozpočty, které jsou jimi přímo nebo nepřímo spravovány a kontrolovány;

b) „právníkem osobou“ subjekt, který má podle příslušného práva právní osobnost, s výjimkou států nebo veřejných subjektů při výkonu státní moci a s výjimkou veřejných mezinárodních organizací.

2. V souvislosti s příjmy plynoucími z vlastních zdrojů odvozených z DPH se tato směrnice vztahuje pouze na případy závažných trestných činů proti společnému systému DPH. Pro účely této směrnice se trestné činy proti společnému systému DPH považují za závažné, pokud se úmyslné jednání nebo opomenutí podle čl. 3 odst. 2 písm. d) týká území dvou nebo více členských států Unie a způsobilo celkovou škodu nejméně 10 000 000 EUR.

3. Touto směrnicí není dotčena struktura ani fungování daňových správ členských států.

Neméně důležitý pro fungování Úřadu je i zmíněný čl. 3, který stanoví minimální znění skutkových podstat trestných činů podvodů poškozujících finanční zájmy Unie, kterým došlo k harmonizaci této trestné činnosti napříč celou EU. Článek 3 směrnice zní:¹¹⁶

¹¹³ NAVRÁTILOVÁ, Jana. Poškození finančních zájmů Evropské unie. In: JELÍNEK, Jiří, et al.: *Trestní právo Evropské unie*. 1. vydání, Praha: Leges, 2014, s. 165-182. ISBN: 978-80-7502-041-3; s. 170

¹¹⁴ EVROPSKÝ PARLAMENT. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 10. května 2012 o ochraně finančních zájmů Evropské unie – boj proti podvodu – výroční zpráva za rok 2010 (2011/2154(INI)). *Úřední věstník Evropské unie C 261 E/8* [online]. 10. 9. 2013. [cit. 15. 8. 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IP0196&from=CS>

¹¹⁵ Čl. 2 odst. 1 až 3 směrnice 2017/1371

¹¹⁶ Čl. 3 odst. 1, 2 směrnice 2017/1371

1. Členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění toho, aby podvody poškozující finanční zájmy Unie byly považovány za trestný čin, pokud byly spáchány úmyslně.

2. Pro účely této směrnice se za podvod poškozující finanční zájmy Unie považují:

a) ve vztahu k výdajům nesouvisejícím se zadáváním veřejných zakázek jakýkoli čin nebo opomenutí v souvislosti s:

i) použitím nebo předložením nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů nebo podkladů, které má za následek zpronevěru nebo neoprávněné zadržování prostředků nebo aktiv z rozpočtu Unie nebo rozpočtů spravovaných Unií nebo jejím jménem,

ii) neposkytnutím informace v rozporu se zvláštní povinností, které má stejný důsledek, nebo

iii) nesprávným použitím takových prostředků či aktiv za jiným účelem, než pro který byly původně přiděleny;

b) ve vztahu k výdajům souvisejícím se zadáváním veřejných zakázek jakýkoli čin nebo opomenutí, alespoň jsou-li spáchány s cílem získat poškozením finančních zájmů Unie pachateli nebo jiné osobě neoprávněný prospěch, v souvislosti s:

i) použitím nebo předložením nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů nebo podkladů, které má za následek zpronevěru nebo neoprávněné zadržování prostředků nebo aktiv z rozpočtu Unie nebo rozpočtů spravovaných Unií nebo jejím jménem,

ii) neposkytnutím informace v rozporu se zvláštní povinností, které má stejný důsledek, nebo

iii) nesprávným použitím takových prostředků či aktiv za jiným účelem, než pro který byly původně přiděleny, čímž dochází k poškození finančních zájmů Unie;

c) ve vztahu k příjmům jiným než plynoucím z vlastních zdrojů založených na DPH, jež jsou uvedeny v písmenu d), jakýkoli čin nebo opomenutí v souvislosti s:

i) použitím nebo předložením nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů nebo podkladů, které má za následek protiprávní snížení zdrojů rozpočtu Unie nebo rozpočtů spravovaných Unií nebo jejím jménem,

ii) neposkytnutím informace v rozporu se zvláštní povinností, které má stejný důsledek, nebo

iii) nesprávným použitím zákonně získaného prospěchu, které má stejný důsledek;

d) ve vztahu k příjmům plynoucím z vlastních zdrojů založených na DPH jakýkoli čin nebo opomenutí spáchané v přeshraničních podvodných systémech v souvislosti s:

i) použitím nebo předložením nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů nebo podkladů v souvislosti s DPH, které má za následek snížení zdrojů rozpočtu Unie,

ii) neposkytnutím informací v souvislosti s DPH v rozporu se zvláštní povinností, které má stejný důsledek, nebo

iii) předložením správných údajů týkajících se DPH s cílem podvodně zastít neodvedení daně nebo neoprávněně vytvořit nárok na vrácení DPH.

Dále je třeba představit čl. 4 až 6 směrnice, jelikož i ty vytvářejí další rámce pro procesní fungování Úřadu. Pokud je o čl. 4, ten definuje skutkové podstaty jiných trestných činů poškozujících unijní finanční zájmy, než jsou ty uvedené v čl. 3. Toto ustanovení konkrétně stanoví „povinnost členských států kriminalizovat praní peněz,

keré se týká majetku pocházejícího z trestných činů, na něž se vztahuje tato směrnice, dále kriminalizovat pasivní korupci, aktivní korupci, zpronevěru a vymezuje další pojmy používané směrnicí („úřední osoba, „úředník Unie“, „státní úředník“).¹¹⁷

Článek 4 směrnice zní:¹¹⁸

1. Členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění toho, aby praní peněz ve smyslu čl. 1 odst. 3 směrnice (EU) 2015/849, které se týká majetku pocházejícího z trestných činů, na něž se vztahuje tato směrnice, bylo považováno za trestný čin.

2. Členské státy přijmou nezbytná opatření k zajištění toho, aby pasivní i aktivní korupce, pokud byla úmyslná, byla považována za trestný čin.

a) Pro účely této směrnice se „pasivní korupcí“ rozumí jednání úřední osoby, která přímo nebo za pomoci prostředníka pro sebe nebo třetí stranu požaduje nebo získá prospěch jakéhokoli druhu nebo přijme příslib tohoto prospěchu za to, že bude jednat nebo se zdrží jednání v souladu se svými povinnostmi nebo při výkonu svých úkolů způsobem, který poškodí nebo pravděpodobně poškodí finanční zájmy Unie.

b) Pro účely této směrnice se „aktivní korupcí“ rozumí jednání každé osoby, která slíbí, nabídne nebo poskytne přímo nebo za pomoci prostředníka úřední osobě prospěch jakéhokoli druhu určený pro tuto úřední osobu nebo pro třetí stranu za to, že tato úřední osoba bude jednat nebo se zdrží jednání v souladu se svými povinnostmi nebo při výkonu svých úkolů způsobem, který poškodí nebo pravděpodobně poškodí finanční zájmy Unie.

3. Členské státy přijmou nezbytná opatření k zajištění toho, aby zpronevěra, je-li spáchána úmyslně, byla trestným činem.

Pro účely této směrnice se „zpronevěrou“ rozumí jednání úřední osoby přímo nebo nepřímo pověřené správou finančních prostředků nebo aktiv, která přidělí nebo vyplatí prostředky nebo si přisvojí nebo použije aktiva v rozporu s účelem, k němuž jsou určeny, a způsobem, který poškozují finanční zájmy Unie.

4. Pro účely této směrnice se „úřední osobou“ rozumí:

a) úředník Unie nebo státní úředník, včetně státního úředníka jiného členského státu a státního úředníka třetí země, přičemž:

i) „úředníkem Unie“ se rozumí osoba:

- která je úředníkem nebo jiným smluvním zaměstnancem Unie ve smyslu služebního řádu úředníků nebo pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropské unie, stanovených nařízením Rady (EHS, Euratom, ESUO) č. 259/68 (16) (dále jen „služební řád“), nebo
- která byla vyslána k Unii členskými státy nebo jakýmkoli veřejným nebo soukromým subjektem a která plní úkoly rovnocenné úkolům prováděným úředníky nebo ostatními zaměstnanci Unie.

Aniž jsou dotčena ustanovení o výsadách a imunitách obsažená v Protokolech č. 3 a č. 7, jsou členové orgánů, institucí a jiných subjektů Unie zřízených v souladu se Smlouvami a zaměstnanci takových subjektů považováni za rovnocenné úředníkům Unie v rozsahu, v němž se na ně nevztahuje služební řád;

¹¹⁷ JELÍNEK, Jiří. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru, *Kriminalistika*. 2018, vol. 51, no. 1, str. 59-74; str. 64-65

¹¹⁸ Čl. 4 odst. 1 až 4 směrnice 2017/1371

ii) pojem „státní úředník“ je třeba chápat na základě definice „úředníka“ nebo „úřední osoby“ ve vnitrostátním právu členského státu nebo třetí země, ve které dotčená osoba svou funkci vykonává.

V řízení, které se týká státního úředníka členského státu nebo státního úředníka třetí země, ale bylo zahájeno jiným členským státem, je však členský stát, který trestní řízení zahájil, povinen použít definici „státního úředníka“ pouze v rozsahu, v jakém je slučitelná s jeho vnitrostátním právem.

Pojem „státní úředník“ zahrnuje všechny osoby zastávající výkonnou, správní nebo soudní funkci na celostátní, regionální nebo místní úrovni. Za rovnocenné státním úředníkům jsou považovány všechny osoby, které na celostátní, regionální nebo místní úrovni zastávají legislativní funkci;

- b) jakákoli jiná osoba, která je v členských státech nebo ve třetích zemích pověřena úkoly veřejné služby zahrnujícími správu finančních zájmů Unie nebo přijímáním rozhodnutí týkajících se finančních zájmů Unie a která takové úkoly vykonává.

Následující pátý článek pojednává o povinnosti členských zemí kriminalizovat návod, pomoc a pokus trestného činu, v článku šestém je pak stanovena povinnost kriminalizovat jednání právnických osob. Právnické osoby mají být dle směrnice trestně odpovědné za trestné činy uvedené v člancích 3, 4 i 5 směrnice, „které v jejich prospěch spáchá jakákoli osoba jednající samostatně nebo jako člen orgánu dotčené právnické osoby, jež v této právnické osobě působí ve vedoucím postavení na základě: a) oprávnění zastupovat tuto právnickou osobu; b) pravomoci přijímat jménem této právnické osoby rozhodnutí; nebo c) pravomoci vykonávat kontrolu v rámci této právnické osoby.“¹¹⁹ Právnická osoba má být ovšem odpovědná i v případě, kdy spáchání některého z trestných činů podle čl. 3, 4 nebo 5 směrnice bylo umožněno nedostatkem dohledu nebo kontroly ze strany výše uvedených osob, přičemž tento čin byl spáchán ve prospěch právnické osoby osobou jí podřízenou. Odpovědnost právnické osoby samozřejmě nevylučuje možnost trestního stíhání fyzických osob, které spáchaly trestné činy uvedené v čl. 3 a čl. 4 směrnice či jsou odpovědné na základě čl. 5 směrnice.¹²⁰

4.1.2 Působnost v oblasti daňové kriminality

Dříve než přejdeme k problematice transpozice směrnice do českého právního řádu, je nutné zmínit i několik souvislostí s kompetencemi Úřadu ve vztahu k trestným činům spojeným s DPH. Na první pohled se může zdát, že tato působnost je dána již samotným zněním směrnice, konkrétně pak čl. 3 odst. 2 písm. d), skutečnost je ale jiná.

¹¹⁹ JELÍNEK, Jiří. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru, *Kriminalistika*. 2018, vol. 51, no. 1, str. 59-74; str. 65

¹²⁰ *Ibid.*, s. 65

Velkou zásluhu na tom, že Úřad bude mít v kompetenci rovněž vyšetřování a trestní stíhání podvodného jednání ve spojitosti s DPH, má rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci C-105/14 ze dne 8. září 2015 (*Taricco*).^{121 122 123}

Tento judikát se stal pro boj proti hospodářským trestným činům a pro vymezení rozsahu působnosti Úřadu důležitý. Unijní soudci v něm potvrdili, že vnitrostátní boj proti podvodům s DPH spadá pod čl. 325 odst. 1, 2 SFEU.¹²⁴ Jinými slovy řečeno, povinnost vnitrostátních OČTŘ bojovat proti podvodům s DPH je zakotvena již v uvedeném ustanovení SFEU, tedy v primárním právu EU. Soudní dvůr EU tímto rozhodnutím učinil jasno i v interpretaci směrnice, která díky judikátu *Taricco* dopadá i na boj proti podvodům s DPH. Zjednodušeně řečeno se tak za boj proti poškozování finančních zájmů Unie považuje i boj proti podvodům v oblasti DPH.¹²⁵ Na druhou stranu je nutno přiznat, že bez politické vůle by působnost Úřadu toto podvodné jednání nezahrnovala, byly to totiž především členské státy, které v návaznosti na znění směrnice a judikát *Taricco* svolily k tomu, aby Úřad, jehož jsou součástí, byl příslušný i ve vztahu k této kriminalitě.

I tato politická vůle však má své hranice. Sama směrnice totiž v čl. 2 odst. 2 uvádí minimální hranici škody u trestných činů proti společnému systému DPH ve výši 10 milionů eur. Směrnice dále stanoví také podmínku úmyslného jednání či úmyslného opomenutí, přičemž se takové jednání nebo opomenutí musí vztahovat k území dvou nebo více členských států. Pokud tyto podmínky nejsou kumulativně splněny, boj proti podvodům s DPH nespadá do kompetence Úřadu, nýbrž do působnosti vnitrostátních orgánů. Stejně důležitý je v tomto kontextu i čl. 22. odst. 1 nařízení, podle kterého je

¹²¹ Rozhodnutí Soudního dvora EU ze dne 8. září 2015 ve věci C-105/14 (*Taricco*)

¹²² MITSILEGAS, Valsamis a Fabio GIUFFRIDA. Raising the Bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office [online]. *Centre for European Policy Studies (CEPS)*. 2017, no. 39 [cit. 15. 8. 2019]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/11/PI%202017-39%20Mitsilegas_Giuffrida_0.pdf, s. 9

¹²³ Rozhodnutí Soudního dvora EU ze dne 8. září 2015 ve věci C-105/14 (*Taricco*)

¹²⁴ Čl. 325 odst. 1 SFEU stanoví, že „Unie a členské státy bojují proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie opatřeními přijatými podle tohoto článku, která mají odstrašující účinek a poskytují v členských státech a v orgánech, institucích a jiných subjektech Unie účinnou ochranu.“ Čl. 325 odst. 2 SFEU dále stanoví, že „členské státy přijmou k zamezení podvodů ohrožujících finanční zájmy Unie stejná opatření, jaká přijímají k zamezení podvodů ohrožujících jejich vlastní finanční zájmy.“

¹²⁵ CSÚRI, András. The Proposed European Public Prosecutor's Office – from a Trojan Horse to a White Elephant? *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* [online]. 2016, no. 18, s. 122-151 [cit. 18. 9. 2019]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/303468050_The_Proposed_European_Public_Prosecutor's_Office_-_From_a_Trojan_Horse_to_a_White_Elephant, s. 134-136

pro trestné činy uvedené v čl. 3 odst. 2 písm. d) směrnice Úřad příslušný pouze, pokud jsou „úmyslné činy nebo opomenutí vymezené v uvedeném ustanovení spojeny s územím dvou nebo více členských států a zahrnují celkovou škodu ve výši nejméně 10 milionů eur“.¹²⁶

Předmětná ustanovení směrnice i nařízení se tedy týkají přeshraničních podvodů s DPH, přičemž pravomoc vnitrostátních OČTR vyšetřovat a trestně stíhat přeshraniční podvody s DPH je odňata ve prospěch Úřadu pouze v případě, že škoda dosáhne alespoň 10 milionů eur, jedná se o úmyslné jednání či úmyslné opomenutí a čin byl spáchán na území dvou nebo více členských zemí.¹²⁷ Bez kumulativního splnění těchto podmínek jsou k vyšetřování a trestnímu stíhání takové kriminality příslušné vnitrostátní orgány. Zde je nutno zdůraznit, že se jedná o první výjimku ze zásady výlučné pravomoci Úřadu vyšetřovat a trestně stíhat trestnou činnost poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Unie.

4.1.3 Právní stav v České republice *de lege lata* a *de lege ferenda*

Jak už bylo uvedeno, vedle směrnice je stejně důležité i seznámení se s předmětnými ustanoveními českého právního řádu. Právní stav *de lege lata* v České republice je totiž pro specifikaci působnosti Úřadu zcela stěžejní, a to kvůli nutnosti transpozice směrnice do národních právních řádů. Sama směrnice totiž udává jen minimální standard harmonizace trestního práva hmotného. Konkrétní podobu jednotlivých zákonných ustanovení či skutkových podstat trestných činů je třeba hledat na národní úrovni. V České republice jde konkrétně o zákon č. 40/2009 Sb. (trestní zákoník), ve znění pozdějších předpisů a o zákon č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů. Na druhou stranu v přímé souvislosti s přijetím směrnice nebylo třeba český právní řád příliš měnit, ustanovení českých trestněprávních předpisů totiž bylo novelizováno již v návaznosti na zmíněnou Úmluvu o ochraně finančních zájmů Evropských společenství včetně přijatých protokolů. Tato Úmluva včetně protokolů sice byla zrušena a nahrazena přijatou směrnicí, důsledná implementace znění Úmluvy ze strany České republiky však znamená, že další legislativní změny zpravidla nebyly v souvislosti s novou směrnicí

¹²⁶ Čl. 22 odst. 1 *in fine* nařízení 2017/1939

¹²⁷ Čl. 3 odst. 2 písm. d) směrnice 2017/1371

nutné. Výjimkou je podle důvodové zprávy¹²⁸ k vládnímu návrhu zákona č. 315/2019 Sb.¹²⁹ potřeba novelizace § 260 trestního zákoníku, který upravuje skutkovou podstatu trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie. Ostatní požadavky vyplývající ze směrnice pak byly v České republice naplněny již před jejím přijetím.¹³⁰

Přesto je ale třeba představit si ta ustanovení české právního řádu, která požadavky směrnice provádějí, byť třeba nebyla novelizována či přijímána v reakci na její přijetí. Pokud jde o nové znění § 260 trestního zákoníku, to nabylo účinnosti dne 1. 12. 2019¹³¹ a zní:

(1) Kdo vyhotoví, použije nebo předloží nepravdivé, nesprávné nebo neúplné doklady nebo uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo zatají doklady nebo podstatné údaje, a tím umožní neoprávněné použití nebo zadržování finančních prostředků pocházejících z rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem nebo zmenšení zdrojů některého takového rozpočtu nebo umožní neoprávněné použití nebo zadržování majetku pořízeného z rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta, zákazem činnosti nebo propadnutím věci.

(2) Stejně bude potrestán, kdo neoprávněně použije finanční prostředky pocházející z rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem, majetek pořízený z rozpočtu Evropské unie nebo rozpočtů spravovaných Evropskou unií nebo jejím jménem nebo zmenší zdroje některého takového rozpočtu.

(3) Odnětím svobody na jeden rok až pět let nebo peněžitým trestem bude pachatel potrestán, způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 nebo 2 větší škodu.

(4) Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán,

- a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 jako člen organizované skupiny,
- b) spáchá-li takový čin jako osoba, která má zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy Evropské unie, nebo
- c) způsobí-li takovým činem značnou škodu.

(5) Odnětím svobody na pět až deset let bude pachatel potrestán, způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 nebo 2 škodu velkého rozsahu.¹³²

Ostatní požadavky stanovené směrnicí pak český právní řád obsahoval již před jejím přijetím. Konkrétně se jedná mimo jiné o stanovení trestnosti pokusu, návodu a

¹²⁸ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Sněmovní tisk 337/0* [online]. [cit. 20. 11. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=337&CT1=0>

¹²⁹ Zákon č. 315/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony; podrobněji ke znění a účelu tohoto zákona viz kapitola 7 Vliv nařízení na právní řád České republiky

¹³⁰ TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. Poškození finančních zájmů Evropského unie. In: JELÍNEK, Jiří et al.: *Trestní právo Evropské unie*. 2. vydání, Praha: Leges, 2019, s. 179-196. ISBN: 978-80-7502-375-9, s. 196

¹³¹ Viz kapitola 7 Vliv nařízení na právní řád České republiky

¹³² § 260 odst. 1 až 5 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

pomoci, což je reflektováno v § 21 až 24 trestního zákoníku. Pokud jde o povinnost zajistit trestní odpovědnost právnických osob, ta byla provedena zákonem o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Stejně tak trestní sankce stanovené trestním zákoníkem či zákonem o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim jsou ve všech ohledech v souladu s unijním právem. S tím není v rozporu ani ustanovení trestního zákoníku týkající se místní působnosti, která je vymezena v § 4 až 11.¹³³

Nově implementovat nebylo třeba ani ustanovení směrnice týkající se vymezení pojmu „úřední osoba“, který je definován v § 127 trestního zákoníku, popřípadě v rámci speciálního pojetí úřední osoby pro trestné činy úplatkářství v § 334 trestního zákoníku. Zde je ovšem třeba upozornit na novelu zákona č. 287/2018 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. 2. 2019, doplňující do definice úřední osoby rovněž osobu jednající jménem mezinárodní nebo nadnárodní organizace. To může mít teoreticky důsledky i v souvislosti s Úřadem, jehož jménem jednají kupříkladu evropské pověření žalobci. Ustanovení § 334 odst. 2 písm. c) nově zní:

„Úřední osobou podle § 331 až 333 se vedle osoby uvedené v § 127 rozumí též jakákoliv osoba (...) c) zastávající funkci nebo zaměstnaná nebo pracující v mezinárodní nebo nadnárodní organizaci vytvořené státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva veřejného nebo v jejím orgánu nebo instituci anebo jednající jménem takové organizace (...)“

Do trestního zákoníku jsou rovněž plně implementována i ustanovení vymežující pasivní a aktivní korupci, a to v § 331 vymežujícím trestný čin přijetí úplatku a § 332 vymežujícím trestný čin podplácení, stejně jako ustanovení týkající se praní peněz. To je provedeno v § 216 vymežujícím trestný čin legalizace výnosů z trestné činnosti a § 217 vymežujícím trestný čin legalizace výnosů z trestné činnosti z nedbalosti. I zde je třeba upozornit na již zmíněnou novelu trestního zákoníku s účinností od 1. 2. 2019, která zrušila trestné činy podílnictví a podílnictví z nedbalosti a jejich skutkové podstaty nově zakomponovala právě do § 216 a 217. V tomto kontextu je třeba myslet i na to, že za všechny uvedené trestné činy (včetně trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku) mohou být trestně odpovědné rovněž i právnické osoby, což vyplývá z § 7 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, přičemž § 9 odst. 3 tohoto zákona stanoví, že trestní odpovědnosti

¹³³ TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. Poškození finančních zájmů Evropského unie. In: JELÍNEK, Jiří et al.: *Trestní právo Evropské unie*. 2. vydání, Praha: Leges, 2019, s. 179-196. ISBN: 978-80-7502-375-9, s. 188-194

právnícké osoby není dotčena trestní odpovědnost fyzických osob.¹³⁴ Směrnice v neposlední řadě harmonizuje rovněž i skutkovou podstatu úmyslného trestného činu zpronevěry, jak je uvedeno v čl. 4 odst. 3 směrnice. Trestní zákoník vymezuje trestný čin zpronevěry v § 206, přičemž ve spojitosti s trestným činem poškozování finančních zájmů Evropské unie a s definicí pojmu úřední osoba je i toto ustanovení směrnice do českého právního řádu dostatečně implementováno.

Z výše uvedeného vyplývá, že Úřad by měl být v kontextu českého právního řádu v budoucnu příslušný k vyšetřování a trestnímu stíhání (pokud nebereme v úvahu tzv. neoddělitelně spjaté trestné činy) zejména trestných činů poškozování finančních zájmů Evropské unie (§ 260 trestního zákoníku), legalizace výnosů z trestné činnosti (§ 216 trestního zákoníku), legalizace výnosů z trestné činnosti z nedbalosti (§ 217 trestního zákoníku), přijetí úplatku (§ 331 trestního zákoníku), podplacení (§ 332 trestního zákoníku) a zpronevěry (§ 206 trestního zákoníku), a to za předpokladu splnění podmínky poškozování nebo ohrožení finančních zájmů Unie, jak jsou definovány v čl. 2 směrnice.

Výše však bylo uvedeno, že nařízení v čl. 22 odst. 1 výslovně stanoví, že Úřad je příslušný k vyšetřování a trestnímu stíhání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie, které jsou vymezeny ve směrnici, jak byla provedena ve vnitrostátním právu, „bez ohledu na to, zda by stejné trestné jednání mohlo být podle vnitrostátního práva klasifikováno jako jiný druh trestného činu“.¹³⁵ Z toho vyplývá, že působnost Úřadu se může vztahovat i k mnohým dalším trestným činům, jejichž skutkové podstaty naplňují znění směrnice. Samozřejmostí je ovšem nutnost brát vždy do úvahy případné vyloučení jednočinného souběhu konkrétních trestných činů, především pak z důvodu poměru speciality, vyloučit však nelze ani důvody, jako je poměr subsidiarity či faktická konsumpce. Případné kompetenční spory mezi Úřadem a vnitrostátními orgány pak bude podle § 34g zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů rozhodovat Nejvyšší státní zastupitelství.¹³⁶

Do úvahy v tomto kontextu – při splnění podmínek v druhém článku směrnice, stejně jako neexistence překážky v podobě vyloučení jednočinného souběhu trestných činů – může přijít například trestný čin podvodu (§ 209 trestního zákoníku) nebo

¹³⁴ Ibid., s. 188-194

¹³⁵ Čl. 22 odst. 1 nařízení 2017/1939

¹³⁶ Viz kapitola 7.1 Zákon o státním zastupitelství

dotačního podvodu (§ 212 trestního zákoníku), přičemž je nutno podotknout, že u obou těchto trestných činů je příprava trestná, u trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie však trestnost přípravy stanovena není. V rámci úvah *de lege ferenda* by tak šlo uvažovat o další novelizaci § 260 trestního zákoníku, jelikož stanovení trestnosti přípravy u tohoto trestného činu by bylo vhodné. Naplnění kvalifikované skutkové podstaty dle odst. 5 je zvláště závažným zločinem, podmínka pro trestnost přípravy by tedy byla naplněna. Trestné činy podvodu a dotačního podvodu navíc stanoví v rámci základní skutkové podstaty trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby ve výši dvou let, základní skutková podstata trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie přitom stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby ve výši tří let. Stejně tak se tento trestný čin zcela jistě vztahuje i na trestněprávní jednání související s unijními dotacemi, jelikož ty jsou součástí unijního rozpočtu, a tedy unijních finančních zájmů. I z toho důvodu lze usuzovat, že taková kriminalita může mít znatelný přeshraniční rozměr a může způsobit rozsáhlou finanční škodu. Z těchto důvodů by bylo vhodné stanovit trestnost přípravy rovněž u trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku. Absence trestnosti přípravy u tohoto trestného činu, a naopak její stanovení u trestných činů podvodu a dotačního podvodu totiž není příliš ospravedlnitelné.

Podobně bychom mohli uvažovat i v souvislosti s trestným činem zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku. Úřad bude podle čl. 3 odst. 2 písm. d) směrnice a podle čl. 22 odst. 1 nařízení příslušný i ve vztahu k trestným činům proti společnému systému DPH, pokud škoda dosáhne minimálně 10 milionů eur a pokud se taková trestná činnost týká území dvou a více členských zemí. Pokud jde o trestný čin zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby, příprava je u tohoto trestného činu trestná. V této souvislosti opět není důvod nestanovit trestnost přípravy rovněž v § 260 trestního zákoníku. Podobný argument bychom mohli použít i v případě trestného činu zpronevěry podle § 206 trestního zákoníku, u něhož je rovněž příprava trestná a o kterém směrnice také hovoří.

Hypoteticky ale může být Úřad příslušný i pro vyšetřování a trestní stíhání dalších trestných činů, které jsou vymezeny v trestním zákoníku. Podmínkou v takovém případě bude, aby takové trestněprávní jednání poškodilo nebo ohrozilo unijní finanční zájmy definované ve směrnici, konkrétně v čl. 2 odst. 1 písm. a). Namátkou by mohlo jít například o trestné činy nesplnění oznamovací povinnosti v daňovém řízení (§ 243

trestního zákoníku), zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 256 trestního zákoníku), pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257 trestního zákoníku), ale teoreticky i o krádež (§ 205 trestního zákoníku) či o trestné činy z oblasti kybernetické kriminality jako třeba neoprávněný přístup k počítačovému systému a nosiči informací (§ 230 trestního zákoníku). Zdali bude Úřad vykonávat působnost i ve vztahu k této či jiné trestné činnosti ovšem ukáže až budoucí praxe, případně budoucí rozhodování kompetenčních sporů ze strany Nejvyššího státního zastupitelství.

4.1.4 Působnost Úřadu ve vztahu k dalším trestným činům

Nařízení ovšem rozsah působnosti Úřadu rozšiřuje i nad rámec směrnice. „Úřad má mít i doplňkovou působnost na jiné trestné činy, pokud jsou neoddělitelně spjaty s trestnými činy, v nichž má působnost, a jejich společné vyšetřování a stíhání je v zájmu řádného výkonu spravedlnosti.“¹³⁷ Podmínkou pro tento postup ale je, že tyto neoddělitelně spjaté trestné činy nemají převládající charakter a zároveň vycházejí ze stejné skutkové podstaty.^{138 139}

Neméně důležitý je ale čl. 22 odst. 2 nařízení. Podle něj je Úřad kompetentní i pro takovou trestnou činnost, která souvisí s účastí na zločinném spolčení, pokud se protiprávní jednání takového spolčení zaměřuje na trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Unie, které spadají do působnosti Úřadu. Do českého právního řádu je tento institut transponován v podobě organizované zločinecké skupiny, a to v § 129, § 361, § 362 a § 363 trestního zákoníku. Odstavec 4 tohoto článku pak zdůrazňuje, že Úřad naopak není kompetentní vyšetřovat a trestně stíhat protiprávní jednání týkající se vnitrostátních *přímých* daní. Stejně tak je v tomto ustanovení uvedeno, že nařízením není dotčena ani struktura, ani fungování orgánů daňové správy zemí EU.

Stěžejní roli pro vymezení působnosti Úřadu však hraje i primární právo EU, respektive čl. 86 odst. 4 SFEU, který umožňuje rozšíření kompetencí Úřadu. Evropská rada tak v budoucnu může rozšířit působnost takovým způsobem, aby zahrnovala boj

¹³⁷ GRIVNA, Tomáš. Projekt evropského veřejného žalobce. In: JELÍNEK, Jiří, et al.: *Trestní právo Evropské unie*. 1. vydání, Praha: Leges, 2014, s. 330-334. ISBN: 978-80-7502-041-3, s. 333

¹³⁸ *Ibid.*, s. 333

¹³⁹ Čl. 22 odst. 3 nařízení 2017/1939

proti závažné trestné činnosti mající přeshraniční rozměr. Evropská rada v takovém případě rozhoduje jednomyslně a po souhlasu Evropského parlamentu a po konzultaci s Komisí.¹⁴⁰ Pokud by k takovému kroku členské země v budoucnu přistoupily, otevřeně by se přiklonily k mnohem extenzivnějšímu přístupu, pokud jde o pravomoci Úřadu. „Vzhledem k tomu, že článek 86 SFEU nestanoví, jaké trestné činy jsou postižitelné prostřednictvím EPPO, zaujala nauka i členské státy dva postoje.“¹⁴¹ První je přístup restriktivní, podle kterého by se Úřad měl zaměřit pouze na jednání mající bezprostřední dopad na finanční zájmy EU. Na druhou stranu extenzivní přístup počítá s rozšířením kompetencí Úřadu i na veškeré ekonomické jednání, u kterého postačí ohrožení či možný dopad na finanční zájmy EU.¹⁴² Rozšířit působnost Úřadu je ale teoreticky možné i dalece za oblast unijních finančních zájmů. Úřad by tak v budoucnu potenciálně mohl vyšetřovat a trestně stíhat i takové protiprávní jednání, které není ekonomické povahy a žádné finanční zájmy neporušuje, neohrožuje a ani na ně nemá jakýkoli přímý či nepřímý dopad. Zde ale opět přichází na řadu otázka politické průchodnosti takových návrhů.

4.2 Místní a osobní působnost

Nyní je třeba si stručně představit také místní a osobní působnost Úřadu, respektive nařízení. Čl. 23 nařízení v tomto ohledu stanoví, že Úřad je příslušný k vyšetřování a trestnímu stíhání trestných činů stanovených v čl. 22 nařízení, pokud byly takové činy¹⁴³

- a) zcela nebo z části spáchány na území jednoho či více členských zemí;
- b) takový čin spáchal státní příslušník členské země, za předpokladu, že daný stát má k takovému trestnému činu příslušnost, jestliže byl spáchán mimo jeho území, nebo
- c) pokud byl takový trestný čin spáchán mimo území členských států osobou, na kterou se v době spáchání činu vztahoval služební řád či

¹⁴⁰ Čl. 86 odst. 4 SFEU

¹⁴¹ JELÍNEK, Jirí, Jaroslav IVOR et al.: *Trestní právo Evropské unie a jeho vliv na právní řád České republiky a Slovenské republiky*. Praha: Leges, 2015, 384 s. ISBN: 978-80-7502-080-2, s. 146-147

¹⁴² *Ibid.*, s. 147

¹⁴³ Čl. 23 písm. a) až c) nařízení 2017/1939

pracovní řád, opět za předpokladu, že daný stát má k takovému trestnému činu příslušnost, jestliže byl spáchán mimo jeho území.

4.3 Časová působnost nařízení

Pro úplnost uvedme i čl. 120 odst. 2 nařízení týkající se jeho časové působnosti. Úřad podle něj „vykonává svou pravomoc ve vztahu ke všem trestným činům, které spadají do jeho působnosti a jsou spáchány po dni vstupu tohoto nařízení v platnost“.¹⁴⁴ Nařízení přitom vstoupilo v platnost¹⁴⁵ dvacátý den po jeho vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie. Nařízení bylo vyhlášeno v Úředním věstníku Evropské unie L 283 dne 31. 10. 2017, v platnost i účinnost tedy vešlo dne 20. 11. 2017. „Účinnost představuje časový úsek, v němž je právní norma pro své adresáty závazná a vyvolává tedy určité právní účinky (...) Počátek účinnosti zákona bývá stanoven přímo v daném právním předpise v posledním závěrečném ustanovení (...).“¹⁴⁶ Úřad tak vykonává své pravomoci ke všem trestným činům, které spadají do jeho působnosti a které byly spáchány nejdříve 21. 11. 2017.^{147 148}

4.4 Výkon pravomocí

Pravomocemi se rozumí soubor konkrétních oprávnění, která právní předpis (v našem případě nařízení a vnitrostátní právní předpisy) přiznává konkrétním orgánům veřejné moci (v našem případě Úřadu) a kterými je vykonávána stanovená působnost. „Úřad veřejného žalobce by byl uniijním nástrojem odpovědným za vyšetřování, trestní stíhání, podání obžaloby, zastupování obžaloby v hlavním líčení a výkon rozsudků, které se týkají taxativně definovaných trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie.“¹⁴⁹ Mezi hlavní úkoly Úřadu tak mimo jiné patří a) vypátrat pachatele, b) vyšetřit trestný čin, c) pachatele trestně stíhat a následně jej i další

¹⁴⁴ Čl. 120 odst. 2 nařízení 2017/1939

¹⁴⁵ A také v účinnost, jelikož v právu EU se oba pojmy překrývají

¹⁴⁶ JELÍNEK, Jiří et al.: *Trestní právo hmotné: Obecná část. Zvláštní část. 7.* vydání, Praha: Leges, 2019, 1 000 s. ISBN: 978-80-7502-380-3, s. 72

¹⁴⁷ Čl. 120 odst. 1, 2 nařízení 2017/1939

¹⁴⁸ „Současný trestní kodex (...) výslovně stanovuje dobu spáchání trestného činu. Čin je spáchán v době, kdy pachatel nebo útočník konal nebo v případě opomenutí byl povinen konat, přičemž není rozhodující, kdy následek nastane nebo kdy měl nastat (§ 2 odst. 4 tr. zák.). Z ustanovení § 2 odst. 2 tr. zák. je pak možné dovodit, že touto dobou je okamžik dokončení jednání pachatele.“ (JELÍNEK, Jiří et al.: *Trestní právo hmotné: Obecná část. Zvláštní část. 7.* vydání, Praha: Leges, 2019, 1 000 s. ISBN: 978-80-7502-380-3, s. 74)

¹⁴⁹ TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ et al.: *Právo Evropské unie.* 1. vydání, Praha: Leges, 2013, 496 s. ISBN: 978-80-87576-53-3, s. 358

účastníky takového trestného činu d) postavit před vnitrostátní soud stejně jako e) vystupovat před těmito soudy a zastupovat zde veřejnou žalobu až do pravomocného skončení věci.¹⁵⁰ A jelikož jde o nařízení, které navíc vychází z koncepce společného prostoru svobody, bezpečnosti a práva, bude v rámci členských států účastnících se posílené spolupráce Úřad vykonávat svou pravomoc přímo bez nutnosti užívat nástroje mezinárodní právní pomoci.

Pro úplnost je třeba připomenout, že pravomoc Úřadu vyšetřovat a trestně stíhat trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy EU je pravomocí výlučnou s výjimkami, které jsou stanoveny v nařízení včetně už zmíněných podmínek u podvodů s DPH. S tím souvisí i ustanovení čl. 24 odst. 1 nařízení, podle kterého „všechny vnitrostátní orgány členských států a všechny orgány, instituce a jiné subjekty Unie neprodleně uvědomí Úřad evropského veřejného žalobce o jakémkoli jednání, které by mohlo být trestným činem v jeho působnosti“.¹⁵¹ Stejný postup se přitom uplatní i v případě, že vnitrostátní orgán k takovému závěru dojde až po zahájení vyšetřování. Takové uvědomění Úřadu ze strany vnitrostátních OČTR musí obsahovat minimálně popis skutečností, odhad rozsahu způsobené škody, možnou právní kvalifikaci a informace o možných obětech, podezřelých a jiných dotčených osobách.¹⁵² Na základě těchto informací následně Úřad rozhodne o zahájení vyšetřování¹⁵³ či o uplatnění evokačního práva¹⁵⁴. V situaci, kdy Úřad zjistí, že mohl být spáchán trestný čin nad rámec jeho pravomocí, bez zbytečného odkladu to sdělí příslušným vnitrostátním orgánům. V případě, že se Úřad rozhodne uplatnit své vyšetřovací či evokační právo, vnitrostátní orgány tímto svou pravomoc ve vztahu k totožnému trestnému jednání pozbývají.

Zde se dostáváme k další výjimce ze zásady výlučné pravomoci Úřadu u protiprávního jednání poškozujícího nebo ohrožujícího finanční zájmy EU. Vedle zmíněné výjimky ve vztahu k podvodům s DPH se jedná o případy, kdy trestný čin spadající do působnosti Úřadu způsobil nebo mohl způsobit škodu finančním zájmům

¹⁵⁰ Ibid., s. 358

¹⁵¹ GRIVNA, Tomáš. Projekt evropského veřejného žalobce. In: JELÍNEK, Jiří, et al.: *Trestní právo Evropské unie*. 1. vydání, Praha: Leges, 2014, s. 330-334. ISBN: 978-80-7502-041-3, s. 333

¹⁵² Čl. 24 odst. 1 až 5 nařízení 2017/1939

¹⁵³ Podle čl. 26 nařízení 2017/1939

¹⁵⁴ Podle čl. 27 nařízení 2017/1939

Unie v hodnotě nižší než 10 000 eur“.¹⁵⁵ V takovém případě může Úřad svou pravomoc vykonat jen, jestliže:

- a) případ má dopad na úrovni EU, nebo
- b) mezi podezřelými mohou být úředníci či jiní zaměstnanci EU nebo členové jejích orgánů.

Další výjimku z výlučné pravomoci Úřadu stanoví čl. 25 odst. 3 nařízení, podle kterého se Úřad své výlučné pravomoci vyšetřovat a trestně stíhat trestné činy podle čl. 22 nařízení zdrží a případ bez zbytečného odkladu předá příslušným vnitrostátním orgánům, jestliže:

- a) „nejvyšší sankce stanovená ve vnitrostátním právu za trestný čin spadající do působnosti čl. 22 odst. 1 není přísnější než nejvyšší sankce za neoddělitelně spjatý trestný čin podle čl. 22 odst. 3, ledaže byl tento neoddělitelně spjatý trestný čin nástrojem ke spáchání trestného činu spadajícího do působnosti čl. 22 odst. 1, nebo
- b) existuje důvod předpokládat, že škoda, která byla nebo by mohla být způsobena finančním zájmům Unie trestným činem uvedeným v čl. 22, nepřesahuje škodu, která byla nebo by mohla být způsobena jiné oběti.“¹⁵⁶

Tato výjimka upravena v písm. b) se ovšem nevztahuje na trestné činy uvedené v čl. 3 odst. 2 písm. a), b) a d) směrnice ve znění, jak byla transponována do vnitrostátního právního řádu.¹⁵⁷ Vnitrostátní orgán se může rovněž od této výjimky odchýlit a souhlasit s vykonáním pravomocí Úřadu v této věci v případě, pokud je možno se domnívat, že Úřad je pro takové konkrétní vyšetřování či trestní stíhání ve výhodnějším postavení.

V případě sporu o působnost a výkon pravomocí mezi Úřadem a vnitrostátními orgány rozhodnou takový kompetenční spor ty vnitrostátní orgány, které v dané zemi rozhodují kompetenční spory v trestním řízení, respektive každý členský stát si může pravidla pro řešení kompetenčních sporů na svém území upravit podle svého. Pokud jde o Českou republiku, zde nová právní úprava počítá s tím, že takový kompetenční spor

¹⁵⁵ Čl. 25 odst. 2 nařízení 2017/1939

¹⁵⁶ Čl. 25 odst. 3 písm. a), b) nařízení 2017/1939

¹⁵⁷ Čl. 25. odst. 3 nařízení 2017/1939

mezi Úřadem a vnitrostátními orgány bude rozhodovat Nejvyšší státní zastupitelství, což stanoví § 34g zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.¹⁵⁸

4.5 Kritická reflexe působnosti a výkonu pravomocí

Ustanovení týkající se působnosti a pravomocí Úřadu si vysloužila poměrně silnou kritiku ze strany odborníků. Asi největší obavy pramení ze závislosti působnosti Úřadu na národních právních řádech. Úřad má sice pravomoc vyšetřovat a trestně stíhat trestnou činnost poškozující nebo ohrožující finanční zájmy EU, jak jsou stanoveny směrnicí, avšak v podobě, jak byla provedena ve vnitrostátním právu. Úřad se tak bude do značné míry spoléhat na vnitrostátní právní systémy, které se napříč EU v oblasti trestního práva hmotného i procesního značně liší. To může podle některých autorů vést k rozdílným přístupům ohledně kriminalizace totožných jednání v různých státech.^{159 160}

¹⁶¹ Například dvojice autorů Valsamis Mitsilegas a Fabio Giuffrida ve svém článku *Raising the bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office* upozorňují, že směrnice definující trestné činy poškozující finanční zájmy EU nabízí jen velmi minimalistickou úroveň harmonizace, kvůli čemuž zůstane hmotné právo v zemích EU značně fragmentované. Toto podle nich může ovlivnit efektivitu vyšetřování a trestního stíhání ze strany Úřadu, který se bude muset i v rámci jednotlivých případů vyrovnávat s různými podobami trestního práva hmotného.^{162 163}

¹⁵⁸ Viz kapitola 7.1 Zákon o státním zastupitelství

¹⁵⁹ GIUFFRIDA, Fabio. The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom? [online]. *Centre for European Policy Studies (CEPS)*. 2017, no. 3 [cit. 15. 9. 2019]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/02/RR2017-03_EPPO.pdf, s. 12

¹⁶⁰ MITSILEGAS, Valsamis a Fabio GIUFFRIDA. Raising the Bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office [online]. *Centre for European Policy Studies (CEPS)*. 2017, no. 39 [cit. 15. 8. 2019]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/11/PI%202017-39%20Mitsilegas_Giuffrida_0.pdf, s. 8-9

¹⁶¹ FLORE, Daniel. Contrôle judiciaire et droit applicable: quelques éléments de réflexion. In: GIUDICELLI-DELAGE, Geneviève, Stefano MANACORDA, Juliette TRICOT et al.: *Le contrôle judiciaire du Parquet européen. Nécessité, modèles, enjeux*. 2015, Paris: Société de législation comparée, s. 299-308. ISBN: 978-36517-043-7, s. 302

¹⁶² MITSILEGAS, Valsamis a Fabio GIUFFRIDA. Raising the Bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. *Centre for European Policy Studies (CEPS)* [online]. 2017, no. 39 [cit. 15. 8. 2019]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/11/PI%202017-39%20Mitsilegas_Giuffrida_0.pdf, s. 9

¹⁶³ Více k této problematice například JELÍNEK, Jirí. The European Public Prosecutor's Office as a New Form of Institutional Judicial Cooperation Among EU Member States. *Central European Journal of International and Security Studies (CEJISS)* [online]. 2018, vol. 12, no. 2, s. 84-99 [cit. 25. 4. 2019]. Dostupné z: <http://www.cejiss.org/static/data/uploaded/1534140599526645/Jel%C3%ADnek%20->

Pro definování působnosti a pravomocí Úřadu je totiž konkrétní znění skutkových podstat trestných činů poškozujících či ohrožujících finanční zájmy Unie zcela stěžejní. Úřad tak bude operovat s tolika zněním skutkových podstat, kolik členských zemí se posílené spolupráce účastní. Co bude Úřad vyšetřovat a trestně stíhat bude tedy záviset na platné vnitrostátní úpravě. Na jednu stranu je možné tento přístup obhajovat zněním čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“) a čl. 67 odst. 1 SFEU, které mluví o povinnosti respektovat národní identitu včetně různých právních systémů a tradic. Na druhou stranu je otázkou, jestli dodržování této zásady nebude v rozporu s jinými ustanoveními primárního práva, jako například s čl. 67 odst. 3 SFEU zdůrazňujícím zajištění bezpečnosti skrze předcházení trestné činnosti nebo s čl. 325 SFEU mluvícím o povinnosti chránit finanční zájmy EU. Proto se nabízí otázka, jestli by nebylo v souvislosti s fungováním a efektivitou Úřadu vhodnější přijmout na evropské úrovni nařízení, které by znění skutkových podstat trestných činů poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Unie, a tedy i působnost Úřadu, unifikovalo napříč všemi členskými státy. I v takovém případě bychom ale museli mít na paměti trvající odlišnosti v trestním právu procesním.

Kritizována je ovšem i další část nařízení, a to ustanovení rozšiřující kompetence Úřadu i ve vztahu k tzv. neoddělitelně spjatým trestným činům. To může být ožehavé, jelikož je tím dána pravomoc Úřadu vyšetřovat a trestně stíhat protiprávní jednání mimo rozsah směrnice. Přestože toto ustanovení bylo předmětem kritiky během vyjednávání, součástí textu nakonec přece jen zůstalo, jelikož převládl názor, že je v zájmu spravedlnosti, aby jeden vyšetřující orgán vedl vyšetřování rovněž i pro trestné činy úzce související s hlavní trestnou činností. S tímto názorem lze jistě souhlasit. Interpretace a aplikace tohoto ustanovení však v budoucnu může být předmětem možných kompetenčních sporů mezi Úřadem a vnitrostátními orgány. Novelizovaná

[%20The%20European%20Public%20Prosecutors%20Office.pdf](#), s. 93-94 nebo VERVAELE, John A.E. The Material Scope of Competence of the European Public Prosecutor's Office: A Harmonised National Patchwork? *ERA Forum* [online]. 2014, vol. 15, no. 1, s. 85-99 [cit. 20. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.deepdyve.com/lp/springer-journals/the-material-scope-of-competence-of-the-european-public-prosecutor-s-0d9lu572Pz>, s. 97 nebo LIGETI, Katalin. Approximation of substantive criminal law and the establishment of the European Public Prosecutor's Office. In: GALLI, Francesca, Anne WEYEMBERGH et al.: *Approximation of substantive criminal law in the EU. The way forward*. 2013, Brussels: Éditions de l'Université de Bruxelles, s. 73-83; s. 82 nebo LIGETI, Katalin a Michele SIMONATO. The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service? *New Journal of European Criminal Law* [online]. 2013, vol. 4, no. 1-2 [cit. 21. 10. 2019]. Dostupné z: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/203228441300400102>

česká vnitrostátní úprava stanoví, že kompetenční spory mezi Úřadem a vnitrostátními orgány bude rozhodovat Nejvyšší státní zastupitelství. Na jednu stranu zde vyvstává otázka, zdali tento postup nebude představovat narušení avizované nezávislosti Úřadu na národních strukturách. Na druhou stranu Úřad na vnitrostátní orgány bude nucen spoléhat velmi často, a to především v rámci provádění vyšetřovacích úkonů ze strany vnitrostátních OČTŘ. Rozhodování kompetenčních sporů na národní úrovni tedy ve srovnání s faktickou závislostí fungování Úřadu na vnitrostátních orgánech nemusí představovat tak velký problém. Nelze se ale ubránit obavám, jestli Nejvyšší státní zastupitelství nebude inklinovat spíše k tomu, aby kompetenční spory rozhodovalo spíše ve prospěch vnitrostátních orgánů.

Velké otazníky nicméně visí rovněž nad čl. 86 odst. 4 SFEU umožňující budoucí rozšíření působnosti Úřadu nad rámec směrnice i současného znění nařízení. Takové rozšíření už v minulosti podpořil třeba Evropský parlament¹⁶⁴ nebo bývalá Komise.¹⁶⁵ Znamé jsou i úvahy některých politiků nad tím, aby Úřad v budoucnu získal pravomoc třeba na poli boje proti terorismu či v jiných oblastech.^{166 167 168} Toto ustanovení tak ponechává poměrně významnou možnost budoucího posilování a rozšiřování působnosti Úřadu dalece za současné hranice. I proto je pravděpodobné, že se v budoucnu najdou státy, které budou chtít této možnosti využít. Stejně tak ale budou existovat země, které s rozšiřováním působnosti, a tedy i pravomocí Úřadu, budou mít problém. Jak bude tento potenciální politický konflikt vyřešen není jasné, pokud ale Úřad v blízké době skutečně prokáže svou efektivitu, bude pro státy odmítající rozšíření jeho kompetencí složitější nalézat pro podporu jejich postoje relevantní argumenty.

¹⁶⁴ EVROPSKÝ PARLAMENT. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 25. října 2016 o boji proti korupci a dalších krocích v návaznosti na usnesení CRIM (2015/2110(INI)). *Úřední věstník Evropské unie C 215/96* [online]. 19. 6. 2018 [cit. 15. 10. 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0403&from=GA>, odst. 54

¹⁶⁵ EUROPEAN COMMISSION. *State of the Union 2017. Roadmap for a more united, stronger and more democratic Union* [online]. 13. září 2017 [cit. 15. 10. 2019]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-factsheet-tallinn_en.pdf

¹⁶⁶ ITALIAOGGI.it. *Terrorismo, Orlando: ampliare le competenze della Procura europea ai reati terroristici* [online]. 22. srpna 2017 [cit. 15. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.italiaoggi.it/news/terrorismo-orlando-ampliare-le-competenze-della-procura-europea-ai-reati-terroristici-201708221509547821>

¹⁶⁷ EURACTIV.cz. *Cílem evropského žalobce není boj s terorismem, reaguje Jourová na italský návrh* [online]. 28. srpna 2017 [cit. 15. 10. 2019]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/aktualne-v-eu/news/podle-italie-ma-terorismus-resit-evropsky-zalobce-jourova-to-odmita/>

¹⁶⁸ LE MONDE. *Les principales propositions d'Emmanuel Macron pour relancer le projet européen* [online]. 27. září 2017 [cit. 15. 10. 2019]. Dostupné z: www.lemonde.fr/europe/article/2017/09/26/les-principales-propositions-d-emmanuel-macron-pour-relancer-le-projet-europeen_5191799_3214.html

5. Procesně-právní rámec

5.1 Vyšetřování (*investigation*)

„Nařízení neposkytuje žádnou samostatnou právní úpravu pro vedení vyšetřování. Mnoho ustanovení místo toho odkazuje na vnitrostátní právní úpravu (...) konkrétně na vnitrostátní trestní právo procesní. (...) Stejně tak čl. 5 odst. 3 nařízení obecně stanoví, že vnitrostátního práva se užije v rozsahu, ve kterém daná věc není upravena nařízením.“¹⁶⁹ Z uvedené citace vyplývá, že Úřad se i v této procesní fázi trestního řízení bude muset ve velké míře opírat o národní právní řády a bude využívat vnitrostátní OČTŘ, zejména pak policejní orgány a evropské pověřené žalobce, kteří budou vyšetřovací fázi trestního řízení vést a provádět. Svou roli ale budou hrát i v předsoudní fázi vnitrostátní soudy, jejichž úkolem bude mimo jiné podle vnitrostátních právních řádů členských států povolovat konkrétní vyšetřovací úkony tam, kde je takového souhlasu soudu potřeba.¹⁷⁰ Jinými slovy, Úřad bude k realizaci a aplikaci vyšetřovacích pravomocí využívat vnitrostátních orgánů, přičemž se bude řídit vnitrostátními procesněprávními předpisy. „Nařízení nejenže neposkytuje jednotnou definici trestných činů, ono nedefinuje ani konkrétní vyšetřovací pravomoci Úřadu (...), přičemž je zřejmé, že tyto pravomoci jsou plně závislé na národních předpisech, a tedy i na území jednotlivých států.“¹⁷¹

Na tomto místě práce je ovšem důležité si ujasnit některé odlišnosti mezi zněním nařízení a pojmoslovím užívaným v českém trestním právu procesním. Vzhledem k odlišným trestně-procesním pravidlům napříč EU totiž může v souvislosti s fungováním Úřadu a pojmy užívanými v nařízení docházet k nedorozumění a zmatení ohledně některých procesních institutů a fází trestního řízení. „Ustanovení nařízení mají přednost před vnitrostátní úpravou. Ve své podstatě modifikují vnitrostátní ustanovení tak, aby byla zajištěna pravomoc Úřadu na centrální úrovni, zejména pokud jde o rozhodování ve věci samé a při výkonu dohledu nad činností evropských pověřených

¹⁶⁹ HERRNFELD, Hans-Holger. The EPPO's Hybrid Structure and Legal Framework. Issues of Implementation – a Perspective from Germany. *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)* [online]. 2018, no. 2, s. 117-121 [cit. 15. 4. 2019]. Dostupné z: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2018-02.pdf, s. 119

¹⁷⁰ Čl. 31 odst. 3 nařízení 2017/1939

¹⁷¹ LIGETI, Katalin a Anne WEYEMBERGH. 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?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press. 2015, s. 54-77. ISBN: 978-94-6265-034-3, s. 65

žalobců. Pravidla uvedená v nařízení se týkají jak předsoudní fáze řízení (řízení přípravného), tak soudní fáze řízení po podání obžaloby.¹⁷²

Nejprve je třeba zdůraznit, že nařízení mluví o dvou procesních fázích trestního řízení, a to vyšetřování (*investigation*) a trestní stíhání (*prosecution*), přičemž ale na rozdíl od českého trestního řádu nečiní rozdíly v rámci přípravného řízení (tedy v rámci předsoudní fáze trestního řízení) a mezi předsoudní a soudní fází trestního řízení. V českém právním řádu se předsoudní fáze trestního řízení dělí na fázi prověřování (fázi před zahájením trestního stíhání) a vyšetřování (fázi po zahájení trestního stíhání). S podáním obžaloby je pak zahájena fáze soudní, která je ovšem součástí trestního stíhání. V tomto ohledu je třeba si uvědomit, že kde nařízení mluví o vyšetřování (*investigation*), má na mysli první část předsoudní fáze, tedy fázi prověřování. Kde se v nařízení mluví o trestním stíhání (*prosecution*), má se na mysli fáze od zahájení trestního stíhání.

Do fáze vyšetřování (*investigation*) tak spadá český ekvivalent fáze prověřování, což je fáze trestního řízení počínající sepsáním úředního záznamu o zahájení úkonů trestního řízení, či výjimečně již provedením neodkladných a neopakovatelných úkonů. Do fáze trestního stíhání (*prosecution*) poté spadá český ekvivalent fáze vyšetřování, která je zahájena vydáním, respektive doručením usnesení o zahájení trestního stíhání obviněnému, a fáze soudní, která počíná zpravidla podáním obžaloby. Tímto pojmoslovím užitým v nařízení se pro větší přehlednost a srozumitelnost řídí i celá tato práce.

V praxi tyto nejasnosti mohou činit jisté potíže, na což upozorňuje i nejvyšší státní zástupce Pavel Zeman. „Jakou fází, tedy zda tzv. prověřování či vyšetřování, má nařízení na různých místech na mysli, bude nutno vykládat podle smyslu jednotlivých ustanovení,“ uvádí.¹⁷³ I takové situace jsou dobrým důvodem pro to se domnívat, že v případě dohledu nad vyšetřováním a trestním stíháním ze strany evropského žalobce i ze strany stálé komory, jejíž je součástí, bude nezbytně nutné mít dobrou znalost jednak příslušného jazyka, jednak příslušného vnitrostátního právního řádu. Pokud toto nebude

¹⁷² GRIVNA, Tomáš. Projekt evropského veřejného žalobce. In: JELÍNEK, Jiří, et al.: *Trestní právo Evropské unie*. 2. vydání, Praha: Leges, 2019, s. 389-404. ISBN: 978-80-7502-375-9; s. 398

¹⁷³ Emailová komunikace s Petrem MALÝM, tiskovým mluvčím Nejvyššího státního zastupitelství. Citace na základě odpovědi nejvyššího státního zástupce Pavla ZEMANA na otázky položené autorem této práce. Praha, 8. července 2019 a 15. října 2019

jednacím řádem Úřadu dostatečně zajištěno, bude jen velmi těžké představit si účinný a efektivní výkon jeho pravomocí v jednotlivých případech.

5.1.1 Zahájení vyšetřování

Vyšetřování dle čl. 26 odst. 1 nařízení zahajuje evropský pověřený žalobce, a to v případě, kdy „v souladu s příslušným vnitrostátním právem existují dostatečné důvody se domnívat, že dochází nebo došlo ke spáchání trestného činu, který spadá do pravomoci Úřadu“.¹⁷⁴ Pokud i přesto evropský pověřený žalobce vyšetřování nezahájí, může příslušná stálá komora dát tomuto žalobci pokyn k zahájení vyšetřování, který je pro evropského pověřeného žalobce závazný.

Pokud však jde o Českou republiku, v ní bude *de facto* i nadále zahajovat trestní řízení zejména policejní orgán, a to sepsáním úředního záznamu o zahájení úkonů trestního řízení, popřípadě provedením neodkladných a neopakovatelných úkonů. Následovat bude odesláním opisu záznamu příslušnému státnímu zástupci, který bude nad trestním řízením vykonávat dozor.¹⁷⁵ Na základě nařízení a příslušných novel zákona o státním zastupitelství a trestního řádu¹⁷⁶ však policejnímu orgánu i dozoruujícímu státnímu zástupci v této souvislosti přibyla nová informační povinnost. Policejní orgán má nově povinnost informovat státního zástupce o skutečnostech, které by nasvědčovaly tomu, že byl spáchán trestný čin spadající do působnosti Úřadu. Vůči evropského pověřenému žalobci má pak stejnou povinnost státní zástupce. Takto informace doputuje až ke stálé komoře, která rozhodne o zahájení nebo pokračování ve vyšetřování.

Zahájení a vedení vyšetřování má mít na starosti zpravidla ten evropský pověřený žalobce, v jehož zemi se trestná činnost „soustřeďuje“. Pokud bylo spácháno více souvisejících trestných činů na území vícero států, místně příslušný k zahájení a vedení vyšetřování bude ten pověřený žalobce, v jehož státě byla spáchána „většina trestných činů“. Odchýlení se od tohoto pravidla může nastat jen při zohlednění a) místa

¹⁷⁴ Čl. 26 odst. 1 nařízení 2017/1939

¹⁷⁵ Blíže k postupu před zahájením trestního stíhání viz § 158 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

¹⁷⁶ Viz kapitoly 7.1 Zákon o státním zastupitelství a 7.2 Zákon o trestním řízení soudním (trestní řád)

obvyklého bydliště podezřelé či obviněné osoby; b) státní příslušnosti podezřelého či obviněného; nebo c) místa, kde došlo k hlavní finanční škodě.¹⁷⁷

Evropský pověřený žalobce zodpovědný za vedení vyšetřování se však může během fáze vyšetřování, nikoli ale během fáze trestního stíhání, změnit. Do přijetí rozhodnutí o zahájení trestního stíhání stálou komorou tak může příslušná stálá komora rozhodnout o:

- a) předání případu evropskému pověřenému žalobci v jiné členské zemi;
- b) sloučení nebo rozdělení případů, kdy u každého z nich určí evropského pověřeného žalobce, který případ projedná.

Stálá komora však může takové rozhodnutí přijmout jen u případů, pro které jsou příslušné alespoň dvě země, a po konzultaci s evropskými žalobci či s dotčenými evropskými pověřenými žalobci.¹⁷⁸ Země, ve které se vyšetřování a následné trestní stíhání vede, je přitom kruciólní jak pro veřejnou žalobu, tak pro obhajobu. Jelikož fungování Úřadu je ve velké míře závislé na vnitrostátním právu, strany trestního řízení mají zpravidla jen takové práva a povinnosti, které jim ukládají konkrétní národní právní řády. Proto je tato pravomoc stálých komor významná a do budoucna je třeba bedlivě sledovat její využívání. Toto rozhodnutí přitom není předmětem žádného soudního přezkumu na unijní úrovni. Určení evropského pověřeného žalobce je navíc v nařízení definováno velmi vágně slovy jako „soustředění“ trestné činnosti nebo „většina“ trestných činů, která se mohou vzdalovat zásadám typu právní jistoty či předvídatelnosti práva.¹⁷⁹

Za zmínku ale stojí i evokační právo Úřadu.¹⁸⁰ Ten totiž může do pěti dnů od získání všech relevantních informací rozhodnout o uplatnění svého evokačního práva, přičemž evropský nejvyšší žalobce může tuto lhůtu o dalších pět dní prodloužit. Během této doby přitom vnitrostátní orgány nesmějí „přijmout žádné rozhodnutí (...), které může mít za následek, že by Úřad nemohl uplatnit své evokační právo“.¹⁸¹ Právo přijímat naléhavá opatření nezbytná k účinnému vyšetřování a trestnímu stíhání však

¹⁷⁷ Čl. 26 odst. 4 písm. a) až c) nařízení 2017/1939

¹⁷⁸ Čl. 26 odst. 5 nařízení 2017/1939

¹⁷⁹ GIUFFRIDA, Fabio. The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom? *Centre for European Policy Studies (CEPS)* [online]. 2017, no. 3 [cit. 15. 9. 2019]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/02/RR2017-03_EPPO.pdf, s. 18

¹⁸⁰ Podle čl. 27 nařízení 2017/1939

¹⁸¹ Čl. 27 odst. 2 nařízení 2017/1939

v tomto ohledu nejsou dotčena. V případě, kdy Úřad rozhodne o uplatnění svého evokačního práva, příslušné vnitrostátní orgány Úřadu předají spis a zanechají provádění jakýchkoli dalších vyšetřovacích úkonů v tomto trestním řízení. Právo evokace uplatňuje příslušný evropský pověřený žalobce, nicméně v případě, že uplatnění evokačního práva nepovažuje za nutné, uvědomí o tom stálou komoru, která mu k evokaci může dát pokyn. Evokační právo může Úřad uplatnit nejpozději před skončením vyšetřování.¹⁸²

Zde se dostáváme k další výjimce ze zásady výlučné pravomoci Úřadu vyšetřovat trestné činy poškozující finanční zájmy Unie.¹⁸³ Čl. 27 odst. 8 nařízení totiž stanoví, že u trestných činů s možnou škodou nedosahující 100 000 eur může kolegium rozhodnout, že „vzhledem ke stupni závažnosti trestného činu nebo složitosti řízení v konkrétním případě není třeba, aby byl daný případ vyšetřován nebo trestně stíhán na úrovni Unie“. V takovém případě kolegium v souladu s čl. 9 odst. 2 nařízení vydá obecné pokyny, které evropskému pověřenému žalobci umožní právo evokace bez zbytečného odkladu a nezávisle neuplatnit.

5.1.2 Vedení vyšetřování

Ústřední postavou pro vedení vyšetřování, tedy především pro provádění a dohlížení nad vyšetřovacími úkony, bude evropský pověřený žalobce. Toto řešení je racionální, jelikož jak už bylo zmíněno výše, průběh vyšetřování se bude řídit podle právních předpisů účinných v zemi, ve které bude vyšetřování probíhat a ve které bude daný evropský pověřený žalobce působit. Konkrétní evropský pověřený žalobce pak při vedení vyšetřování bude podléhat vedení jedné ze stálých komor a dohledu jednoho z evropských žalobců. Nařízení stanoví i možné předání případu jinému evropskému pověřenému žalobci v tomtéž státě. Dohlížející evropský žalobce totiž může příslušné stálé komoře navrhnout předání případu jinému evropskému pověřenému žalobci ve stejné zemi, pokud pověřený žalobce, jenž případ projednává, a) vyšetřování či trestní stíhání nemůže provádět nebo b) nedodrží pokyny stálé komory nebo dohlížejícího evropského žalobce.¹⁸⁴

¹⁸² GIUFFRIDA, Fabio. The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom? *Centre for European Policy Studies (CEPS)* [online]. 2017, no. 3 [cit. 15. 9. 2019]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/02/RR2017-03_EPPO.pdf, s. 17-18

¹⁸³ Viz kapitola 4.4 Výkon pravomocí

¹⁸⁴ Čl. 28 odst. 3 písm. a), b) nařízení 2017/1939

Evropský pověřený žalobce bude moci během vyšetřování v souladu s nařízením a vnitrostátními předpisy jednak sám vyšetřovací úkony a jiná opatření provádět, jednak bude v jeho pravomoci vydat příslušným orgánům v jeho státě, tedy nejčastěji orgánům policejním, pokyny. Nařízení ovšem myslí i na tzv. neodkladné a neopakovatelné úkony, když v čl. 28 odst. 2 stanoví, že vnitrostátní orgány mohou v souladu s vnitrostátním právním řádem přijmout naléhavá opatření „nezbytná k zajištění účinného vyšetřování, i pokud výslovně nejednají na pokyn evropského pověřeného žalobce, který případ projednává“, a to kdykoli během vyšetřování.

Nařízení pak počítá i s možností, že vedení vyšetřování se namísto pověřeného žalobce ujme dohlížející evropský žalobce sídlící v Lucemburku, přičemž k tomuto bude potřebovat souhlas příslušné stálé komory. K takovému kroku bude možné se uchýlit pouze z důvodu:

- a) závažnosti trestného činu, především s ohledem na jeho možný dopad na unijní úrovni;
- b) skutečnosti, že se vyšetřování týká úředníků či jiných zaměstnanců EU nebo členů jejich orgánů, nebo
- c) selhání mechanismu předání případu jinému pověřenému žalobci ve stejné zemi.¹⁸⁵

Pokud se tak během vyšetřování stane, je odpovědností členského státu, aby příslušný evropský žalobce měl pravomoc provádět či nařizovat provedení vyšetřovacích úkonů i jiných opatření. Stejně tak musí v takovém případě mít všechny pravomoci, odpovědnost i povinnosti, které by mívával měl evropský pověřený žalobce. V některých situacích pak může převzít otěže vedení vyšetřování i příslušná stálá komora, což je podrobněji rozebráno v kapitole 3.6 Stálé komory.¹⁸⁶

V neposlední řadě je třeba představit i čl. 29 nařízení. Ten ve stručnosti stanoví, že v případě, kdy se vyšetřování Úřadu bude týkat osob majících výsady a imunity dle vnitrostátního či unijního práva, podá evropský nejvyšší žalobce písemnou a odůvodněnou žádost o jejich zrušení, a to dle vnitrostátního, popřípadě unijního práva.

¹⁸⁵ Čl. 28 odst. 4 nařízení 2017/1939

¹⁸⁶ GIUFFRIDA, Fabio. The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom? *Centre for European Policy Studies (CEPS)* [online]. 2017, no. 3 [cit. 15. 9. 2019]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/02/RR2017-03_EPPO.pdf, s. 20-21

I přes podobné výjimky je zřejmé, že hlavní postavou vyšetřování bude skutečně evropský pověřený žalobce, který bude nedílnou součástí Úřadu a měl by tudíž jednat z pověření Úřadu a jeho jménem, přičemž by mu mělo být zaručeno „funkčně i právně nezávislé postavení, které se liší od jakéhokoli postavení podle vnitrostátního práva“¹⁸⁷.

Dohlížející evropský žalobce ale přijde na scénu i v případě, kdy vnitrostátní právo stanoví vnitřní přezkum některých úkonů v rámci národní struktury státního zastupitelství.¹⁸⁸ Přezkum rozhodnutí evropského pověřeného žalobce by měl v takovém případě mít na starosti dohlížející evropský žalobce, a to v souladu s budoucím jednacím řádem Úřadu.¹⁸⁹

Někteří autoři jsou však v tomto ohledu poměrně kritičtí. Například Michèle Caianiello ve svém odborném článku s názvem *The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor's Office-Everything Changes, or Nothing Changes* upozorňuje, že byť se na první pohled zdá, že vyšetřovací pravomoc skutečně leží v rukou Úřadu, ať už ztělesněném evropskými pověřenými žalobci, dohlížejícími evropskými žalobci či stálými komorami, ve skutečnosti bude vyšetřování i nadále nejvíce záviset na práci a efektivitě vnitrostátních vyšetřovacích orgánů, především pak orgánů policejních. Důvod je podle něj prostý. Úřad se nemůže spoléhat na žádnou celoevropskou policejní sílu, jelikož žádná taková neexistuje. Stejně tak pracovní a časové vytížení evropských pověřených i dohlížejících žalobců bude tak velké, že se podle něj budou moci zaměřovat *de facto* jen na monitorování a koordinaci vyšetřování s přeshraničním rozměrem. Vnitrostátní úřady tak podle jeho názoru budou hrát v rámci vyšetřovací fáze i nadále hlavní úlohu.¹⁹⁰ A podobného názoru je i Oana Elena Galateanu, podle které bude efektivita vyšetřování stále záviset na spolupráci

¹⁸⁷ JELÍNEK, Jiří. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru, *Kriminalistika*. 2018, vol. 51, no. 1, str. 59-74; s. 67

¹⁸⁸ Čl. 12 odst. 4 nařízení 2017/1939

¹⁸⁹ Jaké problémy může v praxi toto pravidlo přinést je blíže rozebráno v kapitole 5.2.2 Zahájení trestního stíhání

¹⁹⁰ CAIAINIELLO, Michele. The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor's Office: Everything Changes, or Nothing Changes? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* [online]. 2013, vol. 21, no. 2 [cit. 21. 7. 2019]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/270538171_The_Proposal_for_a_Regulation_on_the_Establishment_of_an_European_Public_Prosecutor's_Office_Everything_Changes_or_Nothing_Changes, s. 120

s národními úřady a OČTŘ, stejně jako na spolupráci se stávajícími unijními orgány a institucemi působícími v oblasti trestního práva.¹⁹¹

S tímto názorem nelze než souhlasit. Důvodem je především neexistence jakéhokoli celoevropského vyšetřovacího orgánu po vzoru amerického Federálního úřadu pro vyšetřování (FBI). Pokud by takový orgán na úrovni EU existoval a měl by k dispozici potřebné vyšetřovací pravomoci, Úřad by se nemusel v rámci jím vedeného vyšetřování a navazujícího trestního stíhání spoléhat na efektivitu a spolupráci s vnitrostátními vyšetřujícími orgány, nýbrž by měl k dispozici svůj vlastní vyšetřovací orgán s celounijní působností. Takové řešení je ovšem v současné době nerealistické a politicky neprůchodné. Z toho důvodu se Úřad během vyšetřování bude muset spoléhat zejména na vnitrostátní policejní orgány, což do budoucna může ohrozit jeho efektivitu a výsledky. Stejně tak je tímto způsobem narušena nezávislost Úřadu ve vztahu k národní úrovni včetně nebezpečí úniku informací o trestním řízení ze strany vyšetřujících orgánů, což může mít neblahý vliv na průběh i výsledek trestního řízení.

5.1.3 Vyšetřovací úkony

Evropský pověřený žalobce, popřípadě dohlížející evropský žalobce nebo stálá komora tedy budou moci provádět či nařizovat provedení vyšetřovacích úkonů tak, jak je stanoveno v konkrétním vnitrostátním právu. Nařízení ovšem přesto v čl. 30 uvádí výčet vyšetřovacích úkonů, které budou mít pravomoc vykonat či nařídít evropský pověřený žalobce ve všech členských státech. V tomto ohledu se jedná o jakýsi náznak unifikace alespoň minimálních vyšetřovacích standardů napříč zúčastněnými zeměmi.¹⁹² Tento článek se ale aplikuje pouze u trestných činů, pro které vnitrostátní právo stanoví trest s horní hranicí trestní sazby ve výši nejméně čtyř let. V případě mírnější trestní sankce se tyto minimální standardy vyšetřování – a tedy přímá aplikace tohoto článku nařízení – neuplatní. Pokud tato podmínka splněna bude, bude mít dle nařízení evropský pověřený žalobce vždy pravomoc minimálně:¹⁹³

- a) vykonat prohlídku prostor, pozemků, dopravních prostředků, obydlí, oděvů, jiného osobního majetku a počítačového systému a přijímat

¹⁹¹ GALATEANU, Oana Elena. Perspectives on European Public Prosecutor's Office – A New Body in the Institutional System of the European Union. *Supplement of „Valahia“ University Law Study, Conference Paper*. s. 136-144; s. 140

¹⁹² Nařízení je, na rozdíl od směrnic, přímo aplikovatelné a účinné ve všech členských státech

¹⁹³ Čl. 30 odst. 1 písm. a) až f) nařízení 2017/1939

- zajišťovací opatření, která budou nezbytná k zachování jejich neporušenosti a k předcházení ztrátám nebo znehodnocení důkazů;
- b) zajistit předložení všech souvisejících dokumentů a předmětů;
 - c) zajistit předložení uložených počítačových šifrovaných i nešifrovaných dat, údajů o bankovních účtech a údajů provozních;¹⁹⁴
 - d) zajistit nástroje trestné činnosti a výnosy z ní, a to včetně majetku, u kterého se „očekává, že bude předmětem propadnutí na základě rozhodnutí soudu“ a u kterého je důvod předpokládat, že daná osoba bude vyvíjet snahu zmařit takové rozhodnutí;
 - e) zachycovat elektronickou komunikaci podezřelé nebo obviněné osoby, ať už probíhá kterýmkoli prostředkem užívaným k elektronické komunikaci;
 - f) sledovat a vyhledávat předměty technickými prostředky, včetně sledovaných zásilek s věcmi.

Na druhou stranu i v případě přímého použití tohoto článku nařízení v čl. 30 odst. 2 umožňuje, aby tyto vyšetřovací úkony podléhaly konkrétním a specifickým podmínkám stanoveným ve vnitrostátním právu. Příkladem může být situace, kdy vnitrostátní právní řád stanoví pro jednotlivé vyšetřovací úkony určitá omezení pro určité kategorie osob či pro určitá povolání, a to v souvislosti s jejich případnou povinností zachovávat mlčenlivost.

Stejně tak vyšetřovací úkony uvedené v písm. e) a f) mohou být v jednotlivých zemích omezeny jen na konkrétní závažné trestné činy. Jedinou povinností členské země je v takovém případě oznámit Úřadu takový seznam závažných trestných činů, u kterých se tento vyšetřovací úkon může provést.¹⁹⁵ Vedle těchto „společných“ vyšetřovacích úkonů pak evropští pověřeni žalobci mají právo provádět a nařizovat provedení dalších vyšetřovacích úkonů dle vnitrostátního práva. Při provádění a nařizování provedení úkonů stanovených v nařízení jsou pak žalobci povinni řídit se mimo jiné principem proporcionality. I zde je přitom zřejmé, že efektivita provádění vyšetřovacích úkonů bude záviset na příslušných vnitrostátních orgánech, které by měly

¹⁹⁴ Zde nařízení v čl. 30 odst. 1 písm. c) *in fine* stanoví výjimku u údajů „konkrétně zadržovaných v souladu s vnitrostátními právními předpisy podle čl. 15 odst. 1 druhé věty směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES“. Konkrétně se jedná o směrnici ze dne 12. července 2002 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (*Úřední věstník L 201*, 31. 7. 2002, s. 37). Na tyto údaje se tak toto ustanovení nevztahuje.

¹⁹⁵ Čl. 30 odst. 3 nařízení 2017/1939

s Úřadem aktivně spolupracovat a při vyšetřování jej podporovat a řídit se jeho pokyny, a to i na základě zásady tzv. loajální spolupráce, která vyplývá z čl. 4 odst. 3 SEU.^{196 197}

5.1.4 Přeshraniční vyšetřování

I v této kapitole je znovu důležité připomenout, že v rámci EU stále neexistuje žádné společné evropské procesní právo ani společný evropský trestní soud. V tomto ohledu zůstává i nadále otázkou, jak vysoká bude míra důvěry a spolupráce jak mezi Úřadem a vnitrostátními OČTŘ, tak mezi vnitrostátními OČTŘ v různých zemích.¹⁹⁸ To potvrzuje i čl. 31 odst. 1 nařízení, který stanoví, že evropští pověřeni žalobci „jednají v úzké spolupráci a v přeshraničních případech si vzájemně pomáhají a pravidelně je spolu konzultují“.

Hlavním smyslem tohoto ustanovení a přeshraničního vyšetřování obecně je situace, kdy evropský pověřený žalobce vedoucí vyšetřování ve svém státě přidělí vykonání vyšetřovacího úkonu evropskému pověřenému žalobci v jiném státě, ve kterém má být úkon vykonán.¹⁹⁹ Evropský pověřený žalobce ale může jinému pověřenému žalobci přidělit pouze výkon těch opatření, která jsou stanovena ve výše zmíněném čl. 30 nařízení, tedy těch vyšetřovacích úkonů, které jsou minimálním standardem společným pro všechny členské země, a to navíc pod podmínkou, že jsou spojené s vyšetřováním trestného činu, za který zákon v daném státě stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby minimálně čtyři léta. U úkonů zachycení elektronické komunikace a sledování a vyhledávání předmětu technickými prostředky²⁰⁰ navíc může členský stát, jak bylo uvedeno v předešlé kapitole, povolit vykonání takového úkonu jen u některých závažných trestných činů, jejichž seznam je

¹⁹⁶ Čl. 4 odst. 3 SEU konkrétně stanoví, že „podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv“.

¹⁹⁷ WILLEMS, Tom. Asking the Right Questions: Interviewing in PIF Investigations. *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)* [online]. 2018, no. 2, s. 137-140 [cit. 15. 10. 2019]. Dostupné z: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2018-02.pdf, s. 138

¹⁹⁸ JELÍNEK, Jiří. The European Public Prosecutor's Office as a New Form of Institutional Judicial Cooperation Among EU Member States. *Central European Journal of International and Security Studies (CEJISS)* [online]. 2018, vol. 12, no. 2, s. 84-99 [cit. 25. 4. 2019]. Dostupné z: <http://www.cejiss.org/static/data/uploaded/1534140599526645/Jel%C3%ADnek%20-%20The%20European%20Public%20Prosecutors%20Office.pdf>, s. 88, 92

¹⁹⁹ GIUFFRIDA, Fabio. The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom? *Centre for European Policy Studies (CEPS)* [online]. 2017, no. 3 [cit. 15. 9. 2019]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/02/RR2017-03_EPPO.pdf, s. 19

²⁰⁰ Čl. 30 odst. 1 písm. e), f) nařízení 2017/1939

povinen oznámit Úřadu. Na to musí pověřený žalobce žádající o vykonání vyšetřovacího úkonu v jiné zemi také pamatovat.

Zde se otevírá prostor pro jistý konflikt. Uvedme hypotetický příklad. Pokud by ve státě A bylo u vyšetřování trestného činu loupeže povoleno provedení vyšetřovacího úkonu zachycení elektronické komunikace dle čl. 30 odst. 1 písm. e) nařízení, avšak ve státě B nikoli, byl by pověřený žalobce ve státě B na základě přidělení úkonu pověřeným žalobcem ve státě A přesto povinen takový úkon na území svého státu provést? Nařízení je v tomto ohledu do jisté míry nejednoznačné. Článek 31 odst. 2 věta druhá na jednu stranu praví, že „odůvodnění a přijetí takových opatření se řídí právem členského státu evropského pověřeného žalobce, který případ projednává“. Čl. 32 nařízení ale zdůrazňuje, že přidělená opatření se provádějí v souladu s vnitrostátním právem pomocného evropského pověřeného žalobce, přičemž nesmějí být porušeny základní právní zásady tohoto členského státu.

Na druhou stranu v čl. 31 odst. 5 je zdůrazněno, že pomocný evropský žalobce informuje svého dohlízejícího evropského žalobce v Lucemburku, přičemž zároveň konzultuje i pověřeného žalobce, který mu provedení úkonu přidělil, a to vše v případě, kdy se pomocný evropský pověřený žalobce domnívá, že:

- a) přidělení vyšetřovacího úkonu není úplné či obsahuje chybu;
- b) úkon či jiné opatření nelze z opodstatněných a objektivních důvodů provést ve lhůtě stanovené v přidělení;
- c) je porušena zásada proporcionality, tedy že existuje alternativní a méně rušivé opatření, kterým bude dosaženo stejných výsledků nebo
- d) přidělený úkon či jiné opatření neexistuje nebo „by nebylo podle práva jeho členského státu k dispozici v obdobném vnitrostátním případě“.²⁰¹

Nařízení pro tyto situace pouze stanoví, že dohlízející evropský žalobce, přidělující evropský pověřený žalobce a pomocný evropský pověřený žalobce mají tento problém „společně vyřešit“. Hypoteticky je tedy možné uvažovat nad tím, že i v situaci, kdy vnitrostátní právní řád provedení daného vyšetřovacího úkonu v konkrétním případě nedovoluje, bude pomocný evropský pověřený žalobce – pravděpodobně na pokyn jeho dohlízejícího evropského žalobce – povinen takový úkon

²⁰¹ Čl. 31 odst. 5 písm. a) až d) nařízení 2017/1939

provést či jeho provedení nařídít příslušným vnitrostátním orgánům. I v tomto bodě je třeba doufat, že jednací řád Úřadu tuto nejednoznačnost explicitně odstraní.

Pokud se ale věc nepodaří vyřešit do sedmi pracovních dnů a přidělení není v této době vzato zpět, řešení problému se ujme příslušná stálá komora. Stejně se bude postupovat i v případě, kdy přidělené opatření nebylo provedeno ve lhůtě stanovené v přidělení „nebo v přiměřené lhůtě“. Dalším krokem v takových případech bude vyslechnutí zainteresovaných pověřených žalobců příslušnou stálou komorou, přičemž tato komora následně rozhodne, zda a v jaké lhůtě pomocný evropský pověřený žalobce daný úkon či jiné opatření provede. Stejně tak může rozhodnout o provedení náhradního opatření. Tentokrát je ale výslovně stanoveno, že při rozhodování se stálá komora má řídit vnitrostátním právem i nařízením. Z jazykového výkladu tedy vyplývá, že v případě řešení situace na úrovni pověřených žalobců a dohlízejícího evropského žalobce by provedení úkonu, který by byl v rozporu s vnitrostátním právem, bylo teoreticky možné, a to na základě pokynu dohlízejícího evropského žalobce. V případě řešení této situace na úrovni stálé komory však už nařízení stanoví, že se její rozhodnutí musí řídit vnitrostátním právem a nařízením, což by případné provedení úkonu v rozporu s vnitrostátními právními předpisy vylučovalo. Je tedy docela dobře možné, že v těchto situacích budeme v budoucnu svědky jistých problematických a nejasných situací, a to z důvodu jisté nejednoznačnosti, ale i složitosti čl. 31 a čl. 32 nařízení.²⁰²

V neposlední řadě je třeba uvést, že v čl. 31 odst. 3 nařízení upravuje i situaci, kdy pro provedení vyšetřovacího úkonu je v jednom státě třeba povolení soudu, ve druhém pak nikoli. V takovém případě je příslušný evropský pověřený žalobce povinen takový souhlas soudu získat.²⁰³

5.1.5 Zadržení a předání osob, volný pohyb důkazů

Dříve než přejdeme od fáze vyšetřování k fázi trestního stíhání, je nutné představit ještě některé další právní instituty, a to zadržení v průběhu přípravného řízení a přeshraniční předávání zadržených osob a volný pohyb důkazů.

V případě zadržení v průběhu vyšetřovací fáze se nejedná o nikterak nejednoznačnou úpravu. Pokud evropský pověřený žalobce hodlá podezřelou či

²⁰² Čl. 31 odst. 6 až 8, čl. 32 nařízení 2017/1939

²⁰³ Čl. 31 odst. 3 nařízení 2017/1939

obviněnou osobu zadržet nebo ji vzít do vazby, bude postupovat dle vnitrostátních právních předpisů. Pokud se však tento podezřelý či obviněný nachází na území jiného členského státu, vydá pověřený žalobce evropský zatýkací rozkaz,²⁰⁴ na základě kterého bude podezřelý či obviněný zadržen a následně předán do členské země daného evropského pověřeného žalobce.^{205 206}

Co se týče volného pohybu důkazů získaných během vyšetřování a jejich vzájemné uznatelnosti, nařízení klade důraz na to, že jakýkoli důkaz získaný a shromážděný Úřadem během vyšetřování by měl být proveden a uznán u jakéhokoli soudu členského státu s výjimkou případů, kdyby uznání či provedení takového důkazu nepříznivě ovlivnilo právo na spravedlivý proces nebo právo na obhajobu. Tato zásada volného pohybu důkazů a zásada jejich vzájemné uznatelnosti jinými slovy znamená, že i v případě, kdy vnitrostátní právo v daném případě pro získání a provedení důkazu stanoví jiná procesněprávní pravidla, nesmí to být na překážku uznání a provedení důkazu získaného Úřadem v jiném členském státě podle jiných právních předpisů.²⁰⁷

Vnitrostátní soudy v takovém případě budou povinny pouze posoudit, zdali daný důkaz a jeho získání či provedení neporušuje právo na spravedlivý proces a právo na obhajobu, jak jsou chráněny čl. 47 a čl. 48 Listiny základních práv EU. Pokud tomu tak nebude, důkaz bude vnitrostátním soudem uznán bez jakékoli validace či podobného rozhodnutí, a to bez ohledu na to, jestli vnitrostátní právní předpisy daného státu pro získání a uznání takového důkazu stanoví stejná, či jiná pravidla.²⁰⁸ Důkazy takto předložené tedy nemohou být soudem odmítnuty jen z důvodu, že byly získány v jiné členské zemi a podle práva jiného členského státu. Těmito zásadami samozřejmě není omezeno právo vnitrostátního soudu, který případ projednává, na nezávislé posouzení

²⁰⁴ A to v souladu s rámcovým rozhodnutím Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (*Úřední věstník L 190*, 18. 7. 2002, s. 1)

²⁰⁵ Čl. 33 odst. 1, 2 nařízení 2017/1939

²⁰⁶ GIUFFRIDA, Fabio. The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom? *Centre for European Policy Studies (CEPS)* [online]. 2017, no. 3 [cit. 15. 9. 2019]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/02/RR2017-03_EPPO.pdf, s. 19

²⁰⁷ LIGETI, Katalin a Anne WEYEMBERGH. 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?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press. 2015, s. 54-77. ISBN: 978-94-6265-034-3, s. 62

²⁰⁸ CAIAINIELLO, Michele. The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor's Office: Everything Changes, or Nothing Changes? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* [online]. 2013, vol. 21, no. 2 [cit. 21. 7. 2019]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/270538171_The_Proposal_for_a_Regulation_on_the_Establishment_of_an_European_Public_Prosecutor's_Office_Everything_Changes_or_Nothing_Changes, s. 122

takového důkazu, ať už byl navržen či předložen žalovaným nebo žalobci Úřadu včetně posouzení jeho důkazní hodnoty.²⁰⁹

5.1.6 Postoupení případu

Před analýzou fáze trestního stíhání je ale třeba představit ještě jeden institut spojený s fází vyšetřovací, kterým je postoupení případu vnitrostátním orgánům. Jedná se o jednu z alternativních možností²¹⁰, jak může vyústit vyšetřovací fáze vedená Úřadem, přičemž konkrétně tento institut je upraven v čl. 34 nařízení.

Prvním případem, kdy příslušná stálá komora bez zbytečného odkladu rozhodne, že případ postoupí příslušným vnitrostátním orgánům, je situace, kdy z vyšetřování vedeného Úřadem vyplývá, že vyšetřovaný skutek nenaplnuje skutkovou podstatu trestného činu, který by spadal do působnosti Úřadu. Stejný postup příslušná stálá komora realizuje i v případě, kdy z vyšetřování vyplývá, že Úřad již není kompetentní k vedení vyšetřování z důvodu, že již nejsou naplněny zvláštní podmínky podle čl. 25 odst. 2 a 3 nařízení.²¹¹

Za zmínku stojí i pravomoc kolegia vydat obecné pokyny, které stálé komoře umožní případ postoupit příslušným vnitrostátním orgánům v případě, kdy se jedná o trestný čin, který Unii způsobil či by mohl způsobit škodu finančním zájmům menší než 100 000 eur, a kolegium se zároveň domnívá, že v daném případě není s ohledem na stupeň závažnosti činu či s ohledem na složitost řízení třeba, aby daný případ vyšetřoval nebo trestně stíhal Úřad, přičemž jeho postoupení na vnitrostátní úroveň bude zároveň v zájmu účinného vyšetřování nebo trestního stíhání. Stejně pokyny mohou být vydány i v souvislosti s trestnou činností, která je uvedena v čl. 3 odst. 2 písm. a) a b) směrnice²¹², pokud „škoda, která byla nebo by mohla být způsobena finančním zájmům Unie, nepřesahuje škodu, která byla nebo by mohla být způsobena jiné oběti“.²¹³

²⁰⁹ Čl. 37 odst. 1, 2 nařízení 2017/1939

²¹⁰ Další možností skončení vyšetřovací fáze je odložení případu podle čl. 39 nařízení či zvláštní způsob řízení podle čl. 40 nařízení. Těmto alternativním způsobům vyústění vyšetřování se věnuje následující kapitola 5.2.1 Skončení vyšetřování

²¹¹ Viz kapitola 4.4 Výkon pravomocí

²¹² Viz kapitola 4.1.1 Směrnice EP a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. 7. 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (*PIF Directive*)

²¹³ Čl.34 odst. 3 2017/1939

Všechna tato možná postoupení se přitom vztahují rovněž na tzv. neoddělitelně spjaté trestné činy.²¹⁴

Všechna výše uvedená rozhodnutí stálé komory o postoupení mohou být na žádost evropského nejvyššího žalobce příslušnou stálou komorou přezkoumána, nicméně evropský nejvyšší žalobce musí o takový přezkum požádat do tří dnů od obdržení informace o postoupení. V případě, kdy je evropský nejvyšší žalobce zároveň členem stálé komory, která rozhodla o postoupení případu, právo na podání žádosti o přezkum rozhodnutí náleží jeho náměstkům.²¹⁵

Důležité ale je, že Úřad zůstane i přes postoupení ze strany stálé komory k vyšetřování a trestnímu stíhání i nadále příslušný v případě, kdy příslušné vnitrostátní orgány nevyšlovi s převzetím případu do třiceti dnů od postoupení souhlas.²¹⁶

5.2 Trestní stíhání (*prosecution*)

5.2.1 Skončení vyšetřování

Jakmile evropský pověřený žalobce považuje vyšetřování za ukončené, předloží svému dohlížejícímu evropskému žalobci v Lucemburku zprávu se stručným vylíčením případu včetně návrhu rozhodnutí o tom, jestli vést trestní stíhání či návrhu rozhodnutí o postoupení případu²¹⁷ nebo odložení případu.²¹⁸ Stejně tak může evropský pověřený žalobce navrhnout zvláštní způsob řízení.^{219 220 221}

Další postup má v rukou dohlížející evropský žalobce, který tento návrh předá příslušné stálé komoře, přičemž může přiložit i vlastní posouzení celé věci. Konečné rozhodnutí, jak ve věci dále pokračovat, má tedy v rukou stálá komora. Ta buďto přijme rozhodnutí, která budou v souladu s návrhem evropského pověřeného žalobce, nebo – v případě, že dojde k odlišnému závěru než evropský pověřený žalobce – provede

²¹⁴ Viz kapitola 4.1.4 Působnost Úřadu ve vztahu k dalším trestným činům

²¹⁵ Čl. 34 odst. 4 nařízení 2017/1939

²¹⁶ Čl. 34 odst. 5 nařízení 2017/1939

²¹⁷ Podle čl. 34 nařízení 2017/1939

²¹⁸ Podle čl. 39 nařízení 2017/1939

²¹⁹ Podle čl. 40 nařízení 2017/1939

²²⁰ Postoupením případu se zabývá kapitola 5.1.6 Postoupení případu, odložением případu a zvláštním způsobům řízení se věnují kapitoly 5.2.3 Odložení případu a 5.2.4 Zvláštní způsoby řízení

²²¹ Čl. 35 odst. 1 nařízení 2017/1939

vlastní přezkum spisu a přijme konečné rozhodnutí a udělí evropskému pověřenému žalobci další pokyny s tím, jak v trestním řízení pokračovat.^{222 223}

5.2.2 Zahájení trestního stíhání

Zahájení trestního stíhání v České republice představuje v rámci trestního řízení, ke kterému je věcně příslušný Úřad, asi největší problém. Podle § 160 odst. 1 trestního řádu se totiž trestní stíhání zahajuje usnesením o zahájení trestního stíhání, proti kterému je dle § 160 odst. 7 trestního řádu přípustná stížnost.²²⁴ Tento postup je v Evropě poměrně raritní a nařízení s ním proto logicky nepočítá. To ale neznamená, že by se na českém postupu mělo cokoli měnit. „Nařízení a trestní řád je nutno vykládat společně. Nařízení i novela trestního řádu stávající proces neruší, ale doplňuje tak, aby v něm mohl být činný nadnárodní orgán. Všechna práva, včetně podávání opravných prostředků, zůstávají zachována, avšak na některých místech procesu dochází k nutným modifikacím,“ uvádí k problematice nejvyšší státní zástupce Pavel Zeman.²²⁵ Podle něj bude i nadále většinu trestních stíhání zřejmě i nadále zahajovat Policie ČR, a to na pokyn evropského pověřeného žalobce se souhlasem nebo na základě předchozího pokynu stálé komory.

Problém ovšem nastává v souvislosti s možnou stížností proti usnesení o zahájení trestního stíhání. Český právní řád má vypracované mechanismy jak o takové stížnosti nestranně a nezávisle rozhodnout, nařízení však s tímto opravným prostředkem nepočítá. Čl. 12 odst. 4 nařízení sice stanoví, že v případě vnitřního přezkumu některých úkonů v rámci státního zastupitelství „spadá přezkum takových aktů evropského pověřeného žalobce do pravomocí dohlízejícího evropského žalobce v oblasti dohledu v souladu s jednacím řádem Úřadu“, v případě aplikace tohoto postupu na rozhodování o stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání ale narazíme na řadu překážek. Souhlas se zahájením trestního stíhání i s následným podáním obžaloby stejně jako se zahájením vyšetřování totiž dává stálá komora, jejíž součástí je i dohlízející evropský žalobce. Podle nařízení by ale o stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání měl

²²² Čl. 35 odst. 1 až 3 nařízení 2017/1939

²²³ JELÍNEK, Jiří. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru, *Kriminalistika*. 2018, vol. 51, no. 1, str. 59-74; s. 66

²²⁴ § 160 odst. 1, 7 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

²²⁵ Emailová komunikace s Petrem MALÝM, tiskovým mluvčím Nejvyššího státního zastupitelství. Citace na základě odpovědi nejvyššího státního zástupce Pavla ZEMANA na otázky položené autorem této práce. Praha, 8. července 2019 a 15. října 2019

rozhodovat právě dohlížejí evropský žalobce. Jak ale může být o takové stížnosti nestranně a nezávisle rozhodnuto, když rozhodnutí bude mít v rukou osoba, která se přímo podílela na vydání usnesení, proti kterému stížnost směřuje? Ať už bude o stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání rozhodovat dohlížejí evropský žalobce nebo stálá komora, jejíž je součástí, vždy se bude jednat o orgán, který vydal pokyn k vydání usnesení nebo s ním souhlasil. Jedinou možností je v tomto ohledu doufat, že tento problém vyřeší budoucí jednací řád Úřadu.

Ale jaké jsou alternativní možnosti takového přezkumu? Jednou z cest může být to, že o stížnosti bude rozhodovat jiná stálá komora. V takovém případě však bude velmi pravděpodobné, že v této jiné stálé komoře nebude nikdo s dobrou znalostí českého jazyka a českého právního řádu. Jak by potom taková stálá komora mohla o stížnosti rozhodnout spravedlivě a podle zákona? Další alternativou je svěření přezkumu do rukou vnitrostátní struktury státního zastupitelství. Do úvahy by v takovém případě přicházelo třeba Nejvyšší státní zastupitelství. Toto řešení by ale zcela narušilo zásadu nezávislosti Úřadu na vnitrostátní veřejné žalobě. Stejně tak je ale otázkou, zdali by vůbec bylo v silách Nejvyššího státního zastupitelství o všech takových stížnostech rozhodovat. Prozatím se tak zdá, že tento rozpor nemá žádné schůdné řešení.

Důležitou fází trestního stíhání je samozřejmě podání obžaloby, tedy rozhodnutí o postavení obviněného před soud. „Rozhodnutí o podání obžaloby proti podezřelé či obviněné osobě by měla v zájmu realizace společné politiky trestního stíhání v zásadě učinit příslušná stálá komora na základě návrhu rozhodnutí evropského pověřeného žalobce. Stálá komora by měla být oprávněna přijmout jakékoli rozhodnutí do 21 dnů od obdržení návrhu rozhodnutí.“²²⁶ V této souvislosti je třeba zmínit i to, že pokud evropský pověřený žalobce ve svém návrhu navrhne podat obžalobu, stálá komora dle čl. 36 odst. 1 *in fine* nemůže rozhodnout o odložení případu. Neméně důležité je také to, že pokud příslušná stálá komora nepřijme rozhodnutí ve zmíněné lhůtě 21 dnů od obdržení návrhu rozhodnutí, považuje se rozhodnutí, které navrhl evropský pověřený žalobce, za přijaté.²²⁷

²²⁶ JELÍNEK, Jiří. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru, *Kriminalistika*. 2018, vol. 51, no. 1, str. 59-74; s. 68

²²⁷ Čl. 36 odst. 1, 2 nařízení 2017/1939

Pokud jde o příslušnost členského státu, stálá komora zpravidla rozhodne, že trestní stíhání bude vedeno a obžaloba bude následně podána u věcně a místně příslušného soudu členského státu, ve kterém je činný evropský pověřený žalobce projednávající případ. Pokud je však pro případ příslušných více zemí a pokud pro takové rozhodnutí existují pádné důvody, může stálá komora rozhodnout, že se trestní stíhání povede v jiné členské zemi, než ve které probíhalo vyšetřování.²²⁸ Příslušná stálá komora také může ještě před rozhodnutím o zahájení trestního stíhání rozhodnout o spojení více případů do jednoho. Učinit tak může na návrh evropského pověřeného žalobce za účelem trestního stíhání stejných osob, u kterých byla vedena různá vyšetřování pod vedením různých evropských pověřených žalobců, před soudy jedné členské země. Tento soud ale musí být dle vnitrostátního práva příslušný pro každý z těchto případů.²²⁹

Od okamžiku podání obžaloby u příslušného vnitrostátního soudu evropským pověřeným žalobcem začíná jeho činnost před tímto soudem, která trvá až do okamžiku pravomocného rozhodnutí ve věci. Úloha evropského pověřeného žalobce tak rovněž zahrnuje řízení o opravných prostředcích. Dříve než se však rozhodne opravný prostředek podat, předloží tento návrh opět příslušné stálé komoře, přičemž bude muset vyčkat na její pokyny. Tento postup se ovšem neuplatní v případě, kdy lhůta pro podání opravného prostředku stanovená vnitrostátním právem tento procesní postup neumožňuje.

V takovém případě je evropský pověřený žalobce oprávněn opravný prostředek podat i bez pokynů příslušné stálé komory. Pokud se rozhodne pro tento postup, je o něm povinen neprodleně podat zprávu stálé komoře, která následně dá evropskému pověřenému žalobci pokyn zda podání opravného prostředku zachovat, či jej vzít zpět. Stejný postup se uplatní i v případě, kdy má v průběhu řízení před vnitrostátním soudem evropský pověřený žalobce zaujmout postoj, který by vedl k odložení případu podle čl. 39 nařízení.^{230 231}

²²⁸ V takovém případě však stálá komora zohlední kritéria uvedená v čl. 26 odst. 4, 5 nařízení; viz kapitola 5.1.1 Zahájení vyšetřování

²²⁹ Čl. 36 odst. 1 až 5 nařízení 2017/1939

²³⁰ Čl. 36 odst. 6 až 7 nařízení 2017/1939

²³¹ JELÍNEK, Jirí. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru, *Kriminalistika*. 2018, vol. 51, no. 1, str. 59-74; s. 67

5.2.3 Odložení případu

Vedle zahájení trestního stíhání s následným podáním obžaloby či postoupením případu vnitrostátním orgánům může řízení vyústit rovněž i k odložení případu. Nařízení považuje institut odložení případu za alternativní opatření k trestnímu stíhání. Pro zjednodušení však můžeme postoupení případu, odložení případu i dále zmíněné zvláštní způsoby řízení považovat za jisté alternativní způsoby vyústění trestního řízení, které je vedeno Úřadem. Postoupení případu příslušným vnitrostátním orgánům již bylo popsáno v kapitole 5.1.6 Postoupení případu. Odložení případu nařízení popisuje v čl. 39. Toto alternativní opatření přichází na řadu v momentě, kdy podle práva členského státu není možné v daném případě trestní stíhání vést. Příslušná stála komora pak na základě zprávy evropského pověřeného žalobce rozhodne o odložení případu proti určité osobě z důvodu:

- a) úmrtí podezřelého nebo obviněného či likvidace podezřelé nebo obviněné právnické osoby;
- b) nepřičetnosti podezřelého či obviněného;
- c) podezřelému či obviněnému byla udělena amnestie;
- d) podezřelý nebo obviněný požívá imunity, která nebyla zrušena;
- e) uplynula vnitrostátní zákonná promlčecí doba;
- f) v souvislosti s daným jednáním a konkrétní osobou již bylo vydáno konečné rozhodnutí ve věci nebo
- g) nedostatku relevantních důkazů.²³²

Odložení případu ovšem není ekvivalentem věci pravomocně rozhodnuté, v případě zjištění nových skutečností, se kterými se Úřad seznámí až po odložení případu, tedy není vyloučeno další pokračování vyšetřování. Rozhodnutí o opětovném zahájení vyšetřování přijímá příslušná stálá komora. Důležité je i to, že v případě tzv. neoddělitelných trestných činů²³³ může stálá komora případ odložit jen po konzultaci s příslušnými vnitrostátními orgány, přičemž místo odložení může v takovém případě zvolit i postoupení případu.²³⁴ Totéž platí v případě vyšetřování trestných činů

²³² Čl. 39 odst. 1 písm. a) až g) nařízení 2017/1939

²³³ Viz kapitola 4.1.4 Působnost Úřadu ve vztahu k dalším trestným činům

²³⁴ Čl. 39 odst. 3 nařízení 2017/1939

uvedených v čl. 3 odst. 2 písm. a) a b) směrnice, pokud škoda způsobená finančním zájmům EU nepřesáhne škodu způsobenou jiné oběti.²³⁵

5.2.4 Zvláštní způsoby řízení

Nařízení vedle postoupení a odložení případu počítá i s tzv. zvláštními způsoby řízení, které jsou upraveny v čl. 40. Tento institut je plně závislý na vnitrostátním právu, jelikož právě to musí takový zvláštní způsob řízení, jehož cílem je pravomocné rozhodnutí v meritu věci, umožňovat. Typickým příkladem takového zvláštního způsobu řízení v českém trestním právu může být dohoda o vině a trestu podle § 175a a násl. a §314o a násl. trestního řádu.²³⁶ Rozhodnutí o využití zvláštního způsobu řízení opět náleží příslušné stálé komoře, která rozhodne na návrh evropského pověřeného žalobce. Stálá komora se ale při rozhodování musí řídit podmínkami stanovenými ve vnitrostátním právu a zároveň musí zohlednit následující důvody²³⁷:

- a) závažnost trestného činu s důrazem na způsobenou škodu;
- b) ochotu pachatele nahradit způsobenou škodu a
- c) použití zvláštního způsobu řízení musí být zároveň v souladu s obecnými cíli a zásadami Úřadu, jak je stanoví nařízení.²³⁸

5.3 Kritická reflexe vyšetřování a trestního stíhání

Několik myšlenek, které se týkají spornosti nebo nejednoznačnosti určitých ustanovení či procesních postupů, již bylo uvedeno v předcházejících kapitolách. Nyní je ale na místě si představit některé další problematické aspekty podoby vyšetřování a trestního stíhání, jak jsou navrženy v nařízení. Za zmínku v první řadě stojí, že dosud není jasné, jaký bude „stupeň důvěry a spolupráce mezi evropským žalobcem a vnitrostátními vyšetřujícími orgány a orgány trestního soudnictví“²³⁹. Zároveň je třeba opět připomenout onen *double hat problem*, tedy jistou schizofrenní situaci, kdy

²³⁵ Viz kapitola 4.1.1 Směrnice EP a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. 7. 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (*PIF Directive*)

²³⁶ § 175a a násl. a §314o a násl. zákona č. 141/1961 Sb. o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

²³⁷ Nařízení počítá s tím, že k uplatňování těchto důvodů přijme kolegium obecné pokyny

²³⁸ Čl. 40 odst. 1, 2 písm. a) až c) nařízení 2017/1939

²³⁹ JELÍNEK, Jirí. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru, *Kriminalistika*. 2018, vol. 51, no. 1, str. 59-74; s. 69

evropský pověřený žalobce bude jednak součástí Úřadu, jednak bude i nadále součástí vnitrostátní soustavy státního zastupitelství.

Jiří Jelínek v této souvislosti upozorňuje na možnost, kdy se takový státní zástupce může poměrně jednoduše dostat do střetu zájmů, ať už půjde o rozpor s jeho nezávislostí „národní“ nebo „unijní“. Zřejmě největší kontroverze a pochybnosti o efektivitě nejen vyšetřování, ale celého fungování Úřadu vzbuzuje jeho závislost na vnitrostátních právních rádech. V EU v současné době existuje řada odlišných definic podvodného jednání, respektive není stanovena „jednotná definice majetkové nebo finanční kriminality a ani nejsou stanoveny jednotné zásady trestní odpovědnosti a nejsou pochopitelně ani harmonizovány sankce za podvodná jednání“.²⁴⁰ Stejně tak může nastat i situace, kdy některé země mohou totožné jednání posuzovat jako trestní delikt, jiné pouze jako delikt správní. Problémem podle Jelínka může být i trestní odpovědnost právnických osob, protože některé země se vydaly cestou jejich generální trestní odpovědnosti, některé však cestou trestní odpovědnosti za taxativně vymezené trestné činy.

V neposlední řadě je třeba upozornit na možné problémy související s vedením trestního řízení podle pravidel daného členského státu, kde bude toto řízení vedeno. Jak vyšetřování, tak trestní stíhání se totiž na jednu stranu budou řídit vnitrostátními právními předpisy, na druhou stranu spolupráce mezi OČTŘ v různých členských zemích se bude řídit evropskou legislativou. Jelínek jako příklad takové problematické situace uvádí výkon dohledu nad vyšetřováním. Řídit vyšetřování by totiž měly stálé komory, přičemž evropská pověření žalobci by měli vyšetřování realizovat a své úkoly plnit jednak na základě řízení a dle pokynů příslušné stálé komory, ale také pod dohledem příslušného evropského žalobce, čímž se vytváří vcelku složitý systém přechodu kompetencí a kolektivního rozhodování a dochází rovněž k „drobení“ odpovědnosti za výsledek celého trestního řízení.^{241 242 243}

²⁴⁰ Ibid., s. 71

²⁴¹ Ibid., s. 71

²⁴² JELÍNEK, Jiří. The European Public Prosecutor's Office as a New Form of Institutional Judicial Cooperation Among EU Member States. *Central European Journal of International and Security Studies (CEJISS)* [online]. 2018, vol. 12, no. 2, s. 84-99 [cit. 25. 4. 2019]. Dostupné z: <http://www.cejiss.org/static/data/uploaded/1534140599526645/Jel%C3%AADnek%20-%20The%20European%20Public%20Prosecutors%20Office.pdf>, s. 94-95

²⁴³ Více k této problematice například: SATZGER, Helmut. The Future European Public Prosecutor and the National Prosecution: Potential Conflicts and How They Could be Avoided. In: ASP, Petter, et al.: *The European Public Prosecutor's Office: Legal and Criminal Policy Perspectives*. 2015, Stockholm:

Za zmínku stojí i kontroverzní možnost stálé komory předat případ jinému pověřenému žalobci z jiného členského státu. Takový krok může příslušná stálá komora učinit kdykoli během vyšetřování, tzn. kdykoli před přijetím rozhodnutí o zahájení trestního stíhání, a to podle čl. 26 odst. 5 písm. a) nařízení. Takový postup ale může být problematický. Na jednu stranu se tím případ dostane do jiné země se zcela jiným právním řádem, podle kterého by bylo nutné nově postupovat. Zároveň ale takový postup představuje nebezpečí v souvislosti s *forum shopping*, což je nežádoucí praktika spočívající v přesunu trestního řízení do jiného státu z důvodu, že v této zemi bude mít veřejná žaloba buďto větší šanci na úspěch či z důvodu, že zde hrozí za stejnou trestnou činnost vyšší trestní sazba.

Další kontroverzní situace souvisí se zahájením vyšetřování, kdy policejní orgán má nově povinnost oznámit dozorovému státnímu zástupci všechny informace nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, který by mohl spadat do působnosti Úřadu. V tomto ohledu je zřejmé, že vnitrostátní policejní orgány nebudou mít dostatečné povědomí a znalosti o znění a působnosti nařízení a Úřadu. Oznamovací povinnost tak bude v první řadě plnit zejména dozorový státní zástupce, který rovněž v případě skutečností nasvědčujících tomu, že by vyšetřování a trestní stíhání daného jednání mohlo spadat do působnosti Úřadu, musí toto oznámit evropskému pověřenému žalobci. Ten tuto skutečnost následně sdělí evropskému žalobci, přičemž poté tato informace doputuje až ke stálé komoře, která se rozhodne, jak se ve věci bude dále postupovat.

Takový dlouhý řetězec informování o často velmi citlivých a rozsáhlých kauzách a podezřeních ze spáchání závažné a přeshraniční trestné činnosti ale přináší otázky, jestli bude efektivně zabráněno možnému úniku informací. U závažné kriminality – a to nejen u té hospodářské – obecně platí, že čím méně osob má informace o probíhajícím trestním řízení, tím lépe. V opačném případě se riziko úniku informací ze spisů či obecně z předsoudní fáze trestního řízení výrazně zvyšuje a šance na spravedlivé soudní rozhodnutí ve věci naopak snižuje. Toto riziko lidského selhání ale zřejmě eliminovat nelze.

5.4 Práva podezřelých a obviněných osob

Vzhledem k již vícekrát zmíněnému faktu, že v rámci EU neexistuje žádné unifikované evropské trestní právo, je v souvislosti s fungováním Úřadu hojně diskutována i problematika procesních záruk, konkrétně pak rozsah práv podezřelých a obviněných osob a soudní přezkum rozhodnutí Úřadu. Vyšetřování i trestní stíhání musí ze strany Úřadu zaručovat plné dodržování základních práv podezřelých i obviněných osob. Mezi ně zcela jistě patří například presumpce neviny, právo na obhajobu či obecně právo na spravedlivý proces.²⁴⁴ Vzhledem k rozdílnostem v národních právních řádech včetně procesněprávních záruk subjektů trestního řízení je proto důležité, že práva osob, kterých se vyšetřování či trestní stíhání týká, jsou garantována nejen vnitrostátním právním řádem, nýbrž také právem EU včetně Listiny základních práv EU (dále jen „Listina“).²⁴⁵ Samo nařízení explicitně odkazuje na dodržování práv zakotvených v Listině. Například dvojice autorů Marta Pawlik a André Klip ale kritizují fakt, že nařízení v tomto ohledu zcela ignoruje Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP). Podle nich je to zarážející zejména ve světle toho, že sama Lisabonská smlouva, konkrétně čl. 6 odst. 2 SEU, výslovně stanoví povinnost EU přistoupit k této Úmluvě.²⁴⁶

Vedle odkazu na dodržování práv podezřelých a obviněných osob, jak jsou zakotvena v Listině, poskytuje samotné nařízení jisté minimum procesních práv, která musí být v průběhu trestního řízení vedeného Úřadem vždy dodržována, a to od počátku vyšetřování až po ukončení trestního stíhání.

Podle čl. 41 odst. 2 nařízení má mít každá podezřelá či obviněná osoba po celou dobu trestního řízení zaručeno alespoň:

- a) právo na tlumočení a překlad podle směrnice 2010/64/EU;

²⁴⁴ WILLEMS, Tom. Asking the Right Questions: Interviewing in PIF Investigations. *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)* [online]. 2018, no. 2, s. 137-140 [cit. 15. 10. 2019]. Dostupné z: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2018-02.pdf, s. 137

²⁴⁵ TILOVSKA-KECHEDJI, Elena. European Public Prosecutor's Office: To be or not to be? *Journal of Eastern-European Criminal Law*. 2017, no. 2, s. 81-90; s. 85-86

²⁴⁶ PAWLIK, Marta a André KLIP. A Disappointing First Draft for a European Public Prosecutor's Office. In: ERKELENS, Leendert et al.: *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press. 2015, s. 183-193. ISBN: 978-94-6265-034-3, s. 188

- b) právo na informace a přístup k materiálům o případu podle směrnice 2012/13/EU;
- c) právo na přístup k obhájci a komunikaci se třetími osobami a jejich informování v případě zatčení podle směrnice 2013/48/EU;
- d) právo nevypovídat a právo presumpce nevinny podle směrnice (EU) 2016/343;
- e) právo na právní pomoc podle směrnice (EU) 2016/1919.²⁴⁷

Kromě těchto minimální procesních záruk stanovených nařízením a Listinou mají tyto osoby samozřejmě i práva vyplývající z příslušného vnitrostátního právního řádu, a to „včetně možnosti provádět důkazy, vyžadovat jmenování znalců nebo posouzení znalcem a výslech svědků a požadovat, aby Úřad získal tato opatření v zájmu obhajoby“.²⁴⁸

Taková minimalistická ochrana procesních práv podezřelých a obviněných je ale terčem kritiky i jiných odborníků. Kupříkladu Michèle Coninx uvádí, že rozdílnost procesních pravidel napříč členskými státy může být v budoucnu příčinou neshod, a to zejména v kontextu práv podezřelých.²⁴⁹ I z toho důvodu je důležité věnovat pozornost problematice soudního přezkumu procesních úkonů učiněných Úřadem či jeho jménem.

5.5 Soudní přezkum

Nastavení pravidel pro soudní přezkum procesních úkonů učiněných Úřadem bylo a nadále zůstává velice diskutovaným tématem. Ve svých odborných publikacích se jim věnuje řada autorů jako například Katalin Ligeti a Anne Weyembergh,²⁵⁰ Vera Alexandrova,²⁵¹ Raphaela Parizot,²⁵² Ezio Perillo,²⁵³ Kai M. Lohse²⁵⁴ nebo Fabio

²⁴⁷ Čl. 41 odst. 2 písm. a) až e) nařízení 2017/1939

²⁴⁸ Čl. 41 odst. 3 nařízení 2017/1939

²⁴⁹ CONINX, Michèle. The European Commission's Legislative Proposal: An Overview of Its Main Characteristics. In: ERKELENS, Leendert et al.: *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press, 2015, s. 21-38. ISBN: 978-94-6265-034-3, s. 30

²⁵⁰ LIGETI, Katalin a Anne WEYEMBERGH. 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?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press. 2015, s. 54-77. ISBN: 978-94-6265-034-3, s. 68-69

²⁵¹ ALEXANDROVA, Vera. Presentation of the Commission's Proposal on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office. In: ERKELENS, Leendert et al.: *The European Public Prosecutor's*

Giuffrida.²⁵⁵ V první řadě je třeba zdůraznit, že přezkum procesních úkonů Úřadu, které mají mít právní účinky vůči třetím osobám, budou podle čl. 42 odst. 1 nařízení provádět příslušné vnitrostátní soudy.²⁵⁶ Stejný postup se uplatní i v případech, kdy Úřad procesní úkony neučiní, přestože jej k jejich učinění nařízení právně zavazuje.²⁵⁷

Například Ezio Perillo ale zdůrazňuje i roli Soudního dvora EU (dále jen „SDEU“), a to i vzhledem ke znění čl. 263 SFEU, který stanoví, že SDEU přezkoumává mimo jiné i legalitu aktů institucí a jiných subjektů Unie, které „mají právní účinky vůči třetím osobám“.²⁵⁸ Sám Perillo sice následně připomíná i pátý pododstavec tohoto článku, který uvádí, že akty zřizující instituce a jiné subjekty Unie mohou pro podávání žalob proti aktům těchto institucí a jiných subjektů stanovit zvláštní podmínky, což potvrzuje i čl. 86 odst. 3 SFEU, nicméně dodává, že ze soudního přezkumu procesních úkonů přece jen nelze SDEU úplně vyloučit, a to kvůli celkovému regulačnímu rámci práva EU, ve kterém je Úřad zřízen. Otázkou podle něj zůstává, jakou roli v rámci soudního přezkumu bude SDEU přesně hrát.²⁵⁹

Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon? 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press, 2015, s. 11-20. ISBN: 978-94-6265-034-3, s. 19-20

²⁵² PARIZOT, Raphael. The Future EPPO: What Role for the CJEU. *New Journal of European Criminal Law* [online]. 2015, vol. 6, no. 4, 538-545 [cit. 20. 7. 2019]. Dostupné z: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/203228441500600416#>

²⁵³ PERILLO, Ezio. EPPO, the European Public Prosecutor's Office: European only in Name or Also in Law? *Revista Romana de Drept European* [online]. 2016, no. 1, s. 85-95 [cit. 20. 9. 2019]. Dostupné z: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/rianrwioe14&div=9&id=&page=>, s. 92 a násl.

²⁵⁴ LOHSE, Kai M. The European Public Prosecutor: Issues of Conferral, Subsidiarity and Proportionality. In: ERKELENS, Leendert et al.: *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press. 2015, s. 165-182. ISBN: 978-94-6265-034-3, s. 182

²⁵⁵ GIUFFRIDA, Fabio. The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom? *Centre for European Policy Studies (CEPS)* [online]. 2017, no. 3 [cit. 15. 9. 2019]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/02/RR2017-03_EPPO.pdf, s. 8-12

²⁵⁶ HERRNFELD, Hans-Holger. The EPPO's Hybrid Structure and Legal Framework. Issues of Implementation – a Perspective from Germany. *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)* [online]. 2018, no. 2, s. 117-121 [cit. 15. 4. 2019]. Dostupné z: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2018-02.pdf, s. 119

²⁵⁷ Čl. 42 odst. 1 nařízení 2017/1939

²⁵⁸ Čl. 263 SFEU

²⁵⁹ PERILLO, Ezio. EPPO, the European Public Prosecutor's Office: European only in Name or Also in Law? *Revista Romana de Drept European* [online]. 2016, no. 1, s. 85-95 [cit. 20. 9. 2019]. Dostupné z: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/rianrwioe14&div=9&id=&page=>, s. 92-93. V tomto ohledu je důležité zmínit, že autor svůj příspěvek napsal ještě před přijetím finálního znění nařízení.

5.5.1 Vnitrostátní soudy

Finální verze nařízení na to poskytuje odpověď v čl. 42 odst. 2 až 8. Legislativa zde uvádí, že SDEU v souladu s čl. 267 SFEU²⁶⁰ rozhoduje o předběžných otázkách, které se týkají:

- a) platnosti procesních úkonů Úřadu, a to tehdy, je-li taková otázka platnosti vznesena u jakéhokoli vnitrostátního soudu přímo na základě unijního práva;
- b) výkladu či platnosti ustanovení práva EU včetně předmětného nařízení;
- c) výkladu příslušnosti²⁶¹ a výkonu pravomocí²⁶² Úřadu ve vztahu k jakémukoli kompetenčnímu sporu mezi Úřadem a příslušnými vnitrostátními orgány.²⁶³

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že SDEU bude hrát roli subjektu zodpovědného za přezkum procesních úkonů Úřadu mající právní účinky vůči třetím osobám, a to v rámci řízení o předběžné otázce. Tu může v rámci řízení před vnitrostátními soudy SDEU položit jakýkoli národní soud v případě, kdy je pro meritorní rozhodnutí třeba vyjasnit si platnost či jednotný výklad ustanovení práva EU.²⁶⁴

Z příkladů kritických vyjádření směrem k finálnímu textu nařízení včetně mnohdy nejednoznačných či rozporuplných pasáží, přičemž o mnohých již bylo pojednáno v rámci jednotlivých kapitol této práce, je vcelku pravděpodobné, že zejména v prvních letech fungování Úřadu se vnitrostátní soudy budou v rámci soudního přezkumu procesních úkonů Úřadu obracet s žádostí o závazný výklad některých ustanovení nařízení na SDEU poměrně často. Je tedy možné, že řízení o předběžných

²⁶⁰ Podle čl. 267 SFEU má SDEU pravomoc rozhodovat mimo jiné o předběžných otázkách, které se týkají jednak výkladu Smluv, jednak také platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie.

²⁶¹ Viz kapitola 4.1 Působnost Úřadu

²⁶² Viz kapitola 4.4 Výkon pravomocí

²⁶³ Čl. 42 odst. 2 písm. a) až c) nařízení 2017/1939

²⁶⁴ „Má-li soud (...) pochybnost o výkladu nebo platnosti určité unijní právní normy, může – a někdy dokonce i musí – podat k Soudnímu dvoru předběžnou otázku podle čl. 267 SFEU. Existují tak dva základní druhy předběžných otázek: otázky na výklad unijních právních norem a otázky na jejich platnost. (...) Řízení o předběžné otázce se stalo postupem času nejdůležitějším řízením před unijními soudy a klíčovým nástrojem nejen k zajištění jednotné aplikace unijního práva na celém území Unie, ale i zásadním prostředkem k prohloubení evropské integrace. (...) O předběžných otázkách rozhoduje v současné době pouze Soudní dvůr.“ (TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ et al.: *Právo Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, 496 s. ISBN: 978-80-87576-53-3, s. 385)

otázkách ve věci výkladu nařízení bude v příštích letech více a vliv SDEU na faktické fungování Úřadu tak bude větší, než by se mohlo po přečtení čl. 42 nařízení na první pohled zdát.

Rozhodnutí ve věci samé sice v těchto případech mají ve svých rukou vnitrostátní soudy, závazný výklad unijního práva ze strany SDEU však konečné rozhodnutí ve věci většinou významně ovlivní. SDEU navíc nebude mít možnost přezkoumávat jen výklad a platnost ustanovení práva EU, nýbrž v rámci řízení o předběžné otázce bude moci přezkoumávat i samotnou platnost procesních úkonů Úřadu, pokud příslušný vnitrostátní soud takovou otázku platnosti úkonu vznesl přímo na základě unijního práva.²⁶⁵ To vše indikuje, že vzhledem k propojení unijního a vnitrostátního práva v souvislosti s fungováním Úřadu je pravděpodobné, že vnitrostátní soudy se budou při soudním přezkumu úkonů Úřadu na SDEU v rámci řízení o předběžné otázce obracet. Otázkou pak zůstává, jaký dopad to bude mít na celkovou délku trestního řízení jako takového. Standardní délka řízení o předběžné otázce je totiž v současné době 17 měsíců.²⁶⁶

5.5.2 Soudní dvůr EU

Zcela odlišnou situaci ale představuje rozhodnutí Úřadu o odložení případu.²⁶⁷ Pokud je takové rozhodnutí zpochybněno přímo na základě práva EU, SDEU v souladu se čtvrtým pododstavcem čl. 263 SFEU²⁶⁸ toto rozhodnutí přezkoumá sám.²⁶⁹ Soudní přezkum ze strany vnitrostátních soudů je tak v případě přezkumu rozhodnutí o odložení případu zcela vyloučen ve prospěch SDEU. Taková situace tedy ani nepočítá s řízením o předběžné otázce, nýbrž rovnou s rozhodováním ve věci samé ze strany SDEU.

²⁶⁵ Čl. 42 odst. 2 písm. a) nařízení 2017/1939

²⁶⁶ ISAP. Zastupování ČR před Soudním dvorem EU – databáze vládního zmocněnce. *Informační systém pro implementaci práva EU. Úřad vlády ČR* [online]. [cit. 15. 11. 2019]. Dostupné z: <https://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdpo>

²⁶⁷ Viz kapitola 5.2.3 Odložení případu

²⁶⁸ Čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU stanoví, že „každá fyzická nebo právnická 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“.

²⁶⁹ Čl. 42 odst. 3 nařízení 2017/1939

SDEU ovšem má samostatnou rozhodovací pravomoc i v jiných věcech, ve kterých nejsou dle nařízení příslušné vnitrostátní soudy a které se týkají Úřadu. Podle nařízení tak SDEU má pravomoc samostatně a meritorně rozhodovat:

- a) v souladu s čl. 268 SFEU o jakémkoli sporu o náhradu újmy způsobené Úřadem;
- b) v souladu s čl. 272 SFEU o jakémkoli sporu o rozhodčích doložkách obsažených ve smlouvách uzavřených Úřadem;
- c) v souladu s čl. 270 SFEU o jakémkoli sporu o záležitostech zaměstnanců;
- d) na základě čl. 14 odst. 5 nařízení o odvolání evropského nejvyššího žalobce;
- e) na základě čl. 16 odst. 5 nařízení o odvolání evropských žalobců.²⁷⁰

SDEU je ovšem příslušný rovněž i k přezkumu rozhodnutí Úřadu, která nejsou procesními úkony. Takovými rozhodnutími může být mimo jiné rozhodnutí Úřadu týkající se „práva veřejnosti na přístup k dokumentům, rozhodnutí o odvolání evropských pověřených žalobců přijatá podle čl.17 odst. 3²⁷¹ tohoto nařízení nebo jakákoli jiná správní rozhodnutí“.²⁷²

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že příslušnost SDEU v rámci soudního přezkumu rozhodnutí Úřadu je poměrně velká, a to i s ohledem na důležitost a možná i četnost řízení o předběžných otázkách, která v budoucnu poskytnou jednotný výklad ustanovení týkajících se fungování Úřadu, čímž *de facto* ovlivní i jeho každodenní fungování a činnost.

6. Vnější vztahy

Při analýze budoucího fungování Úřadu nelze opomenout jednu ze stěžejních oblastí, a to nastavení vztahů a spolupráce mezi Úřadem a třetími stranami. Nařízení výslovně počítá s tím, že Úřad může v případě potřeby navázat a udržovat pracovní vztahy s institucemi, orgány a jinými subjekty Unie, stejně jako s orgány členských zemí EU, které se projektu Úřadu evropského veřejného žalobce neúčastní. Stejně tak

²⁷⁰ Čl. 42 odst. 4 až 7 nařízení 2017/1939

²⁷¹ Viz kapitola 3.3.1 Jmenování a odvolávání evropských pověřených žalobců

²⁷² Čl. 42 odst. 8 nařízení 2017/1939

může navazovat i vztahy s orgány třetích zemí mimo EU nebo s mezinárodními organizacemi. S těmito partnery si pak Úřad může mimo jiné vyměňovat veškeré informace, není-li to vyloučeno přímo nařízením.^{273 274}

6.1 Agentura EU pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust)

Vytvoření Úřadu jakožto zcela nové entity v rámci oblasti svobody, bezpečnosti a práva má nevyhnutelný dopad na spolupráci a dynamiku vztahů s již existujícími unijními orgány. Autor Filippo Spiazia ve svém odborném příspěvku s názvem *The European Public Prosecutor's Office How to Implement the Relations with Eurojust?* zdůrazňuje, že dotčena bude zejména kooperace a vzájemné vztahy s Agenturou EU pro justiční spolupráci (dále jen „Eurojust“). Eurojust byl zřízen v roce 2002 s cílem posílit justiční spolupráci a koordinaci mezi příslušnými justičními orgány členských zemí za účelem efektivnějšího vyšetřování závažné trestné činnosti. Tento orgán nemá žádné vyšetřovací pravomoci, nemůže vyšetřování zahájit ani vést stejně jako nemůže zahájit ani vést trestní stíhání proti konkrétní osobě. Jedná se tedy o orgán sloužící pouze ke zlepšení a posílení přeshraniční justiční spolupráce v případech závažné trestné činnosti.²⁷⁵ Autorů, kteří se problematice budoucího nastavení vztahů (nejen) mezi Úřadem a Eurojustem věnují, je ovšem daleko více. Jako příklad můžeme uvést jména Valsamis Mitsilegas and Fabio Giuffrida,²⁷⁶ Adam Gergely Bekes,²⁷⁷ Catherine Deboyser²⁷⁸ nebo Michael Plachta.²⁷⁹

²⁷³ Čl. 99 odst. 1, 2 nařízení 2017/1939

²⁷⁴ BEKES, Adam Gergely. Critical Thoughts on the Future Cooperation between EPPO and its Partners in Light of the Recently Adopted Regulation. *Analele Universității de Vest din Timișoara – Seria Drept* [online]. 2018, no. 1, s. 5-25 [cit. 20. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=684982>, s. 8

²⁷⁵ SPIEZIA, Filippo. The European Public Prosecutor's Office: How to Implement the Relations with Eurojust? *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)* [online]. 2018, no. 2, s. 130-137 [cit. 15. 10. 2019]. Dostupné z: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2018-02.pdf, s. 131

²⁷⁶ MITSILEGAS, Valsamis a Fabio GIUFFRIDA. Raising the Bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. *Centre for European Policy Studies (CEPS)* [online]. 2017, no. 39 [cit. 15. 8. 2019]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/11/PI%202017-39%20Mitsilegas_Giuffrida_0.pdf, s. 16-19

²⁷⁷ BEKES, Adam Gergely. Critical Thoughts on the Future Cooperation between EPPO and its Partners in Light of the Recently Adopted Regulation. *Analele Universității de Vest din Timișoara – Seria Drept* [online]. 2018, no. 1, s. 5-25 [cit. 20. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=684982>, s. 6-8

²⁷⁸ DEBOYSER, Catherine. European Public Prosecutor's Office and Eurojust: Love Match or Arranged Marriage? In: ERKELENS, Leendert et al.: *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm*

Spolupráce mezi Úřadem a Eurojustem je zmíněna už v čl. 3 odst. 3 nařízení, podrobněji je ale vymezena v čl. 100 nařízení. Podle něj má být mezi oběma subjekty navázán úzký vztah založený na vzájemné spolupráci, jehož součástí jsou i pravidelná setkání evropského nejvyššího žalobce a předsedy Eurojustu, kteří mají společně projednávat otázky společného zájmu. Nařízení rovněž počítá se zapojením Eurojustu do činnosti Úřadu v rámci přeshraničních případů, a to zejména a) sdílením informací o průběhu vyšetřování nebo b) vyzváním Eurojustu k poskytnutí podpory při doručování rozhodnutí, žádostí o právní pomoc a při výkonu této právní pomoci, a to jak v členských zemích EU, které nejsou součástí Úřadu, tak v zemích mimo EU, kde Eurojust působí.²⁸⁰ V neposlední řadě se Úřad může spolehnout na administrativní podporu a zdroje Eurojustu. Podrobnosti k této oblasti vzájemných vztahů ale musí stanovit budoucí smlouva, která bude mezi Úřadem a Eurojustem vytvořena a přijata.²⁸¹

Jistý privilegovaný vztah mezi těmito dvěma subjekty přitom vyplývá už z primárního práva EU, konkrétně z čl. 86 SFEU, který stanoví, že Úřad může být vytvořen přímo z Eurojustu. Tento způsob realizace Úřadu se nicméně neuplatní, jelikož nařízení – jak už bylo uvedeno – mluví o úzkém vztahu mezi nimi. Eurojust tak bude i nadále fungovat a plnit své dosavadní funkce.

Doposud je ale nejasné, jaký dopad na rozpočet Eurojustu bude zmíněná úzká spolupráce vlastně mít. Vzhledem k uvedenému spolehnutí se na administrativní podporu a zdroje Eurojustu by mělo být v blízké budoucnosti diskutováno posílení finančních i personálních kapacit tohoto orgánu. Role Eurojustu totiž může být klíčová, a to především v rámci vyšetřování, které bude zahrnovat území zemí, které se projektu Úřadu evropského veřejného žalobce neúčastní, ať už půjde o země EU či nikoli.

Eurojust je totiž tvořen mimo jiné národními zástupci všech unijních zemí a jeho součástí jsou i styční státní zástupci z Norska, Švýcarska, Spojených států a Černé hory,

or a Two-Headed Dragon? 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press, 2015, s. 79-96. ISBN: 978-94-6265-034-3, s. 80

²⁷⁹ PLACHTA, Michael. Council of the European Union Declares Deadlock on the European Public Prosecutor's Office. *International Enforcement Law Reporter* [online]. 2017, vol. 33, no. 2, s.70-73 [cit. 23. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.foxrothschild.com/content/uploads/2017/03/INTERNATIONAL-ENFORCEMENT-LAW-REPORTER-Volume-33-Issue-2-Feb.-1-28-2017-003.pdf>, s. 72

²⁸⁰ Čl. 100 odst. 1,2 nařízení 2017/1939

²⁸¹ SPIEZIA, Filippo. The European Public Prosecutor's Office: How to Implement the Relations with Eurojust? *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)* [online]. 2018, no. 2, s. 130-137 [cit. 15. 10. 2019]. Dostupné z: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2018-02.pdf, s. 134

což jsou státy, se kterými má Eurojust uzavřené smlouvy o spolupráci. To vše velmi napomáhá justiční spolupráci napříč těmito zeměmi. Eurojust tak může být v rámci fungování Úřadu nápomocen třeba u vyšetřování a trestního stíhání přeshraničních trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie, které mohou být spojeny se státy, které na posílené spolupráci neparticipují.

Úloha Eurojustu se ale nemusí zúžit pouze na tyto případy. Do působnosti Úřadu spadají i již zmíněné neoddělitelně spjaté trestné činy, avšak Úřad v takovém případě může své pravomoci vykonávat pouze, pokud horní hranice trestních sankcí za tyto činy nepřevyšují sankce za trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Unie. Role Eurojustu by se tak mohla uplatnit i v případech, kdy působnost Úřadu na tyto trestné činy nedopadne. Podobně tomu může být také v případě trestných činů týkajících se podvodů s DPH, kde škoda nedosáhne hranice 10 milionů eur, ale bude mít přeshraniční rozměr. V těchto i v jiných situacích tak mohou přijít na řadu kapacity a informace shromážděné právě tímto orgánem.²⁸²

6.2 Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF)

Evropský úřad pro boj proti podvodům (dále jen „OLAF“) je nezávislým subjektem vytvořeným v roce 1999, který funguje v rámci Evropské komise a jehož primárním úkolem je chránit unijní finanční zájmy. Stejně jako Eurojust nemá OLAF pravomoc zahájit trestní řízení, nemůže zahájit trestní vyšetřování ani trestní stíhání ani nikoho obžalovat. Jeho vyšetřování je v tomto ohledu čistě administrativní a jeho závěry jsou pouze doporučující. I v případě OLAFu přitom podle některých autorů existuje riziko, že finanční a personální kapacity potřebné ke zřízení Úřadu budou mít negativní dopad na jeho fungování.²⁸³

OLAF je zodpovědný v první řadě za ochranu finančních zájmů Unie a jeho administrativní vyšetřování je zaměřeno na boj proti podvodům, korupci a jiným ilegálním aktivitám. I přes absenci právní vynutitelnosti a závaznosti jeho zjištění je dosah práce tohoto subjektu značný a množství a kvalita shromážděných informací

²⁸² Ibid., s. 134

²⁸³ CSÚRI, András. The Proposed European Public Prosecutor's Office – from a Trojan Horse to a White Elephant? *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* [online]. 2016, no. 18, s. 122-151 [cit. 18. 9. 2019]. Dostupné z:

https://www.researchgate.net/publication/303468050_The_Proposed_European_Public_Prosecutor's_Office_-_From_a_Trojan_Horse_to_a_White_Elephant, s. 139-140

mohou být pro potřeby Úřadu hodnotné a přínosné. Jen v letech 2010 až 2016 OLAF uzavřel přes 1 600 vyšetřování a vydal více než 2 000 doporučení.²⁸⁴

Podle nařízení by měla být budoucí spolupráce mezi Úřadem a OLAFem úzká a jejím primárním cílem by měla být výměna informací, vzájemné doplňování a podpora při ochraně unijních finančních zájmů. Důležité také je, že pokud Úřad provede vyšetřování trestní, OLAF již ve stejné věci nemůže zahájit vyšetřování administrativní.

V průběhu vyšetřování však Úřad bude moci OLAF požádat o součinnost, podporu a doplnění jeho činností, a to například v podobě a) poskytnutí informací, analýz (včetně forezních), odborných znalostí a provozní podpory; b) usnadnění koordinace při výkonu různých opatření ze strany vnitrostátních nebo unijních subjektů či c) provedení administrativního vyšetřování na žádost Úřadu.^{285 286}

Sdílení informací ale může fungovat i opačným směrem, když Úřadu poskytne OLAF informace o případech, které se sám Úřad rozhodl nevyšetřovat či je odložil. Podrobnou analýzu budoucí spolupráce mezi OLAFem a Úřadem pak poskytuje mimo jiné studie z dílny Evropského parlamentu,²⁸⁷ konkrétní kontury vztahů ale stanoví až budoucí smlouva mezi těmito unijními subjekty.

6.3 Evropský policejní úřad (Europol)

Europol je unijní organizací zřízenou v roce 1997 za účelem podpory vyšetřování trestné činnosti napříč EU skrze vytváření analýz a výměnu informací mezi národními policejními orgány. Podobně jako Eurojust a OLAF ani Europol nemá pravomoc zahájit a vést trestní vyšetřování či zahájit trestní stíhání.²⁸⁸

²⁸⁴ TILOVSKA-KECHEDJI, Elena. European Public Prosecutor's Office: To be or not to be? *Journal of Eastern-European Criminal Law*. 2017, no. 2, s. 81-90; s. 83

²⁸⁵ WILLEMS, Tom. Asking the Right Questions: Interviewing in PIF Investigations. *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)* [online]. 2018, no. 2, s. 137-140 [cit. 15. 10. 2019]. Dostupné z: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2018-02.pdf, s. 138

²⁸⁶ Čl. 101 odst. 1, 2, 3 písm. a) až c) nařízení 2017/1939

²⁸⁷ WEYEMBERGH, Anne a Chloé BRIERE. The future cooperation between OLAF and the European Public Prosecutor's Office. *Policy Department for Budgetary Affairs, Directorate General for Internal Policies of the Union, European Parliament* [online]. 2017, 30 s. [cit. 10. 11. 2019]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603789/IPOL_IDA\(2017\)603789_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603789/IPOL_IDA(2017)603789_EN.pdf)

²⁸⁸ TILOVSKA-KECHEDJI, Elena. European Public Prosecutor's Office: To be or not to be? *Journal of Eastern-European Criminal Law*. 2017, no. 2, s. 81-90; s. 83

V souvislosti se vzájemnými vztahy mezi Úřadem a Europolem je ale nařízení velmi skoupé. V čl. 102 odst. 1 pouze stanoví, že Úřad – stejně jako v případě Eurojustu a OLAFu – naváže s Europolem úzký vztah, který bude blíže vymezen v budoucí bilaterální smlouvě. Podle odst. 2 stejného článku pak Úřad bude moci Europol požádat o poskytnutí veškerých informací, které se budou týkat trestného činu, jehož vyšetřování a trestní stíhání je v rukou Úřadu. Europol pak může být v takovém případě ze strany Úřadu požádán i o analytickou podporu.

6.4 Ostatní subjekty EU

V souvislosti se vztahy mezi Úřadem a ostatními orgány, institucemi a jinými subjekty Unie je nařízení rovněž velmi stručné, když výslovně předpokládá jen navázání vztahů (nikoli však úzkých) s Komisí.

S tou má Úřad spolupracovat primárně za účelem ochrany unijních finančních zájmů. I v tomto případě podrobnosti stanoví budoucí bilaterální smlouva. Ve vztahu k subjektům Unie je pak Úřad povinen poskytnout dostatečné informace v případě, kdyby takový subjekt byl dotčenou obětí trestného činu spadajícího do kompetence Úřadu, aby takový subjekt mohl rychle přijmout vhodná a potřebná opatření.²⁸⁹

6.5 Třetí země a mezinárodní organizace

Neméně důležité je vymezení spolupráce mezi Úřadem a zeměmi mimo EU či mezinárodními organizacemi. Sám Úřad se totiž bude zaměřovat na přeshraniční trestnou činnost, která sice celá nebo z velké části může probíhat na území EU, nicméně nelze vyloučit, že některé vyšetřovací úkony bude nutné provést za jejími hranicemi. Z toho důvodu bude důležité, aby Úřad uzavíral pracovní ujednání rovněž se státy mimo EU nebo s mezinárodními organizacemi, jejichž účelem bude výměna strategických informací, vysílání styčných úředníků do Úřadu nebo vytváření kontaktních míst Úřadu ve třetích státech. Stěžejní je v tomto ohledu čl. 104 odst. 3 nařízení, který stanoví, že mezinárodní smlouvy závazné pro EU, které se týkají oblastí v působnosti Úřadu, jsou pro Úřad závazné. Typickým příkladem takové smlouvy mohou být třeba dohody o spolupráci v trestních věcech.²⁹⁰

²⁸⁹ Čl. 103 odst. 1, 2 nařízení 2017/1939

²⁹⁰ Čl. 104 odst. 1, 2, 3 nařízení 2017/1939

Stále nezodpovězenou otázkou jsou ale případy, kdy třetí stát Úřad neuzná jakožto orgán, který má pravomoc provádět vyšetřování a podávat žádosti o právní pomoc. V takové situaci bude jediným schůdným řešením buďto uzavření mezinárodní smlouvy mezi Uníí a třetím státem, nebo situace, kdy příslušný evropský pověřený žalobce požádá o podání žádosti o právní pomoc státního zástupce v jeho členské zemi, který nebude nijak spojen s Úřadem. Ten oficiální cestou může orgány třetího státu o právní pomoc požádat, musí je však vždy informovat o tom, že veškeré důkazy takto shromážděné budou následně poskytnuty Úřadu.²⁹¹

Co ale dělat v případě, kdy třetí stát z tohoto důvodu odmítne právní pomoc poskytnout? Jistě na to bude mít právo, jelikož dokud sám Úřad neuzná, nic jej nebude zavazovat s ním jakkoli spolupracovat, a to ani v případě, kdy je o právní pomoc požádán skrze příslušné vnitrostátní orgány. Konečným příjemcem takové pomoci totiž bude instituce, kterou tento stát neuznává, a tudíž si odmítnutí poskytnutí takové právní pomoci poměrně snadno ospravedlní. Důležité je upozornit i na fakt, že v případě žádosti o vydání osoby evropský pověřený žalobce žádá o vydání v souladu s vnitrostátními právními předpisy či mezinárodními smlouvami příslušné orgány svého státu.²⁹²

Kritický pohled na tuto část nařízení poskytuje i Jiří Jelínek. „Ve vztahu ke třetím státům, tedy při žádosti o právní pomoc, bude muset evropský veřejný žalobce spoléhat na tradiční formu mezinárodní justiční spolupráce. Jestliže neexistuje smlouva, potom klíčovým nástrojem justiční spolupráce je zásada reciprocit, podle které si jednotlivé státy mezi sebou poskytují záruku vzájemnosti.“²⁹³ EU však není státem, nýbrž je subjektem *sui generis*, a tedy nemůže poskytnout žádnou takovou záruku vzájemnosti. Z toho pramení i možnost třetích zemí nevyhovět žádosti ze strany Úřadu.

²⁹¹ Čl. 104 odst. 5 nařízení 2017/1939

²⁹² BEKES, Adam Gergely. Critical Thoughts on the Future Cooperation between EPPO and its Partners in Light of the Recently Adopted Regulation. *Analele Universității de Vest din Timișoara – Seria Drept* [online]. 2018, no. 1, s. 5-25 [cit. 20. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=684982>, s. 10

²⁹³ JELÍNEK, Jiří. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru, *Kriminalistika*. 2018, vol. 51, no. 1, str. 59-74; s. 70

6.6 Členské státy EU, které nejsou součástí Úřadu

Asi nejproblematictější je budoucí nastavení vzájemných vztahů mezi Úřadem a unijními státy, které se na posílené spolupráci za účelem zřízení Úřadu odmítly účastnit. Navzdory důležitosti těchto vztahů je však nařízení v tomto ohledu velice neurčité a lakonické. Úřad podle čl. 105 nařízení může s orgány těchto států uzavírat pracovní ujednání za účelem sdílení strategických informací, vysílání styčných úředníků do sídla v Lucemburku nebo vytváření kontaktních míst v těchto zemích. Pokud není mezi Úřadem a těmito státy zřízen žádný takový právní nástroj týkající se spolupráce v trestních věcech, členské státy, které jsou součástí Úřadu, mají povinnost Úřad informovat o podobě a fungování vztahů, které tyto státy mají se zeměmi, které se posílené spolupráce neúčastní.²⁹⁴ Nic víc nařízení v rámci vztahů mezi Úřadem a státy EU, které nejsou součástí Úřadu, nestanoví.

Velmi kritický je v tomto ohledu András Csúri, podle kterého se takové státy, které nebudou chtít či nebudou moci vyhovět žádostem Úřadu například ve věci poskytnutí důkazů pro vyšetřování vedené Úřadem, mohou velmi lehce stát bezpečným útočištěm (*safe haven*) pro nelegálně získané finanční prostředky z EU.²⁹⁵ Szymon Pawelec pak v této souvislosti upozorňuje, že stále není jasné, jak se k působnosti, pravomocím a fungování Úřadu tyto nečlenské země vlastně postaví a jak budou tuto novou entitu vnímat a jak její existenci přijmou. Některé státy podle něj budou inklinovat spíše ke spolupráci, některé se však mohou rozhodnout Úřad ignorovat. Otázkou ale je, zda takové země, které budou spolupráci s Úřadem odmítat, svým jednáním neporuší zásadu loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 SEU, zásadu vzájemné solidarity zakotvenou v čl. 3. odst. 3 SEU či povinnost bojovat proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy EU, kterou najdeme v čl. 325 SFEU. Stejně tak mohou ale členské státy odmítající spolupráci s Úřadem argumentovat svou neúčastí na posílené spolupráci, která je již ze své

²⁹⁴ BEKES, Adam Gergely. Critical Thoughts on the Future Cooperation between EPPO and its Partners in Light of the Recently Adopted Regulation. *Analele Universității de Vest din Timișoara – Seria Drept* [online]. 2018, no. 1, s. 5-25 [cit. 20. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=684982>, s. 10-11

²⁹⁵ CSÚRI, András. The Proposed European Public Prosecutor's Office – from a Trojan Horse to a White Elephant? *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* [online]. 2016, no. 18, s. 122-151 [cit. 18. 9. 2019]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/303468050_The_Proposed_European_Public_Prosecutor's_Office_-_From_a_Trojan_Horse_to_a_White_Elephant, s. 139

podstaty dobrovolná a jejímž účelem je právě poskytnout zemím možnost ji odmítnout, což by v tomto případě znamenalo mimo jiné i odmítnout uznání působnosti Úřadu či výkonu jeho pravomocí. To potvrzuje i čl. 327 SFEU, který stanoví, že „každá posílená spolupráce musí zachovávat pravomoci, práva a povinnosti členských států, které se jí neúčastní“.²⁹⁶

Zajímavá situace může nastat i v případě, kdy bude trestný čin spadající do působnosti Úřadu spáchán sice na území členské země účastníci se projektu Úřadu evropského veřejného žalobce, avšak osobou se státní příslušností státu EU, který se posílené spolupráce neúčastní. V takovém případě bude nějaká míra kooperace mezi Úřadem a takovým státem zcela jistě potřeba. Co když ale daný stát odmítne s Úřadem v této věci jakkoli spolupracovat, jelikož si vyhradí právo Úřad včetně jeho působností a výkonu pravomocí neuznat? Odpověď na otázky tohoto typu poskytne pravděpodobně až praxe následujících let.²⁹⁷

7. Vliv nařízení na právní řád České republiky

V souvislosti s účastí České republiky na posílené spolupráci zřizující Úřad evropského veřejného žalobce je pro účely této práce zcela zásadní analyzovat vedle jiného i dopad této legislativy na český právní řád. Výše bylo už několikrát zmíněno, že fungování Úřadu se bude v mnoha ohledech spoléhat na ustanovení vnitrostátních právních řádů a řídit se jimi, a to z důvodu absence jednotného unijního trestního práva procesního i hmotného. I přesto však nemůžeme v žádném případě tvrdit, že v posledních letech žádná europeizace, a tedy harmonizace trestního práva v rámci EU neprobíhá. Opak je totiž pravdou, a to zejména pokud jde o trestní právo hmotné. Určitá harmonizace zejména skutkových podstat tzv. evropských trestných činů uvedených v různých směrnících přijatých na unijní úrovni probíhá v jednotlivých členských zemích již dlouhou dobu. Tato problematika ale není předmětem této práce. Poměrně

²⁹⁶ PAWELEC, Szymon. Implications of Enhanced Cooperation for the EPPO Model and Its Functioning. In: ERKELENS, Leendert et al.: *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press, 2015, s. 209-227. ISBN: 978-94-6265-034-3, s. 216-217

²⁹⁷ CSÚRI, András. The Proposed European Public Prosecutor's Office – from a Trojan Horse to a White Elephant? [online]. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2016, no. 18, s. 122-151 [cit. 18. 9. 2019]. Dostupné z:

https://www.researchgate.net/publication/303468050_The_Proposed_European_Public_Prosecutor's_Office_-_From_a_Trojan_Horse_to_a_White_Elephant, s. 150

významný dopad na český právní řád má ovšem i v této práci analyzované nařízení stejně jako s ním neodmyslitelně spjatá směrnice. Z toho důvodu je na místě si související legislativní změny – minimálně ty trestněprávní – ve vnitrostátním právním řádu blíže představit.

Pokud jde o věcnou působnost Úřadu, tedy o trestné činy jejichž vyšetřování a trestní stíhání bude mít Úřad na starosti, odkazuje nařízení v první řadě na směrnici a její transpozici do vnitrostátního práva. Tato s fungováním Úřadu neodmyslitelně spjatá harmonizace trestního práva hmotného, stejně jako její dopad na právní řád České republiky již byla podrobně představena v kapitole 4. Působnost a výkon pravomocí, respektive v kapitolách 4.1.1 Směrnice EP a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. 7. 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (*PIF Directive*) a 4.1.3 Právní stav v České republice *de lege lata* a *de lege ferenda*. Tímto se však legislativní dopad Úřadu na český právní řád nevyčerpává.

Přijetím samotného nařízení totiž České republice vznikla povinnost připravit svůj právní řád na fungování Úřadu, a to nejen v rámci trestního práva hmotného – jehož harmonizace je představována zejména transpozicí zmíněné směrnice –, ale také v rámci trestního práva procesního. Nařízení je totiž v první řadě předpisem procesněprávní povahy, a to navíc takovým, který ve svých ustanoveních často odkazuje – ať už explicitně či implicitně – na znění vnitrostátního práva. Nařízení zřizuje mnoho právních institutů, které vnitrostátní právní řády členských zemí neznají, přičemž pro fungování Úřadu je nezbytně nutné příslušné právní předpisy novelizovat způsobem, aby bylo možné nařízení aplikovat. Kupříkladu nejvyšší státní zástupce Pavel Zeman k tomu uvádí následující: „Přijaté nařízení ovlivní český právní řád už jenom z toho hlediska, že musíme některé věci implementovat a připravit se na fungování evropského žalobce. Jde o některé úpravy technicistního rázu, týkající se postavení evropského žalobce. Tento institut se musí zakomponovat do trestního řádu jako další zmíněný orgán s trestní pravomocí“ a dále dodává, že „ačkoliv je nařízení Rady (EU) 2017/1939 přímo použitelné, je včasné nabytí účinnosti novel dotčených zákonů základním předpokladem pro počátek fungování Úřadu v ČR a českých státních zástupců, kteří pro tento úřad budou pracovat“.²⁹⁸

²⁹⁸ Emailová komunikace s Petrem MALÝM, tiskovým mluvčím Nejvyššího státního zastupitelství. Citace na základě odpovědi nejvyššího státního zástupce Pavla ZEMANA na otázky položené autorem této práce. Praha, 8. července 2019 a 15. října 2019

Podle čl. 120 nařízení má Úřad začít plnit své úkoly ode dne stanoveného Komisí na návrh evropského nejvyššího žalobce, přičemž ale tento den „nesmí nastat dříve než tři roky po dni vstupu tohoto nařízení v platnost“.²⁹⁹ Nařízení bylo vyhlášeno v Úředním věstníku Evropské unie L 283 dne 31. 10. 2017, v platnost tedy vstoupilo dne 20. 11. 2017. Úřad proto může začít fungovat nejdříve 21. 11. 2020. Státům tak byla na přípravu vnitrostátních právních řádů, tj. na přijetí předpisů a novel potřebných k aplikaci nařízení, poskytnuta lhůta tří let.

V České republice byly příslušné legislativní změny přijaty v rámci zákona č. 315/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Poslanecká sněmovna legislativu schválila ve 3. čtení dne 27. 9. 2019, Senát následně dne 30. 10. 2019. Prezident republiky schválený zákon podepsal dne 14. 11. 2019, přičemž platnosti předpis nabyl dne 28. 11. 2019, a to vyhlášením ve Sbírce zákonů v částce 133 pod číslem 315/2019 Sb. a jejím rozesláním. Účinnost zákon nabyl dne 1. 12. 2019.³⁰⁰ Novelizace těch nejdůležitějších právních předpisů v souvislosti s přijetím nařízení a vytvořením Úřadu si představíme níže.

7.1 Zákon o státním zastupitelství

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (dále jen „ZSZ“) je právní předpis, na který má přijaté nařízení značný dopad. Zákon totiž nově upravuje rovněž postavení státních zástupců, kteří působí v Úřadu evropského veřejného žalobce, stejně jako poskytování informací a součinnost mezi státním zastupitelstvím a Úřadem.³⁰¹

Podle § 12j odst. 1 ZSZ novela dopadá mj. i na ministerstvo vnitra, které je nově povinno poskytovat údaje ze základního registru obyvatel, agendového informačního systému evidence obyvatel nebo z registru rodných čísel nejen státnímu zastupitelství, ale rovněž i Úřadu. Ten se tedy může v této souvislosti obracet přímo na ministerstvo. Stejně tak je povinna učinit i Policie České republiky v případě, kdy Úřad požádá o poskytnutí informací z agendového informačního systému cizinců.

²⁹⁹ Čl. 120 odst. 2 nařízení 2017/1939

³⁰⁰ Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=337> a <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?O=8&T=337>

³⁰¹ § 1 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

Důležitou novelizací prošel i § 16b odst. 1 ZSZ, podle kterého je možno podat proti evropskému pověřenému žalobci stížnost, ale pouze na nevhodné chování, a nikoli už na průtahy při plnění úkolů, jak je tomu u klasických státních zástupců, vyšších úředníků a ostatních zaměstnanců státního zastupitelství. V případě průtahů ze strany evropského pověřeného žalobce je tedy případná stížnost vyloučena. Vyřizování stížností přitom zůstává nezměněno. Rozhodovat tak o ní i nadále bude nadřízený státní zástupce. Otázkou ale v takovém případě zůstává, kdo bude vyřizovat případnou stížnost na nevhodné chování směřující proti evropskému pověřenému žalobci. Z důvodu výše zmíněného *double hat problem* bude mít totiž takový žalobce dva nadřízené, a to jednak dohlížejícího evropského žalobce, respektive stálou komoru, jednak také nadřízeného státního zástupce v rámci české struktury státních zastupitelství. Nařízení ani novela ZSZ tento rozpor neřeší.³⁰²

Výrazně se však mění i § 26 ZSZ pojednávající o nezpůsobilosti k výkonu funkce státního zástupce. Státní zástupce podle ZSZ není způsobilý vykonávat svou funkci z důvodu a) nepříznivého zdravotního stavu, který mu dlouhodobě nedovoluje funkci vykonávat či b) pravomocného odsouzení, které zpochybňuje důvěryhodnost dalšího setrvání ve funkci. Novela však v odst. 2 stanoví, že státní zástupce jmenovaný do funkce evropského žalobce není způsobilý k výkonu funkce státního zástupce ani v případě, kdy byl Soudním dvorem EU z funkce evropského žalobce odvolán, přičemž důvody odvolání zpochybňují důvěryhodnost setrvání ve funkci státního zástupce. Stejný postup se uplatní i v případě odvolání evropského pověřeného žalobce, který je ovšem odvoláván kolegiem.³⁰³

Stěžejní je však nově vložená část dvanáctá s názvem „zvláštní ustanovení o Úřadu evropského veřejného žalobce“, přičemž se jedná o § 34b až § 34g ZSZ. Tato ustanovení mimo jiné hovoří o tom, že ke dni vzniku funkce evropského nejvyššího žalobce, evropského žalobce nebo evropského pověřeného žalobce je tento státní zástupce dočasně přidělen k Úřadu, nicméně v případě vzniku funkce evropského pověřeného žalobce § 34b odst. 1 ZSZ umožňuje onen již zmíněný *double hat* princip, tedy situaci, kdy státní zástupce může z části vykonávat funkci v Úřadu, z části ale může i nadále plnit povinnosti státního zástupce dle ZSZ. Dočasné přidělení k Úřadu trvá po dobu výkonu těchto funkcí. Odst. 2 také umožňuje, aby působíště státního

³⁰² § 16b odst. 1, 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

³⁰³ § 26 odst. 1, 2, 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

zástupce jmenovaného do funkce evropského pověřeného žalobce mohlo být kdekoli na území České republiky. Konkrétní státní zastupitelství jakožto místo výkonu funkce evropského pověřeného žalobce totiž stanoví ministr spravedlnosti po projednání s nejvyšším státním zástupcem a se souhlasem daného státního zástupce, který je do funkce jmenován.³⁰⁴ Takové místo výkonu funkce se pak považuje za státní zastupitelství, u kterého je evropský pověřený žalobce činný, což může mít důležité procesní důsledky v rámci vyšetřování i trestního stíhání ze strany Úřadu.

Zde opět přichází na scénu onen *double hat problem* a již výše zmíněný problém dvou nadřízených. Vedoucí státní zástupce takového státního zastupitelství, u kterého je evropský pověřený žalobce činný, je totiž dle § 34c odst. 2 ZSZ „v rozsahu, v jakém to nařízení (...) umožňuje“, tomuto státnímu zástupci nadřízen. Evropský pověřený žalobce tak bude podléhat jednak svému dohlížejícímu evropskému žalobci, respektive stálé komoře, jednak vedoucímu státního zastupitelství, u kterého bude činný.³⁰⁵ Podle § 34d odst. 1 ZSZ pak mají evropský nejvyšší žalobce, evropský žalobce i evropský pověřený žalobce stejné práva a povinnosti, jaké mají čeští státní zástupci, a to v rozsahu, v jakém to umožňuje nařízení. Dále je třeba upozornit i na pravomoc ministra spravedlnosti požádat Úřad o informace o stavu řízení, ve kterém je Úřad činný, přičemž § 13 odst. 1 ZSZ se použije obdobně. Obdobně se použije rovněž § 12 odst. 1, 2 ZSZ, a to v souvislosti s poskytováním informací mezi státním zastupitelstvím a Úřadem.³⁰⁶

Novela ZSZ zároveň stanoví státnímu zastupitelství povinnost neprodleně oznámit Úřadu skutečnosti „nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin“, u něhož by Úřad mohl vykonat svou pravomoc podle čl. 22 a čl. 25 odst. 2 a 3 nařízení.^{307 308} Pro lepší představu můžeme uvést příklad, kdy policejní orgán v souladu s trestním řádem sepíše úřední záznam o zahájení úkonů trestního řízení, který odešle příslušnému státnímu zástupci. Pokud ten následně usoudí, že v tomto případě by mohl podle nařízení vykonat svou výlučnou pravomoc Úřad, je povinen případ postoupit evropskému pověřenému žalobci. V neposlední řadě je třeba zmínit i § 34g ZSZ, podle

³⁰⁴ § 34b odst. 1, 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

³⁰⁵ § 34c odst. 1, 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

³⁰⁶ § 34d odst. 1, 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

³⁰⁷ Viz kapitoly 4.1 Působnost Úřadu a 4.4 Výkon pravomocí

³⁰⁸ § 34e zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

kterého spory o příslušnost mezi státním zastupitelstvím a Úřadem rozhoduje Nejvyšší státní zastupitelství.

7.2 Zákon o trestním řízení soudním (trestní řád)

Neméně důležitá je novela zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TŘ“). V první řadě je zde pozměněna zásada legality, a to v § 2 odst. 3 TŘ, který nově uvádí, že státní zástupce je „povinen stíhat všechny trestné činy, o nichž se dozví, pokud zákon, přímo použitelný předpis Evropské unie nebo vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak“. Přímo použitelným předpisem EU je zde přitom myšleno právě nařízení zřizující Úřad, přičemž je třeba mít na paměti především – ale nejen – výlučnou pravomoc Úřadu vyšetřovat a trestně stíhat trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Unie a stejně tak výjimky, které tuto výlučnou pravomoc nabourávají.³⁰⁹ Dále je důležité připomenout i novelu § 12 odst. 5 *in fine* TŘ, který nově stanoví, že státním zástupcem se rozumí rovněž i evropský pověřený žalobce, evropský žalobce a evropský nejvyšší žalobce, a to v rozsahu jejich působnosti podle nařízení.

I novela TŘ následně upravuje otázku stížnosti v souvislosti s *double hat problem*. Konkrétně v § 144 odst. 2 TŘ se stanoví, že pokud v konkrétním případě podal stížnost evropský pověřený žalobce nebo evropský žalobce, může ji vzít výslovně zpět, dokud o ní nebylo rozhodnuto, i příslušný orgán Úřadu. Z toho lze vyvodit, že v případě stížnosti podané evropským pověřeným žalobcem může svého práva zpětvzetí takové stížnosti využít jak vedoucí státní zástupce příslušného státního zastupitelství, u kterého je tento pověřený žalobce činný, tak dohlízející evropský žalobce, popřípadě stálá komora, jejíž je součástí.

Problematiku stížností řeší i § 146 týkající se „řízení před orgánem, proti jehož usnesení stížnost směřuje“. Ten v odst. 2 písm. a) stanoví, že policejní orgán předloží stížnost proti usnesení k rozhodnutí státnímu zástupci vykonávajícímu dozor nad přípravným řízením, popřípadě, pokud dozorující státní zástupce dal k tomuto usnesení souhlas či pokyn, jeho nadřízenému státnímu zástupci „nebo, je-li takovým státním zástupcem evropský pověřený žalobce nebo evropský žalobce, jeho prostřednictvím příslušnému orgánu Úřadu“. Z toho vyplývá, že v případě podání stížnosti proti

³⁰⁹ Viz kapitola 4. Působnost a výkon pravomocí

usnesení policejního orgánu, ke kterému dal souhlas či pokyn evropský pověřený žalobce nebo evropský žalobce, bude o takové stížnosti rozhodovat zřejmě stálá komora jakožto příslušný nadřízený orgán Úřadu. V tomto ohledu však může nastat problém spočívající v tom, že když k danému usnesení dá souhlas či pokyn evropský žalobce, o následné stížnosti proti takovému usnesení rozhodne stálá komora, ve které však daný evropský žalobce působí, což rozhodně neodpovídá zásadě nestranného a nezávislého přezkoumání. Pokud by o stížnosti rozhodovala jiná stálá komora, je zde další riziko, které tkví v tom, že v ní nemusí být žádný evropský žalobce, který by měl dobré povědomí a znalosti trestněprávních předpisů České republiky. Tato otázka přitom není řešena ani v nařízení, ani v novele TŘ. Jedinou šancí tak je, aby byla vyřešena v budoucím jednacím řádu Úřadu. Stejný problém může nastat i v případě § 146 odst. 2 písm. c), kdy rozhodnutí o stížnosti proti usnesení evropského pověřeného žalobce či evropského žalobce má být opět předloženo příslušnému nadřízenému orgánu Úřadu.³¹⁰

Jednoznačná je naopak novela § 146a týkající se „rozhodování soudu o stížnosti proti rozhodnutím státního zástupce nebo policejního orgánu“, kdy v případě stížnosti proti rozhodnutí evropského žalobce je k rozhodování o takové stížnosti příslušný soud, v jehož obvodu by byl činný „evropský pověřený žalobce, který by byl jinak příslušný k výkonu dozoru nad zachováním zákonnosti v přípravném řízení“.³¹¹

V návaznosti na § 34e ZSZ je dobré uvést i novelizované znění § 158 TŘ, podle kterého má policejní orgán povinnost informovat státního zástupce o skutečnostech, které by nasvědčovaly tomu, že byl spáchán trestný čin spadající do působnosti Úřadu. Na druhou stranu však nelze předpokládat, že policejní orgány budou mít dostatečné znalosti a povědomí o znění předmětného nařízení, odpovědnost za zjištění takových skutečností tak bude mít pravděpodobně v první řadě státní zástupce dozorující konkrétní trestní řízení.

Pozornost bychom měli věnovat rovněž novému znění § 158e odst. 4 TŘ, který se týká použití agenta, tedy operativně pátracího prostředku. Použití tohoto operativně pátracího prostředku totiž jak na návrh státního zástupce vrchního státního zastupitelství, tak na návrh evropského pověřeného žalobce povoluje soudce vrchního

³¹⁰ § 146 odst. 2 písm. a) až c) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

³¹¹ § 146a odst. 1 alinea druhá *in fine* zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

soudu, v jehož obvodu je tento státní zástupce či evropský pověřený žalobce činný. Pokud návrh na použití agenta podá evropský žalobce, povoluje jeho použití soude vrchního soudu, v jehož obvodě by býval byl činný příslušný evropský pověřený žalobce.³¹² Nepatrnou změnu pak v souvislosti s přijetím nařízení vyzorujeme ještě v souvislosti s rozhodnutím o nestíhání podezřelého podle § 159d TŘ, kdy odst. 3 tohoto paragrafu uvádí, že usnesení o nestíhání podezřelého, které vydal evropský pověřený žalobce nebo evropský žalobce, se nedoručuje Nejvyššímu státnímu zastupitelství. Stejně pravidlo se dle § 173a TŘ uplatní v případě usnesení o zastavení trestního stíhání a o postoupení věci.

Pozornosti by ale neměl uniknout ani novelizovaný § 174a odst. 1 TŘ, který stanoví, že v případě, kdy usnesení o nestíhání podezřelého, usnesení o zastavení trestního stíhání nebo usnesení o postoupení věci vydá evropský pověřený žalobce či evropský žalobce, nemá nejvyšší státní zástupce právo do tří měsíců od právní moci taková nezákonná usnesení rušit. Toto je velmi důležité pravidlo zejména v kontextu zmiňované a vyzdvihované snahy o nezávislost Úřadu na národní veřejné žalobě.

V neposlední řadě je třeba zmínit i ustanovení § 250 odst. 2 TŘ týkající se zpětvzetí odvolání, přičemž v případě odvolání podaného evropským pověřeným žalobcem nebo evropským žalobcem může vzít toto odvolání zpět i příslušný orgán Úřadu, tedy s největší pravděpodobností stálá komora. Pokud jde o oblast mimořádného opravného prostředku, konkrétně pak o dovolání, tak pokud veřejnou žalobu před soudem zastupoval evropský pověřený žalobce či evropský žalobce, nemůže v takové věci nejvyšší státní zástupce podat dovolání k Nejvyššímu soudu. Toto právo v takovém případě naopak přísluší příslušnému orgánu Úřadu, tedy opět s největší pravděpodobností příslušné stálé komoře. Důvodem dovolání i v takové situaci zůstává nesprávnost kteréhokoli výroku rozhodnutí soudu, přičemž dovolání může být podání jak ve prospěch, tak v neprospěch obviněného.³¹³ Podle § 265r odst. 2 TŘ je pak ve veřejném zasedání, ve kterém Nejvyšší soud rozhoduje o dovolání, v případě, kdy veřejnou žalobu zastupoval evropský pověřený žalobce nebo evropský žalobce, povinná účast buďto jednoho z nich, popřípadě evropského nejvyššího žalobce. Stejně pravidlo se uplatní i v případě veřejného zasedání, ve kterém Nejvyšší soud rozhoduje o stížnosti

³¹² § 158e odst. 4 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

³¹³ § 265d odst. 1 písm. a), b) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

pro porušení zákona, ale pouze tehdy, kdy byl ve „věci činný v posledním stupni evropský pověřený žalobce nebo evropský žalobce“.³¹⁴ V tomto kontextu je dobré zmínit i § 466 odst. 2 TŘ, podle kterého ministr spravedlnosti může, pokud byl v původním řízení činný v posledním stupni evropský pověřený žalobce nebo evropský žalobce, požádat příslušný orgán Úřadu, tedy stálou komoru, jednak o prošetření podnětu k podání stížnosti pro porušení zákona, jednak o návrh vyřízení tohoto podnětu.³¹⁵ V této souvislosti se ale opět nabízí pochybnost o dostatečné znalosti vnitrostátních právních předpisů ze strany příslušné stálé komory, a tedy o její kompetenci k vyřízení takové věci.

7.3 Trestní zákoník

Přijetí nařízení však nemá bezprostřední dopad jen na výše zmíněné procesněprávní ustanovení českého právního řádu. V souvislosti s nařízením a vytvořením Úřadu bylo totiž nutné z části novelizovat i zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TZ“), tedy některá ustanovení trestního práva hmotného. Konkrétně jde o vytvoření § 127a TZ a o novelizaci § 260 TZ.

Pokud jde o § 127a TZ, ten nově stanoví, že se státním zástupcem rozumí i evropský pověřený žalobce, evropský žalobce a evropský nejvyšší žalobce, a to v rozsahu působnosti, kterou jim stanoví nařízení zřizující Úřad evropského veřejného žalobce.³¹⁶

Mnohem důležitěji se naopak jeví novela § 260 TZ, který definuje skutkovou podstatu trestného činu „poškození finančních zájmů Evropské unie“.³¹⁷ Tato novela však již byla představena v kapitole 4.1.3 Právní stav v České republice *de lege lata* a *de lege ferenda*.

³¹⁴ § 274 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

³¹⁵ § 466 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

³¹⁶ § 127a zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

³¹⁷ Tato novela nepředstavuje součást implementace nařízení, nýbrž se jedná o součást transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/62/EU ze dne 15. května 2014 o trestněprávní ochraně eura a jiných měn proti padělání, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2000/383/SVV a zároveň o transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie (tzv. *PIF Directive*).

7.4 Některé další právní předpisy

7.4.1 Zákon o Rejstříku trestů

Mírných změn doznal v souvislosti s přijetím nařízení i zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZRT“). Nejvýznamnější je v tomto ohledu novela § 8 odst. 1 tohoto zákona, který stanoví, že Úřad má povinnost Rejstříku trestů neprodleně po nabytí právní moci takovýchto rozhodnutí zasílat zprávy o podmíněném zastavení trestního stíhání a o ponechání podmíněného zastavení trestního stíhání v platnosti. Dále má povinnost zasílat i dodatečnou zprávu, jestli se obviněný ve zkušební době osvědčil.³¹⁸

7.4.2 Zákon o soudech a soudcích

Drobným změnám se nevyhnul ani zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (dále je „ZSS“). Ten v § 70a odst. 2 zdůrazňuje, že soudce je ode dne, ke kterému mu vznikne funkce evropského nejvyššího žalobce, dočasně přidělen k Úřadu, přičemž toto dočasné přidělení trvá pouze po dobu výkonu této funkce. Od tohoto dne je soudce podle § 99 odst. 3 ZSS rovněž dočasně zproštěn výkonu soudcovské funkce.³¹⁹

7.4.3 Zákon o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů

Co se týče změny zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ŽŘVS“), zde je v souvislosti s implementací nařízení důležitá mimo jiné novela § 8 týkající se kárného řízení. Podle odst. 5 písm. e) tohoto paragrafu je návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti státního zástupce oprávněn podat nově i vedoucí státního zastupitelství, které bylo stanoveno jako „místo výkonu funkce státního zástupce jmenovaného do funkce evropského pověřeného žalobce, proti tomuto státnímu

³¹⁸ § 8 odst. 1 zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů

³¹⁹ § 70a odst. 2 a § 99 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů

zástupci“.³²⁰ Za zmínku pak stojí i novelizované znění § 19 odst. 1 ZŘVS. Ten stanoví, že při uložení kárného opatření státnímu zástupci, který je jmenován do funkce evropského pověřeného žalobce, pro kárné provinění související s jeho povinnostmi podle nařízení postupuje senát podle tohoto nařízení.³²¹

7.4.4 Zákon o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních

V neposlední řadě je třeba si stručně přiblížit i některé změny zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZMJS“). Zákon v § 2 písm. a) nově stanoví, že justičním orgánem se pro účely tohoto zákona rozumí vedle soudu a státního zastupitelství i evropský pověřený žalobce, evropský žalobce nebo evropský nejvyšší žalobce, a to v rozsahu jejich působnosti, jak ji stanoví nařízení.³²²

³²⁰ § 8 odst. 5 písm. e) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů

³²¹ § 19 odst. 1 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů

³²² § 2 písm. a) zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ve znění pozdějších předpisů

Závěr

Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce je doposud nejambicióznějším pokusem o harmonizaci trestního práva v EU. Vytvoření Úřadu totiž zároveň znamená zřízení subjektu, který má vůbec poprvé pravomoc vyšetřovat a trestně stíhat trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy EU napříč členskými zeměmi, byť jen těmi, které se rozhodly v rámci posílené spolupráce tohoto projektu účastnit. Evropská integrace se díky tomu prohlubuje a rozšiřuje o instituci, která je typická pro federální systémy. Pravdou ovšem je, že EU žádnou federací není, což může budoucí fungování Úřadu a naplňování jeho cílů značně zkomplikovat. Očekávání budoucích výsledků Úřadu a jeho efektivity jsou přitom obrovská. Má totiž za úkol vyšetřovat a trestně stíhat trestnou činnost, kvůli které unijní rozpočet, a tedy i rozpočty členských zemí, přicházejí ročně až o stovky miliard eur, ať už kvůli trestným činům souvisejícím s dotačními podvody, daňovými úniky, aktivní či pasivní korupcí či jiným protiprávním jednáním. Otázkou však zůstává, zdali je současná podoba EU vůbec schopná tyto ambice, které jsou do nové unijní instituce vkládány, naplnit. Stejně tak analýza právního rámce, který fungování Úřadu vymezuje *de iure*, nám odkrývá řadu nejasností, nejednoznačností a problematických aspektů, které jsou s budoucí činností evropského nejvyššího žalobce a jeho kolegů spojeny.

Nejproblematictější se v současné chvíli jeví především tzv. *double hat problem*, tedy situace, kdy evropský pověřený žalobce bude na jedné straně podřízen Úřadu, na druhé však bude i nadále součástí národní struktury státního zastupitelství a bude tedy podřízen svému nadřízenému státnímu zástupci. Toto „sezení na dvou židlích zároveň“ vnáší do budoucích mechanismů fungování Úřadu pochybnosti jednak o nezávislosti evropských pověřených žalobců, jednak o jejich budoucí efektivitě, přičemž nejlepší řešení by v tomto ohledu představovalo jakési dočasné vynětí evropských pověřených žalobců z vnitrostátních struktur státního zastupitelství. S tím však přijaté znění nařízení nepočítá.

Problematických bodů lze však při analýze příslušných právních předpisů nalézt mnohem více. Ať už jde o problematiku počtu evropských pověřených žalobců, financování Úřadu, přetrvávající rozdíly v trestním právu hmotném i procesním napříč Uní či o přetrvávající závislost Úřadu na vnitrostátních orgánech činných v trestním

řízení, především pak na orgánech policejních, vždy se jedná o nejasnosti a nejednoznačnosti, na které je třeba upřít pozornost.

Kupříkladu nejasnosti ohledně počtu evropských pověřených žalobců a financování Úřadu se týkají i České republiky. Z rozpočtu Úřadu budou totiž financováni i evropští pověřeni žalobci, přičemž každý členský stát má disponovat minimálně dvěma takovými žalobci. Očekávané množství práce ovšem naznačuje, že evropských pověřených žalobců bude třeba – minimálně v rámci České republiky – více. Pokud jde o rozdíly v trestněprávních systémech napříč EU, dobrým příkladem je v tomto ohledu třeba institut stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání, což je institut v kontextu evropských států vcelku raritní a přijaté nařízení vymezující fungování Úřadu s ním nepočítá. Odlišnosti ve vnitrostátních právních rádech pak mohou v konečném důsledku vést až k rozdílným výkladům či k rozdílné aplikaci nařízení napříč členskými státy. V tomto ohledu nezbývá než doufat, že podobné nejasnosti vyřeší budoucí jednací řád Úřadu. Úskalí však může představovat i přetrvávající závislost Úřadu na vnitrostátních orgánech činných v trestním řízení, především pak na orgánech policejních. Tato závislost je způsobena neexistencí evropských nadnárodních vyšetřovacích orgánů po vzoru americké FBI. Evropští žalobci i evropští pověřeni žalobci se tak i nadále budou muset spoléhat na „tradiční“ národní vyšetřovací orgány a jejich postupy, což může být u vyšetřování a trestního stíhání přeshraniční kriminality problém. Ideální řešení by eventuálně mohlo představovat zřízení jakéhosi Evropského úřadu pro vyšetřování (EBI), tedy vyšetřovacího orgánu s nadnárodními pravomocemi právě po vzoru FBI. Taková myšlenka je ovšem v současné době z důvodu nutné jednomyslnosti vlád členských států neprůchozí. Jednu z možností ale i v tomto případě může teoreticky představovat cesta posílené spolupráce.

Stejně tak je ale třeba mít na paměti i další problematické aspekty této nové unijní instituce. Jde například o nebezpečí úniku informací, průtahů v trestním řízení či často dosti obecné pojetí textu nařízení, které nám na mnohé otázky neposkytuje odpovědi. V důsledku toho je třeba spoléhat buďto na vnitrostátní právní řády – které se od sebe často podstatně liší – nebo na v blízké budoucnosti přijatý jednací řád. V neposlední řadě je důležité upozornit rovněž na nebezpečí tzv. *forum shoppingu*, tedy nežádoucí praktiky spočívající v předání trestního řízení jinému státu z důvodu, že v této zemi bude mít veřejná žaloba buďto větší šanci na úspěch či z důvodu, že zde

hrozí za stejnou trestnou činnost vyšší trestní sazba. Stejně tak bude v budoucnu důležité zaměřit se na roli unijních zemí, které se posílené spolupráce neúčastní. Tyto země se totiž mohou potenciálně stát budoucím podhoubím přeshraniční finanční kriminality, a to z důvodu, že Úřad nebude moci tuto kriminalitu na území těchto států vyšetřovat a trestně stíhat.

Jedním z cílů této diplomové práce mimo jiné bylo – vedle podrobného představení právního rámce, který Úřad zřizuje a vymezuje – upozornit právě na výše uvedená úskalí či rozpory a v některých případech také nabídnout jejich možná řešení. Odpověď na otázku, zdali a do jaké míry uvedené problémy skutečně ovlivňují práci Úřadu a jeho efektivitu, však získáme až v prvních letech jeho faktické činnosti. Z toho důvodu je zcela klíčové, aby výzkum této nové unijní instituce pokračoval i nadále, a to jak se zaměřením na její vymezení *de iure* – a to zejména s ohledem na budoucí přijetí jednacího řádu –, tak na její postavení a fungování *de facto*.

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

ALEXANDROVA, Vera. Presentation of the Commission's Proposal on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office. In: ERKELENS, Leendert et al.: *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press, 2015, s. 11-20. ISBN: 978-94-6265-034-3

BEKES, Adam Gergely. Critical Thoughts on the Future Cooperation between EPPO and its Partners in Light of the Recently Adopted Regulation. *Analele Universității de Vest din Timișoara – Seria Drept* [online]. 2018, no. 1, s. 5-25 [cit. 20. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=684982>

CAIAINIELLO, Michele. The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor's Office: Everything Changes, or Nothing Changes? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* [online]. 2013, vol. 21, no. 2 [cit. 21. 7. 2019]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/270538171_The_Proposal_for_a_Regulation_on_the_Establishment_of_an_European_Public_Prosecutor's_Office_Everything_Changes_or_Nothing_Changes

CONINSX, Michèle. The European Commission's Legislative Proposal: An Overview of Its Main Characteristics. In: ERKELENS, Leendert et al.: *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press, 2015, s. 21-38. ISBN: 978-94-6265-034-3

CSÚRI, András. The Proposed European Public Prosecutor's Office – from a Trojan Horse to a White Elephant? *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* [online]. 2016, no. 18, s. 122-151 [cit. 18. 9. 2019]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/303468050_The_Proposed_European_Public_Prosecutor's_Office_-_From_a_Trojan_Horse_to_a_White_Elephant

DEBOYSER, Catherine. European Public Prosecutor's Office and Eurojust: Love Match or Arranged Marriage? In: ERKELENS, Leendert et al.: *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press, 2015, s. 79-96. ISBN: 978-94-6265-034-3

FLORE, Daniel. Contrôle judiciaire et droit applicable: quelques éléments de réflexion. In: GIUDICELLI-DELAGE, Geneviève, Stefano MANACORDA, Juliette TRICOT et al.: *Le contrôle judiciaire du Parquet européen. Nécessité, modèles, enjeux*. 2015, Paris: Société de législation comparée, s. 299-308. ISBN: 978-36517-043-7

GALATEANU, Oana Elena. Perspectives on European Public Prosecutor's Office – A New Body in the Institutional System of the European Union. *Supplement of „Valahia“ University Law Study, Conference Paper*. s. 136-144

GIUFFRIDA, Fabio. The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom? [online]. *Centre for European Policy Studies (CEPS)*. 2017, no. 3 [cit. 15. 9. 2019]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/02/RR2017-03_EPPO.pdf

GŘIVNA, Tomáš. Projekt evropského veřejného žalobce. In: JELÍNEK, Jiří, et al.: *Trestní právo Evropské unie*. 1. vydání, Praha: Leges, 2014, s. 330-334. ISBN: 978-80-7502-041-3

GŘIVNA, Tomáš. Projekt evropského veřejného žalobce. In: JELÍNEK, Jiří, et al.: *Trestní právo Evropské unie*. 2. vydání, Praha: Leges, 2019, s. 389-404. ISBN: 978-80-7502-375-9

HERRNFELD, Hans-Holger. The EPPO's Hybrid Structure and Legal Framework. Issues of Implementation – a Perspective from Germany. *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)* [online]. 2018, no. 2, s. 117-121 [cit. 15. 4. 2019]. Dostupné z: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2018-02.pdf

JELÍNEK, Jiří, Jaroslav IVOR et al.: *Trestní právo Evropské unie a jeho vliv na právní řád České republiky a Slovenské republiky*. Praha: Leges, 2015, 384 s. ISBN: 978-80-7502-080-2

JELÍNEK, Jiří. Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru, *Kriminalistika*. 2018, vol. 51, no. 1, s. 59-74

JELÍNEK, Jiří. The European Public Prosecutor's Office as a New Form of Institutional Judicial Cooperation Among EU Member States. *Central European Journal of International and Security Studies (CEJISS)* [online]. 2018, vol. 12, no. 2, s. 84-99 [cit. 25. 4. 2019]. Dostupné z: <http://www.cejiss.org/static/data/uploaded/1534140599526645/Jel%C3%ADnek%20-%20The%20European%20Public%20Prosecutors%20Office.pdf>

JELÍNEK, Jiří et al.: *Trestní právo hmotné: Obecná část. Zvláštní část*. 7. vydání. Praha: Leges, 2019, 1 000 s. ISBN: 978-80-7502-380-3

JELÍNEK, Jiří et al.: *Trestní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2018, 864 s. ISBN: 978-80-7502-278-3

JOUROVÁ, Věra. The European Public Prosecutor's Office as a Guardian of the European Taxpayers' Money. *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)*. 2016, no. 2, s. 94-99

LIGETI, Katalin. Approximation of substantive criminal law and the establishment of the European Public Prosecutor's Office. In: GALLI, Francesca, Anne

WEYEMBERGH et al.: *Approximation of substantive criminal law in the EU. The way forward*. 2013, Brussels: Éditions de l'Université de Bruxelles, s. 73-83

LIGETI, Katalin a Michele SIMONATO. The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service? *New Journal of European Criminal Law* [online]. 2013, vol. 4, no. 1-2 [cit. 21. 10. 2019]. Dostupné z: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/203228441300400102>

LIGETI, Katalin a Anne WEYEMBERGH. 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?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press. 2015, s. 54-77. ISBN: 978-94-6265-034-3

LOHSE, Kai M. The European Public Prosecutor: Issues of Conferral, Subsidiarity and Proportionality. In: ERKELENS, Leendert et al.: *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press. 2015, s. 165-182. ISBN: 978-94-6265-034-3

MITSILEGAS, Valsamis a Fabio GIUFFRIDA. Raising the Bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office [online]. *Centre for European Policy Studies (CEPS)*. 2017, no. 39 [cit. 15. 8. 2019]. Dostupné z: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/11/PI%202017-39%20Mitsilegas_Giuffrida_0.pdf

NAVRÁTILOVÁ, Jana. Poškození finančních zájmů Evropské unie. In: JELÍNEK, Jiří, et al.: *Trestní právo Evropské unie*. 1. vydání, Praha: Leges, 2014, s. 165-182. ISBN: 978-80-7502-041-3

ORIOLO, Anna. The European Public Prosecutor's Office (EPPO): A Revolutionary Step in Fighting Serious Transnational Crimes. *American Society of International Law* [online]. 2018, vol. 22, no. 4 [cit. 20. 4. 2019]. Dostupné z: https://www.asil.org/insights/volume/22/issue/4/european-public-prosecutors-office-eppo-revolutionary-step-fighting#_edn1

PARIZOT, Raphael. The Future EPPO: What Role for the CJEU. *New Journal of European Criminal Law* [online]. 2015, vol. 6, no. 4, 538-545 [cit. 20. 7. 2019]. Dostupné z: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/203228441500600416#>

PAWELEC, Szymon. Implications of Enhanced Cooperation for the EPPO Model and Its Functioning. In: ERKELENS, Leendert et al.: *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press, 2015, s. 209-227. ISBN: 978-94-6265-034-3

PAWLIK, Marta a André KLIP. A Disappointing First Draft for a European Public Prosecutor's Office. In: ERKELENS, Leendert et al.: *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* 1. vydání, Amsterdam: T.M.C. Asser Press. 2015, s. 183-193. ISBN: 978-94-6265-034-3

PERILLO, Ezio. EPPO, the European Public Prosecutor's Office: European only in Name or Also in Law? *Revista Romana de Drept European* [online]. 2016, no. 1, s. 85-95 [cit. 20. 9. 2019]. Dostupné z:

<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/rianrwioe14&div=9&id=&page=>

PLACHTA, Michael. Council of the European Union Declares Deadlock on the European Public Prosecutor's Office. *International Enforcement Law Reporter* [online]. 2017, vol. 33, no. 2, s.70-73 [cit. 23. 10. 2019]. Dostupné z:

<https://www.foxrothschild.com/content/uploads/2017/03/INTERNATIONAL-ENFORCEMENT-LAW-REPORTER-Volume-33-Issue-2-Feb.-1-28-2017-003.pdf>

RASHKOV, Petar. EPPO Institutionalization during the Bulgarian Council Presidency. *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)* [online]. 2018, no. 2, s. 113-117 [cit. 15. 10. 2019]. Dostupné z: <https://eucrim.eu/articles/eppo-institutionalization-during-the-bulgarian-council-presidency/>

SATZGER, Helmut. The Future European Public Prosecutor and the National Prosecution: Potential Conflicts and How They Could be Avoided. In: ASP, Petter, et al.: *The European Public Prosecutor's Office: Legal and Criminal Policy Perspectives*. 2015, Stockholm: Stiftelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, s. 69-87. ISBN: 9789185985074

SPIEZIA, Filippo. The European Public Prosecutor's Office: How to Implement the Relations with Eurojust? *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)* [online]. 2018, no. 2, s. 130-137 [cit. 15. 10. 2019]. Dostupné z: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2018-02.pdf

TILOVSKA-KECHEDJI, Elena. European Public Prosecutor's Office: To be or not to be? *Journal of Eastern-European Criminal Law*. 2017, no. 2, s. 81-90

TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. Poškození finančních zájmů Evropského unie. In: JELÍNEK, Jiří et al.: *Trestní právo Evropské unie*. 2. vydání, Praha: Leges, 2019, s. 179-196. ISBN: 978-80-7502-375-9

TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ et al.: *Právo Evropské unie*. 1. vydání, Praha: Leges, 2013, 496 s. ISBN: 978-80-87576-53-3

VERVAELE, John A.E. The Material Scope of Competence of the European Public Prosecutor's Office: A Harmonised National Patchwork? *ERA Forum* [online]. 2014, vol. 15, no. 1, s. 85-99 [cit. 20. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.deepdyve.com/lp/springer-journals/the-material-scope-of-competence-of-the-european-public-prosecutor-s-0d9Iu572Pz>

VITAN, Andreea Mihaela. The Establishment of the European Prosecutor. *Romanian Law* [online]. *Tradition and European Vocation*. The Maiorescu University, Faculty of Law. 2018, s. 149-156 [cit. 15. 8. 2019]. Dostupné

[z:https://www.researchgate.net/profile/Tudor_Chiuariu/publication/331386428_Chiuariu_Iura_novit_curia/links/5c771ef2458515831f756e1a/Chiariu-Iura-novit-curia.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Tudor_Chiuariu/publication/331386428_Chiuariu_Iura_novit_curia/links/5c771ef2458515831f756e1a/Chiariu-Iura-novit-curia.pdf)

WEYEMBERGH, Anne a Chloé BRIERE. Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO) [online]. *Study for the LIBE Committee. Directorate-General for Internal Policies, European Parliament*. 2016, 57 s. [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU\(2016\)571399_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU(2016)571399_EN.pdf)

WEYEMBERGH, Anne a Chloé BRIERE. The future cooperation between OLAF and the European Public Prosecutor's Office. *Policy Department for Budgetary Affairs, Directorate General for Internal Policies of the Union, European Parliament* [online]. 2017, 30 s. [cit. 10. 11. 2019]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603789/IPOL_IDA\(2017\)603789_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603789/IPOL_IDA(2017)603789_EN.pdf)

WILLEMS, Tom. Asking the Right Questions: Interviewing in PIF Investigations. *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)* [online]. 2018, no. 2, s. 137-140 [cit. 15. 10. 2019]. Dostupné z: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2018-02.pdf

Seznam použitých internetových zdrojů

BULGARIAN PRESIDENCY. *Informal Meeting of Justice and Home Affairs Council (JHA)* [online]. 2018 [cit. 15. 9. 2019]. Dostupné z: <https://eu2018bg.bg/en/events/47>

COM(2017) 383 final. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/1_act_part1_v2_en.pdf

ERNST & YOUNG. *Implementing the „destination principle“ to intra-EU B2B supplies of goods*. Feasibility and Economic Evaluation Study [online]. Final Report. Contract: TAXUD/2013/DE/319. 30.čevna 2015 [cit. 30. 9. 2019]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/ey_study_destination_principle.pdf

EURACTIV.cz. *Cílem evropského žalobce není boj s terorismem, reaguje Jourová na italský návrh* [online]. 28. srpna 2017 [cit. 15. 10. 2019]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/aktualne-v-eu/news/podle-italie-ma-terorismus-resit-evropsky-zalobce-jourova-to-odmita/>

EUROPEAN COMMISSION. *Protecting taxpayers' money against fraud: Commission proposes European Public Prosecutor's Office and reinforces OLAF procedural guarantees* [online]. 17. července 2013 [cit. 5. 9. 2019]. Dostupné z: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-709_en.htm

ISAP. Zastupování ČR před Soudním dvorem EU – databáze vládního zmocněnce. *Informační systém pro implementaci práva EU. Úřad vlády ČR* [online]. [cit. 15. 11. 2019]. Dostupné z: <https://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdpo>

ITALIAOGGI.it. *Terrorismo, Orlando: ampliare le competenze della Procura europea ai reati terroristici* [online]. 22. srpna 2017 [cit. 15. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.italiaoggi.it/news/terrorismo-orlando-ampliare-le-competenze-della-procura-europea-ai-reati-terroristici-201708221509547821>

KOM(2011) 293 v konečném znění. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0293:FIN:CS:PDF>

LE MONDE. *Les principales propositions d'Emmanuel Macron pour relancer le projet européen* [online]. 27. září 2017 [cit. 15. 10. 2019]. Dostupné z: www.lemonde.fr/europe/article/2017/09/26/les-principales-propositions-d-emmanuel-macron-pour-relancer-le-projet-europeen_5191799_3214.html

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Sněmovní tisk 337/0* [online]. [cit. 20. 11. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=337&CT1=0>

RADA EU. *20 členských států potvrdilo zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce* [online]. 12. října 2017 [cit. 15. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2017/10/12/eppo-20-ms-confirms/#>

RADA EU. *Úřad evropského veřejného žalobce – EPPO: Rada potvrdila Lauru Codrutu Kövesiovou jako první evropskou nejvyšší žalobkyni* [online]. 14. října 2019 [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2019/10/14/eu-public-prosecutor-s-office-eppo-laura-codruta-kovesi-to-become-the-first-european-chief-prosecutor/>

EUROPEAN COMMISSION. *State of the Union 2017. Roadmap for a more united, stronger and more democratic Union* [online]. 13. září 2017 [cit. 15. 10. 2019]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-factsheet-tallinn_en.pdf

EVROPSKÝ PARLAMENT. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 10. května 2012 o ochraně finančních zájmů Evropské unie – boj proti podvodu – výroční zpráva za rok 2010 (2011/2154(INI)). *Úřední věstník Evropské unie C 261 E/8* [online]. 10. 9. 2013. [cit. 15. 8. 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IP0196&from=CS>

EVROPSKÝ PARLAMENT. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 25. října 2016 o boji proti korupci a dalších krocích v návaznosti na usnesení CRIM (2015/2110(INI)). *Úřední věstník Evropské unie C 215/96* [online]. 19. 6. 2018 [cit. 15. 10. 2019].

Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0403&from=GA>

WAHL, Thomas. European Public Prosecutor's Office Netherlands and Malta Join EPPO. *The European Criminal Law Associations' Forum (EUCRIM)* [online]. 20. října 2018 [cit. 15. 9. 2019]. Dostupné z: <https://eucrim.eu/news/european-public-prosecutors-office-netherlands-and-malta-join-eppo/>

Seznam použitých právních předpisů

Council Decision (EU) 2018/1275 ze dne 18. září 2018. *Official Journal of the European Union L 238/92* [online]. 21. 9. 2018 [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D1275&from=EN>

Council Implementing Decision (EU) 2018/1696 ze dne 13. července 2018. *Official Journal of the European Union L 282/8* [online]. 12. 11. 2018 [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2018:282:0008:0012:EN:PDF>

Nářízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. *Úřední věstník Evropské unie L 283/1* [online]. 31. 10. 2017 [cit. 5. 4. 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1939&from=EN>

Rámcové rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy. *Úřední věstník L 190*. 18. 7. 2002

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/62/EU ze dne 15. května 2014 o trestněprávní ochraně eura a jiných měn proti paděláním, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2000/383/SVV

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie. *Úřední věstník Evropské unie L 198/29* [online]. 28. 7. 2017 [cit. 18. 9. 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L1371&from=CS>

Smlouva o Evropské unii (Konsolidované znění). *Úřední věstník Evropské unie C 326/13* [online]. 26. 10. 2012 [cit. 8. 4. 2019]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2b140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF

Smlouva o fungování Evropské unie (Konsolidované znění). *Úřední věstník Evropské unie C 326/47* [online]. 26. 10. 2012 [cit. 8. 4. 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=CS>

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim

Zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 315/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Seznam použité judikatury

Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963 ve věci 26/62 (*Van Gend en Loos*)

Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1964 ve věci 6/64 (*Costa vs E.N.E.L.*)

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 8. září 2015 ve věci C-105/14 (*Taricco*)

Seznam ostatních zdrojů

Emailová komunikace s Petrem MALÝM, tiskovým mluvčím Nejvyššího státního zastupitelství. Citace na základě odpovědi nejvyššího státního zástupce Pavla ZEMANA na otázky položené autorem této práce. Praha, 8. července 2019 a 15. října 2019

ZEMAN, Pavel. *Přednáška v rámci kurzu Europeizace trestního práva*. 25. 11. 2019, Praha, Právnická fakulta Univerzity Karlovy

Úřad evropského veřejného žalobce, abstrakt

Úřad evropského veřejného žalobce je doposud nejambicióznějším projektem v oblasti europeizace trestního práva. Trestní právo je již tradičně oblastí, ve které si členské státy Evropské unie bedlivě střeží svou suverenitu a ke snahám o její harmonizaci či snad unifikaci se staví velmi zdrženlivě. I z toho důvodu je důležité se na tuto nově vzniklou unijní instituci blíže zaměřit. Členské státy totiž vůbec poprvé vytvořily subjekt, který bude mít kompetenci vyšetřovat a trestně stíhat trestné činy napříč zeměmi bez ohledu na národní hranice. Evropský nejvyšší žalobce se sídlem v Lucemburku se má podle přijatého právního rámce zaměřit především na trestnou činnost poškozující finanční zájmy EU, kterou má nejen vyšetřovat a trestně stíhat, ale jeho úkolem bude i zastupování veřejné žaloby v těchto věcech před vnitrostátními soudy.

Největší přidanou hodnotou má být nezávislost úřadu na národních strukturách státních zastupitelství v jednotlivých členských státech. Nezávislost a odbornost spolu s přeshraniční působností má unijnímu rozpočtu – a tedy i národním rozpočtům – ušetřit desítky až stovky miliard eur, které se ročně utápí v přeshraniční finanční kriminalitě, především pak v dotačních, daňových a jiných podvodech, v aktivní i pasivní korupci či v legalizaci výnosů z trestné činnosti.

Ambice a očekávání od nově vzniklého úřadu jsou tedy velké. Při bližším pohledu na platný právní rámec a pravidla pro fungování úřadu však objevíme řadu otázek, nejasností a mezer, které do budoucího naplňování těchto ambicí vnášejí mnoho pochybností. Cílem této diplomové práce je na tyto nejasnosti a nejednoznačnosti upozornit, případně navrhnout možná řešení těchto úskalí. Vedle toho se práce věnuje rovněž i organizačnímu uspořádání úřadu, jeho působnosti a pravomocím, procesněprávním otázkám souvisejícím s vyšetřováním a trestním stíháním či vztahům mezi úřadem a jinými subjekty. V neposlední řadě pak tato práce poskytuje i přehlednou analýzu dopadů vzniku úřadu na právní řád České republiky.

Klíčová slova

Úřad evropského veřejného žalobce, europeizace trestního práva, finanční zájmy EU

European Public Prosecutor's Office, abstract

The European Public Prosecutor's Office (EPPO) has been so far the most ambitious project in the field of Europeanization of criminal law. Criminal law has traditionally been an area where the member states of the European Union are strictly guarding their sovereignty and they are very reluctant when it comes to its harmonization or perhaps unification. This is also the reason why it is important to closely focus on this newly created institution. This is the very first time the EU member states established a body with a competence to investigate and prosecute crimes across countries regardless of national borders. According to the adopted legal framework, the European Chief Prosecutor located in Luxembourg is to focus primarily on crimes affecting the EU's financial interests. The EPPO is to investigate and prosecute these crimes and to represent public prosecution before national courts.

The greatest added value of the EPPO should be its independence from national public prosecutor's offices in member states. Independence, expertise, and a cross-border competence should save dozens to hundreds of billions of Euros to the EU's – and national – budgets. These amounts of money are being lost every year due to cross-border financial crimes, mainly due to subsidy frauds, tax frauds, or other frauds, due to active and passive corruption, or due to money laundering.

The ambitions and expectations from the newly established office are quite huge. However, when we focus on the adopted legal framework and future functioning of the EPPO, we discover many questions, ambiguities, and gaps that raise lots of doubts if the EPPO will be able to fulfill the ambitions and expectations. The aim of this master thesis is to draw attention to these ambiguities and to suggest possible solutions. In addition, the thesis is focused on EPPO's organizational structure, its powers and competences, procedural issues related to investigation and prosecution or its external relations. Last but not least, the thesis also provides an analysis of the impact of the establishment of the EPPO on the legal order of the Czech Republic.

Key words

European Public Prosecutor's Office, Europeanization of Criminal Law, EU's financial interests