

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Adéla Zatloukalová

Právní nástroje EU k posílení právního státu

Diplomová práce

Olomouc 2020

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Právní nástroje EU k posílení právního státu vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 15. 4. 2020

.....

Adéla Zatloukalová

Tímto bych chtěla poděkovat doc. JUDr. Václavu Stehlíkovi, LL.M., Ph.D. za odborné vedení, pomoc a podnětné rady k vypracování této diplomové práce.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1. Právní stát	8
2. Nástroje ochrany právního státu	11
2. 1 Politická procedura dle čl. 7 SEU	11
2. 2. 1 Preventivní mechanismus	12
2. 2. 2 Sankční mechanismus	13
2. 2. 3 Historický vývoj čl. 7 SEU	15
2. 2 Soudní řízení dle čl. 258 SFEU	18
2. 1. 1 Administrativní fáze řízení	19
2. 1. 2 Soudní fáze řízení	20
2. 3 Nový postup pro posílení právního státu	25
3. Případové studie Maďarska a Polska	29
3. 1 Polsko	29
3. 1. 1 Neexistence nezávislého a legitimního ústavního přezkumu	31
3. 1. 2 Zákon o nejvyšším soudu	32
3. 1. 3 Zákon o organizaci obecných soudů	33
3.1.4 Další postup při ochraně právního státu v Polsku	34
3. 2 Maďarsko	37
3. 2. 1 Ukončení mandátu orgánu dozoru na ochranu osobních údajů (Komise vs. Maďarsko C-288/12)	38
3. 2. 2 Důchodový věk soudců (Komise vs. Maďarsko C-286/12)	40
3. 2. 3 Další vývoj situace v Maďarsku	42
Závěr	46
Bibliografie	51
Monografie	51
Časopisy	51
Komentáře	52
Příspěvky ve sborníku	52
Internetové zdroje	53
Abstrakt	57
Summary	57
Klíčová slova/Key words	58

Seznam použitých zkratk

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

EU, Unie – Evropská Unie

Komise – Evropská komise

Rada – Rada Evropské unie

SEU – Konsolidované znění smlouvy o Evropské unii

SFEU – Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie

Soudní dvůr – Soudní dvůr Evropské unie

Úvod

Evropské společenství je založeno na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobodě, demokracii, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin, jak je stanoveno v čl. 2 SEU. Zakládající Smlouvy předpokládají, že se jedná o hodnoty vlastní všem členským státům. V poslední letech však vyvstala obava, že ze strany některých členských států dochází k porušování těchto hodnot. Jedná se především o Maďarsko a Polsko, tedy země, se kterými byla na úrovni EU zahájena řízení, jež mají za cíl zajistit dodržování principu právního státu.

Jak uvádí Komise ve svém sdělení Evropskému parlamentu, základem Unie je vzájemná důvěra mezi členskými státy v to, že společným hodnotám je ze strany ostatních států poskytována náležitá ochrana. Vzhledem k tomu, že integrace v rámci EU dosáhla takové úrovně, že poměry panující v jednom členském státě mají přímý dopad nejen na ostatní členské státy ale i na fungování samotné EU, je nezbytné, aby byly tyto hodnoty prosazovány odpovídajícím způsobem všemi členskými státy. Jedině tehdy se může EU rozvíjet jako prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic.¹

K ochraně společných hodnot by primárně mělo docházet ze strany samotných členských států. V případech, kdy mechanismy jejich ochrany, vytvořené na vnitrostátní úrovni, přestanou účinně fungovat a dochází k ohrožení celého společenství, je však namístě, aby na jejich ochranu zasáhla EU.² Exkluzivně pro případy systémového ohrožení základních hodnot byl proto vytvořen čl. 7 SEU, obsahující preventivní a sankční mechanismy ochrany základních hodnot. Mechanismy zachycené v čl. 7 SEU si však pro svou procesní náročnost a drtivé dopady, které jejich aktivace může potenciálně přinést pro dotčený členský stát, získaly pověst tzv. „jaderného řešení“, a orgány EU se je po dlouhou dobu zdráhaly využít. Tento „jaderný mýtus“ byl prolomen až v roce 2017, kdy Komise zahájila preventivní řízení dle čl. 7 (1) SEU s Polskem a následně, o rok později, s Maďarskem. Do té doby byla orgány EU využívána procedura dle čl. 258 SFEU.³

Řízení pro porušení unijního práva dle čl. 258 SFEU představuje pomyslná „žadní vrátka“ při poskytování ochrany principu právního státu. Jedná se o klasický nástroj, který má EU k

¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Nový postup EU pro posílení právního státu*, Štrasburk 11. března 2014, COM (2014), 158 final, s. 2-3.

² Tamtéž.

³ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Aktuální právní nástroje EU k posílení právního státu*. [online]. iHNed.cz, 7. prosince 2018 [cit. 1. září 2019]. Dostupné na <<https://pravnicaradce.ihned.cz/c1-66377330-aktualni-pravni-nastroje-eu-k-posileni-pravniho-statu>>.

dispozici v případech porušení Smluvní povinnosti ze strany členských států. Na rozdíl od čl. 7 SEU není koncipován specificky na ochranu základních hodnot Unie a jeho prostřednictvím nelze komplexně řešit systémová selhání. Umožňuje však postihnout jednotlivá porušení práva EU, jimiž ze strany dotčených států dochází k zásahům do principu právního státu. Ukázal se tak jako důležitý nástroj při jeho ochraně.⁴

Kromě nástrojů, zakotvených v primárním právu, byl v roce 2014 Komisí přijat tzv. Nový postup EU pro posílení právního státu. Ten by měl, dle sdělení Komise, umožnit reagovat na systémové ohrožení právního státu, ještě před tím, než budou zcela naplněny předpoklady pro aktivaci mechanismů stanovených v čl. 7 SEU. Mělo by se tak jednat o mechanismus, který je vzhledem k čl. 7 SEU komplementární. Jeho využití není překážkou pro následné uplatnění mechanismů dle čl. 7 SEU. Jeho přijetím rovněž není dotčena pravomoc Komise k řešení situací, spadajících do oblasti působnosti práva EU, prostřednictvím řízení dle čl. 258 SFEU.⁵

Právě ochrana principu právního státu v rámci EU je předmětem této diplomové práce. Ta je členěna do tří částí. V první části se zabývá vymezením principu právního státu v kontextu práva EU. V další části se podrobně zabývá jednotlivými prostředky ochrany tohoto principu, jež má EU k dispozici. Tedy politickou procedurou dle čl. 7 SEU, soudním řízením dle čl. 258 SFEU a Novým postupem. Tyto mechanismy ochrany jsou ilustrovány na případech Maďarska a Polska, v rámci poslední části diplomové práce. Maďarsko a Polsko byly vybrány, neboť se jedná o země, s nimiž byla v posledních letech vedena všechna tři předmětná řízení. Především jde o jediné dva případy, kdy došlo k aktivaci čl. 7 SEU vůči členským státům. Polsko je navíc prozatím jediným státem, se kterým Komise vedla strukturovaný dialog v rámci Nového postupu.

Cílem práce je analyzovat výše uvedené nástroje ochrany právního státu, jejich nedostatky a využitelnost v praxi. Práce by měla přispět k debatě ohledně toho, zda je EU v současnou chvíli schopna prosadit dodržování principu právního státu v členských zemích, anebo se ocitá v tzv. Kodaňském paradoxu. Tedy situaci, kdy EU přísně vyžaduje dosažení určitého standardu uplatňování principu právního státu v kandidátských zemích, jako podmínku jejich přistoupení, následně však není schopna prosadit zachování tohoto standardu v rámci členských států.⁶

⁴ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Aktuální právní nástroje EU...*

⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Nový postup EU pro posílení právního státu...*, s. 4-6.

⁶ POSPÍŠIL, Petr. *Kodaňský paradox a unijní ochrana „rule of law“* [online]. evropskehodnoty.cz, 18. února 2017 [cit. 10. dubna 2020]. Dostupné na <<https://www.evropskehodnoty.cz/vyzkum/rule-law/>>.

1. Právní stát

Princip právního státu je jedním ze základních pilířů každého demokratického systému a nezbytným předpokladem jeho řádného fungování. Komise jej ve svém sdělení dokonce označuje za „*páteř každé moderní demokracie*“. Jako takový je zakotven v řadě zásadních dokumentů, například ve Statutu Rady Evropy, preambuli Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a ústavách jednotlivých členských států.⁷

Evropská unie se k hodnotám, vyplývajícím z principu právního státu, hlásí prostřednictvím SEU, a to v její preambuli, čl. 2 a 49, a v preambuli Listiny základních práv EU. Významný je čl. 2 SEU, jež stanoví, že: „*Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.*“⁸ Dle některých autorů toto ustanovení svým významem přesahuje prostou právní normu a lze jej pokládat za „*hodnotový základ Unie*“⁹ nebo jinými slovy „*ideologický a morální koncept, na němž se Evropská unie zakládá.*“¹⁰

Pro to, aby čl. 2 SEU nepředstavoval pouhou prázdnou proklamaci, a hodnoty v něm zakotvené byly vskutku v rámci EU uplatňovány, je nezbytné, aby je v první řadě přijaly za vlastní členské státy. Uznání a dodržování těchto hodnot žadatelským státem je proto, v souladu s čl. 49 SEU, nezbytným předpokladem pro vznik členství v EU. Přistupující stát se rovněž musí zavázat, že i do budoucna bude tyto hodnoty respektovat a aktivně prosazovat.¹¹ Aby mohla EU fungovat jako prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, je nezbytné, aby se členské státy mohly vzájemně spolehnout na ctění tohoto principu ze strany ostatních členských států. Vzhledem k v míře integrace, ke které bylo v rámci EU dosaženo, má totiž jeho uplatňování v jednom členském státě přímý dopad i na ostatní členské státy a na fungování EU jako celku.¹²

⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Nový postup EU pro posílení právního státu*, s. 1.

⁸ Čl. 2 SEU

⁹ SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška; PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ Helena a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 11.

¹⁰ ŠIŠKOVÁ: *Aktuální nástroje...*

¹¹ SYLLOVÁ: *Lisabonská smlouva. Komentář...*, s. 181-184.

¹² Sdělení Komise, zakotvující Nový postup, poskytuje jako příklady povinnost členských států automaticky uznat a vykonat rozsudky v občanských a obchodních věcech určitého vnitrostátního soudu jiného členského státu, stejně jako povinnost vykonat evropský zatýkácí rozkaz proti údajnému pachateli trestné činnosti vydaný jiným členským státem. - Sdělení Komise Evropskému parlamentu: *Nový postup EU pro posílení právního státu*, s. 4.

Princip právního státu vyplývá ze společných ústavních tradic členských zemí. I když se však jedná o hodnotu, jež by měla být všem státům společnou, jeho pojetí není v rámci jednotlivých zemí zcela identické a rovněž míra ochrany se může odlišovat. Nelze tedy bez dalšího zaměňovat pojem „*rule of law*“, který je obsažen v původním znění Smluv, s pojmy „*Rechtsstaat*“, „*Estado de Direito*“ nebo „*Etat de droit*“.¹³ A přestože „*rule of law*“ bývá v oficiálních dokumentech EU běžně překládáno jako „*právní stát*“, je i zde třeba zachovat při výkladu těchto pojmů opatrnost, a rozlišovat mezi pojmy právního státu, coby jednoho z ústředních prvků české ústavnosti a právního státu v kontextu práva EU.¹⁴

Účelem, sledovaným EU, není prostřednictvím čl. 2 a 49 SEU dosáhnout uniformního uplatňování tohoto principu, ale spíše prosadit dodržování určitého společného minimálního standardu ze strany všech členských států. Právě stanovení tohoto standardu je však značně obtížné.¹⁵ Ani jedno z výše uvedených ustanovení primárního práva neposkytuje legální definici právního státu nebo vymezení obsahu zásad z něj plynoucích. Je proto třeba k nim dospět výkladem. Při tom lze vycházet jednak z inspiračních zdrojů na vnitrostátní a unijní úrovni, ale i zdrojů na úrovni mezinárodní.

Na unijní úrovni je právní stát předmětem četné judikatury Soudního dvora. Ten již v roce 1986, ještě předtím, než byla vůbec zásada právního státu výslovně zakotvena v primárním právu, hovořil o konceptu „*právního společenství*“.¹⁶ Soudní dvůr dlouhodobě upozorňuje na to, že je třeba princip právního státu vnímat nejen coby formální a procedurální požadavek, ale přiznává mu i hmotnou povahu. Právní stát v tomto pojetí je zdrojem právních zásad, jejichž dodržování je soudně vymahatelné. Při nalézání těchto zásad vychází Soudní dvůr ze společných ústavních tradic členských států. Výčet zásad, jež byl v průběhu doby vymezen judikaturou Soudního dvora, však není ucelený. Demonstrativní výčet zahrnuje například zásadu zákonnosti, právní jistoty, zákaz

¹³ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): *Report on the Rule of Law*, ze dne 4. 4. 2011, studie čl. 512/2009, značka CDL-AD (2011) 003rev.

¹⁴ TOMOSZEK, Maxim. *Využitelnost pojmu rule of law pro výklad pojmu podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Časopis pro právní vědu a praxi. [Online]. 2015, č. 2, s. 71-80. [cit. 1. září 2019]. Dostupné z <<https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5309>>.

¹⁵ SCHROEDER, Werner. The European Union and the Rule of Law-State of Affairs and Ways of Strengthening. In SCHROEDER, Werner (ed). *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2016. s. 11.

¹⁶ V přelomovém rozhodnutí „*Les Verts*“ Soudní dvůr doslovně uvádí: „[...] *Evropské hospodářské společenství je právním společenstvím v tom, že ani jeho členské státy, ani jeho orgány nejsou vyňaty z přezkumu souladu svých aktů se základní ústavní listinou, kterou je Smlouva.*“ Rozsudek ze dne 23. dubna 1986, *Les Verts*, 294/83, Sb. rozh. 1986, bod 23.

svévole výkonné moci, nezávislý a účinný soudní přezkum, zahrnující respekt k základním právům nebo rovnost před zákonem.¹⁷

Z inspiračních zdrojů, přesahujících rámec EU, je třeba zmínit především Radu Evropy, zejména pak judikaturu ESLP a činnost poradního orgánu Rady Evropy, Benátské komise. Na závěry Benátské komise, týkající se právního státu, ostatně přímo navázala Komise, když ve svém sdělení převzala seznam kritérií právního státu, jež Benátská komise poskytla ve své zprávě.¹⁸ Předmětný seznam, dle zprávy Benátské komise, vychází z „*důležitých společných a obecně sdílených rysů právního státu*“. Jedná se o principy:

1. zákonosti (včetně transparentního, odpovědného a demokratického procesu přijímání právních předpisů,
2. právní jistoty,
3. zákazu svévole
4. přístupu ke spravedlnosti u nezávislých a nestranných soudů,
5. dodržování lidských práv; nediskriminace a rovnosti před zákonem.¹⁹

Takto vymezený obsah právního státu pojímá jen jeho základní prvky, na kterých je dána všeobecná shoda, a není tak vyčerpávající.²⁰ Jednotlivé principy představují „*určité sběrné kategorie, které jsou vnitřně velmi podrobně rozvedeny do konkrétních principů*“, které jsou v dané zprávě dále rozvedeny. Účelem zprávy bylo poskytnout definici právního státu, na níž bude panovat všeobecný konsensus, a která bude využitelná pro mezinárodní organizace a vnitrostátní i mezinárodní soudy při interpretaci a uplatňování této základní hodnoty.²¹ Benátská komise ve své zprávě o právním státu hovoří jako o „*nedílné součásti každé demokratické společnosti*“, která „*vyžaduje, aby všichni měli od všech subjektů rozhodování zaručeno důstojné, rovné a rozumné zacházení v souladu s právem a měli možnost zpochybnit rozhodnutí před nezávislým a nestranným soudem*“. A jako takovou ji označuje za „*základní a společnou evropskou normu, která řídí a omezuje výkon demokratických pravomocí*.“²²

¹⁷ ŠÍŠKOVÁ: *Aktuální nástroje...*

¹⁸ Tamtéž.

¹⁹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Nový postup EU pro posílení právního státu*, Příloha č. 1: Právní stát jako základní zásada Unie, s. 2-3.

²⁰ Tamtéž.

²¹ TOMOSZEK: *Využitelnost pojmu rule of law ...*

²² Původně v European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): *Report on the Rule of Law*, ze dne 4. 4. 2011, studie č. 512/2009, značka CDL-AD (2011) 003rev. Překlad převzat ze Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Nový postup EU pro posílení právního státu*, Příloha č. 1: Právní stát jako základní zásada Unie, s. 2.

2. Nástroje ochrany právního státu

V současné chvíli disponuje EU dvěma nástroji ochrany právního státu, zakotvenými v primárním právu. A sice, soudním řízením dle čl. 258 SFEU a politickou procedurou dle čl. 7 SEU. Kromě nich byla Komisí vytvořena ještě třetí procedura, sloužící k ochraně tohoto principu, tzv. Nový postup při ochraně právního státu, jež byl přijat ve formě sdělení. Následující kapitola podrobně rozebírá jednotlivé nástroje a postupy při jejich uplatňování.

2. 1 Politická procedura dle čl. 7 SEU

Procedura dle čl. 7 SEU byla vytvořena exkluzivně na ochranu základních hodnot EU, zakotvených v čl. 2 SEU. Tento nástroj byl koncipován tak, aby EU umožnil reagovat na relativně široké spektrum situací, od zřejmého nebezpečí porušení základních hodnot členským státem, až po jejich závažné a trvalé porušování. Výjimečnost tohoto nástroje spočívá v tom, že jeho působnost není omezena jen na oblasti, na něž se vztahují právní předpisy EU, ale umožňuje zasáhnout i v oblastech, kde členské státy jednají nezávisle.²³ Způsobnost EU zasahovat prostřednictvím této procedury do výlučných záležitostí států je opodstatněna tak, že „pokud členský stát poruší základní hodnoty způsobem, který je dostatečně závažný, aby se na něj vztahoval článek 7, je pravděpodobné, že to naruší samotné základy EU a důvěru mezi jejími členy, ať dojde k tomuto porušení v jakékoli oblasti“.²⁴

Dalším specifickým tohoto nástroje je, že umožňuje posoudit jednotlivá porušení principu právního státu v kontextu s celkovou situací v zemi a přijmout komplexní řešení. Článek 7 SEU je určen pro případy systémového ohrožení hodnot, uvedených v čl. 2 SEU. K pojmu systémového ohrožení principu právního státu se ve svém sdělení vyjádřila Komise. Ta jej charakterizovala jako situaci, kdy je „ohrožen politický, institucionální a/nebo právní řád členského státu jako takový, jeho ústavní struktura, oddělení pravomocí, nezávislost nebo nestrannost soudnictví nebo jeho systém soudního přezkumu včetně ústavního soudnictví, pokud existuje – například v důsledku přijetí nových opatření nebo rozšíření postupů orgánů veřejné správy a nedostatečných domácích opravných prostředků.“²⁵ Článek by tak měl být aktivován až v okamžiku, kdy narušení demokratických principů v zemi dosáhlo takové úrovně, že zásahy do

²³ KOCHENOV, Dimitri. *Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU* [online]. EUI Working Paper No. LAW 2017/10; University of Groningen Faculty of Law Research Paper 2017-08, [cit. 1. ledna 2019]. Dostupné na <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46345/LAW_2017_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

²⁴ Původně uvedeno ve Sdělení Komise ze dne 15. října 2003: *Dodržování a podpora hodnot, na nichž je Evropská unie založena*, COM(2003) 606 final, převzato ze Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Nový postup EU pro posílení právního státu...*, s. 5.

²⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Nový postup EU pro posílení právního státu*, s. 6-7.

základních hodnot EU nejsou řešitelné na vnitrostátní úrovni. Případně v momentě, kdy k ochromení vnitrostátních mechanismů ochrany základních hodnot sice ještě nedošlo, ale je zjevné, že situace v členském státě k němu bezprostředně směřuje.²⁶

Přesto, že se v minulosti vyskytly příležitosti pro aktivaci čl. 7 SEU, nebyl tento článek po dobu 20 let od svého vytvoření aktivován a namísto něj byly využívány jiné, alternativní nástroje.²⁷ Tento fakt lze přičítat i vytvoření tzv. „*nukleárnímu mýtu*“. Ten spočívá v představě, že kritéria pro vedení této procedury jsou natolik přísná a její dopady pro dotčený členský stát tak drtivé, že je prakticky nevyužitelná.²⁸ Důvod opomíjení tohoto nástroje bývá spatřován i v nedostatku politické vůle. Nakonec, jedná se o čistě politickou proceduru, ve které se angažuje Evropská rada, Rada, Komise, Evropský parlament a členské státy.²⁹

2. 2. 1 Preventivní mechanismus

Mechanismus, upravený čl. 7 (1) SEU, slouží jako nástroj předběžné ochrany. Uplatní se v případech, kdy je ze strany členského státu dáno *zřejmé nebezpečí porušení hodnoty uvedené v čl. 2 SEU*. Řízení může být iniciováno na návrh jedné třetiny členských států (příčemž dotčený členský stát se nezapočítává), Evropského parlamentu nebo Komise, podaný Radě. Návrh přitom musí být odůvodněn. Rada rozhoduje v dané věci zvláštní, čtyř pětinovou většinou. Dotčený členský stát se přitom do zmíněných čtyř pětín nezapočítává a člen Rady, který jej zastupuje, se na hlasování nepodílí. Hlasování v Radě je podmíněno souhlasem Evropského parlamentu s předběžným návrhem rozhodnutí, který Rada vypracuje poté, co vyslechne stanovisko dotčeného státu k dané věci. Předběžný návrh je Evropskému parlamentu předkládán spolu s připomínkami, předloženými dotčeným státem. Souhlas ze strany Evropského parlamentu s předběžným návrhem je udělován usnesením, k jehož přijetí je třeba dvoutřetinová většina odevzdaných hlasů, které představují většinu všech jeho členů.³⁰

²⁶ KOCHENOV: *Busting the myths nuclear...*

²⁷ Budó uvádí například rakouský případ „Heide“ z roku 1999, maďarské ústavní reformy z roku 2010, Rumunská v roce 2012 a romské menšiny ve Francii. Více v BUDÓ, Gloria. *EU common values at stake: Is article 7 TEU an effective protection mechanism?* Documents CIDOB, květen 2014 [cit 20. červen 2019]. Dostupné na <file:///C:/Users/x/Downloads/DOCUMENTS%20CIDOB_01_EUROPA%20(4).pdf>

²⁸ KOCHENOV: *Busting the myths nuclear...*

²⁹ BUDÓ: *EU common values at stake: Is article 7 TEU an effective protection mechanism? ...*

³⁰ SYLLOVÁ: *Lisabonská smlouva...*, s. 53-57.

Obsahem rozhodnutí je stanovisko Rady, zda shledává existenci zřejmého nebezpečí porušení hodnot, uvedených v čl. 2 SEU, dotčeným státem. Vzhledem k tomu, že ze strany dotčeného státu prozatím nedošlo k porušení základních hodnot, není možno jej sankcionovat. Výsledkem řízení je tedy pouhé varování státu a založení povinnosti Rady pravidelně přezkoumávat, zda nebezpečí porušení hodnot i nadále trvá. Postup Rady, pro případ, že nebezpečí pomine, není výslovně upraven. Dle Syllové lze nejspíše postupovat analogicky k čl. 7 (4) SEU, a rozhodnutí o tom, že nadále již neexistuje zřejmé nebezpečí, přijmout dle čl. 7 (1) SEU.³¹

2. 2. 2 Sankční mechanismus

Sankční mechanismus, upravený v čl. 7 (2) (3) SEU, umožňuje EU zakročit v momentě, kdy ze strany členského státu došlo k *závažnému a trvajícím porušení hodnot uvedených v čl. 2 SEU*. Řízení je potenciálně dvoufázové. Cílem první fáze, upravené čl. 7 (2) SEU, je určit, zda členský stát *závažně a trvale* porušuje hodnoty, stanovené čl. 2 SEU. Pokud je toto porušení ze strany členského státu zjištěno, může, ale nemusí následovat druhá fáze řízení, dle čl. 7 (3) SEU, ve které dochází k uložení sankce. Je třeba zdůraznit, že spuštění sankčního mechanismu není podmíněno předchozím vedením preventivního řízení dle čl. 7 (1) SEU. Tyto mechanismy jsou na sobě navzájem zcela nezávislé.³²

O existenci závažného a trvalého porušení hodnot, uvedených v čl. 2 SEU, ze strany členského státu, rozhoduje jednomyslně Evropská rada.³³ Činí tak na návrh jedné třetiny členských států, kdy dotčený členský stát se nezapočítává, nebo Komise, jako celku. Evropský parlament iníciační pravomoc nemá, může však vyzvat Komisi nebo členské státy, aby tento návrh předložily. Na základě obdrženého návrhu vyzve Evropská rada dotčený stát, aby se v dané věci vyjádřil. Poté vypracuje předběžný návrh svého rozhodnutí. Hlasování v Evropské radě je podmíněno schválením předběžného návrhu ze strany Evropského parlamentu. Ten se o udělení souhlasu usnází dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů, které představují většinu všech jeho členů.³⁴

Bylo-li konstatováno závažné, trvajícím porušení hodnot, uvedených v čl. 2 SEU, ze strany členského státu, může Rada rozhodnout, že určitá práva, která tomuto státu vyplývají ze Smluv, budou pozastavena. Rada o pozastavení těchto práv rozhoduje zvláštní kvalifikovanou většinou

³¹ SYLLOVÁ: *Lisabonská smlouva...*, s. 53-57.

³² Tamtéž.

³³ Dotčený stát se přitom na hlasování nepodílí. Na překážku přijetí rozhodnutí není, pokud se někteří členové zdrží hlasování.

³⁴ SYLLOVÁ: *Lisabonská smlouva...*, s. 53-57.; Jednací řád Evropského parlamentu čl. 89

nejméně 72% členů Rady, zastupujících zúčastněné členské státy, které představují nejméně 65% obyvatelstva těchto států.³⁵ Podkladem pro aktivaci suspenzivní klauzule je předchozí rozhodnutí Evropské Rady. K přijetí opatření není třeba jeho iniciace žádným jiným orgánem EU. Evropský parlament však může vyzvat Radu, aby postupovala podle čl. 7 odst. 3 SEU.³⁶

Ohledně sankcí SEU stanoví pouze tolik, že mohou spočívat v pozastavení určitých práv, která pro dotyčný stát vyplývají z použití Smluv, včetně hlasovacích práv v Radě. Při stanovení sankcí má přitom Rada povinnost přihlédnout k možným důsledkům takového pozastavení pro fyzické a právnické osoby. Uložení sankcí nezabavuje členský stát povinnosti dodržovat závazky vyplývající pro něj ze Smluv.³⁷

Takovéto vymezení sankcí je velmi vágní a ponechává široký prostor pro interpretaci. Jak uvádí Šišková, nejasná je především povaha sankcí, jež mohou být uplatněny proti členskému státu. Otázkou zůstává i to, zda jde jednotlivé sankce kumulovat.³⁸ Odpověď se snaží najít právní věda. Dle Syllové mohou být pozastavena všechna práva, která dotčenému státu vznikla na základě jeho členství v EU. Tedy nejen ta, která mu přímo plynou ze Smluv, ale i ta vyplývající z jejich provádění, takže i sekundární legislativy. Jako příklady uvádí volný pohyb osob a zboží. Přijaté sankce, dle ní, nemusí bezprostředně dopadat jen na státní orgány členských států, ale mohou se přímo dotýkat i soukromých osob. To lze mimo jiné dovodit i ze znění čl. 7 (3) SEU, který vyzývá Radu, aby při stanovení sankcí přihlédla k možným dopadům, které na tyto osoby budou mít.³⁹ Dle Kochenova mohou být přitom sankce ekonomické, ale i jiné povahy. V žádném případě však nemůžou spočívat ve vyloučení členského státu. Zánik členství v EU je v souladu s čl. 50 SEU možný jen z vůle dotčeného státu.⁴⁰ Zrušení sankcí podle čl. 7 odst. 4 SEU je poměrně snadné. Je zapotřebí pouze kvalifikované většiny v Radě, bez účasti dotčeného státu. Důležité je, že stejný postup platí i pro změnu platných sankcí, což dává Radě dostatečnou flexibilitu, aby mohla reagovat na změny v daném členském státě.⁴¹

³⁵ Čl. 238 (3) b) SFEU ve spojení s čl. 354 SFEU

³⁶ SYLLOVÁ: *Lisabonská smlouva...*, s. 53-57.; Jednací řád Evropského parlamentu, čl. 89

³⁷ KOCHENOV: *Busting the myths nuclear...*

³⁸ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. European Union's Legal Instruments to Strengthen the Rule of Law, their Actual Reflections and Future Prospects. In ŠIŠKOVÁ, Naděžda (ed). *The European Union – What is Next? A Legal Analysis and the Political Visions on the Future of the Union*. 1. vydání. Olomouc: Wolters Kluwer, 2018. s 145-146.

³⁹ SYLLOVÁ: *Lisabonská smlouva...*, s. 53-57.

⁴⁰ KOCHENOV: *Busting the myths nuclear...*

⁴¹ Tamtéž.

2. 2. 3 Historický vývoj čl. 7 SEU

Snaha koncipovat čl. 7 SEU, jako efektivní nástroj ochrany principů, na nichž je EU založena, je zjevná z geneze tohoto ustanovení. Původ procedury, nyní zakotvené v čl. 7 SEU, je spojen s přistoupením nových členských států střední a východní Evropy v roce 2004. V mnohých z těchto států panoval ještě relativně nedávno před jejich přistoupením totalitní režim a demokracie v nich byla teprve u svého zrodu. Existovala tedy obava, zda budou tyto státy schopny prosazovat dostatečně účinně principy úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, na nichž je EU postavena. Jako pojistka byla tedy Amsterodamskou smlouvou přijata procedura ochrany těchto principů na úrovni EU.⁴²

Původní verze, zakotvená v Amsterodamské smlouvě, však obsahovala jen sankční mechanismus, který více méně odpovídá dnešnímu čl. 7 (2) (3) SEU. Preventivní mechanismus byl do primárního práva EU vnesen až Smlouvou z Nice. Vytvořen byl v přímé reakci na případ Haider, ve kterém vyšlo najevo, že nástroje, jež má EU k dispozici pro ochranu svých základních principů, nejsou dostačující.⁴³

Případ Haider má svůj původ v Rakousku, kde v roce 2000 došlo k vytvoření vládní koalice za účasti pravicově orientované strany Jörga Haidera. Svobodná strana Rakouska (dále jen „FPÖ“) získala v Parlamentních volbách 27% hlasů a stala se tak druhou nejsilnější politickou stranou v zemi. Obecně však existovaly vážné pochybnosti o jejím demokratickém charakteru. FPÖ byla vnímána jako populistická, extrémně pravicová strana. Navíc již v minulosti se u ní projevil snahy vyvolat ve společnosti xenofobní nálady.⁴⁴

Politický vývoj v zemi vzbudil v rámci EU obavu, zda jsou ze strany Rakouska ctěny základní hodnoty EU a zda nedochází k porušování práv menšin, uprchlíků a přistěhovalců.⁴⁵ Poprvé v historii EU tak došlo k pokusu aktivovat čl. 7 SEU. Záhy však vyšlo najevo, že tento nástroj tak, jak byl původně koncipován Amsterodamskou smlouvou, není v případě Rakouska využitelný. Důvodem byla přísná kritéria pro jeho aktivaci, především pak podmínka prokázat existenci závažného porušení hodnot EU ze strany členského státu. Navíc vyvstala diskuse, který

⁴² BUDÓ: *EU common values at stake: Is article 7 TEU an effective protection mechanism?...*

⁴³ Tamtéž.

⁴⁴ CRAMÉR, Per, WRANGE, Pål. *The Haider Affair, Law and European Integration*. [online]. Faculty of Law, Stockholm University Research Paper No. 19, 6. říjen 2017, [cit. 1. ledna 2019]. Dostupné na <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3048316>

⁴⁵ BUDÓ: *EU common values at stake: Is article 7 TEU an effective protection mechanism?...*

orgán EU má pravomoc určit, zda ze strany daného členského státu k porušení skutečně dochází a podle jakých kritérií by tak měl učinit.⁴⁶

V reakci na účast FPÖ ve vládě, byly proti Rakousku uplatněny, ze strany 14 ostatních členských států EU, sankce. Jejich přijetí však nebylo legitimizováno předchozím rozhodnutím, vydaným v rámci řízení, dle čl. 7 SEU, ani jiné procedury podle práva EU. Jednalo se o diplomatické, bilaterální sankce, jež nebyly formálně zastřešeny EU.⁴⁷ Jejich přijímání nebylo dokonce ani konzultováno s Komisí nebo Evropským parlamentem.⁴⁸ I přesto oba tyto orgány následně vyjádřily podporu přijatým opatřením.⁴⁹ Budó takovýto postup shrnuje tak, že členské státy sice „*jednaly ve jménu zásad EU, nikoliv však jménem EU*.“ Rakouská vláda však toto počínání označila za porušení základních právních principů Unie.⁵⁰

Až následně, na základě pohružky Rakouska uspořádat referendum, jehož předmětem by bylo další setrvání země v EU, byl vytvořen ad hoc orgán, který měl za úkol zhodnotit situaci v Rakousku. Komise „*tří moudrých*“, jak se tomuto orgánu přezdívalo, dospěla k závěru, že ze strany Rakouska nedochází k porušování žádné úmluvy, zaručující ochranu lidských práv. Naopak, ochrana, garantována minoritám v Rakousku, byla, dle něj, vyšší než v mnoha jiných členských státech. S ohledem na tento závěr bylo ostatním členským státům ze strany Komise doporučeno stáhnout sankční opatření proti Rakousku.⁵¹

Případ Haider byl stěžejní hned v několika ohledech. Jednalo o první pokus aktivace čl. 7 SEU, při kterém se odhalily zásadní slabiny této procedury. Především jeho neaplikovatelnost na některé případy. Ze strany EU došlo k realizaci, že je třeba rozšířit proceduru zachycenou čl. 7 SEU, tak aby mohla rychleji zareagovat na případné ohrožení základních hodnot EU a zasáhnout ještě předtím, než dojde k jejich vážnému porušení. Doporučení přijmout preventivní mechanismus bylo ostatně i součástí zprávy „*tří moudrých mužů*“. V reakci na tento případ byl tedy Smlouvou z Nice přijat preventivní mechanismus ochrany základních hodnot EU.⁵²

⁴⁶ ŠIŠKOVÁ: *European Union's Legal Instruments to Strengthen the Rule of Law*, s 150-152.

⁴⁷ ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské Unii*. 2. rozšířené vydání. Praha: Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Říhové a Jana Tuláčka, 2008, s. 62.

⁴⁸ SADURSKI, Wojciech, *Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider* [online]. Sydney Law School Research Paper No. 10/01, 4. ledna 2010 [cit. 8. ledna 2019]. Dostupné na <<https://ssrn.com/abstract=1531393>>.

⁴⁹ CRAMÉR, WRANGE: *The Haider Affair...*

⁵⁰ BUDÓ: *EU common values at stake: Is article 7 TEU an effective protection mechanism?...*

⁵¹ CRAMÉR, WRANGE: *The Haider Affair...*

⁵² BUDÓ: *EU common values at stake: Is article 7 TEU an effective protection mechanism?...*

Je paradoxem, že v přímé návaznosti na tento případ sice došlo k modifikaci procedury čl. 7 SEU, která měla zajistit jeho širší využitelnost, ale zároveň i ke vzniku tzv. „jaderného mýtu“, který měl za následek velkou zdrženlivost při jeho aktivaci v nadcházejících letech.⁵³

⁵³ KOCHENOV: *Busting the myths nuclear...*

2. 2 Soudní řízení dle čl. 258 SFEU

Řízení pro porušení unijního práva (infringement procedure) dle čl. 258 SFEU je klasickým nástrojem, jež má EU k dispozici pro případy, kdy ze strany členského státu dochází k porušení povinnosti, která pro něj plyne ze Smluv. Jako takový je využitelný u širokého spektra případů. V rámci ochrany principu právního státu jej lze uplatnit tam, kde jednání státu představuje ohrožení tohoto principu a zároveň je v rozporu s určitým ustanovením právního předpisu EU.⁵⁴

Pojem povinnosti vyplývající ze Smluv je třeba vykládat extenzivně. Povinnost může plynout z primárního i sekundárního práva EU, mezinárodních smluv uzavřených se třetími státy, kde jako strana smlouvy vystupuje EU, nebo dokonce obecných právních zásad, formulovaných judikaturou Soudního dvora.⁵⁵

Porušení povinností přitom může spočívat jak v konání, tak i opomenutí, v případě, že měl daný stát povinnost konat a nekonal. Členské státy mají zejména povinnost přijmout veškerá vhodná opatření ke splnění závazků, které pro ně vyplývají ze Smluv. Jsou povinny zajistit soulad vnitrostátní právní úpravy s unijním právem a řádnou implementací směrnic do vnitrostátních právních řádů v souladu s cíli, které sledují. Porušení povinnosti členským státem ovšem nemusí být dáno jen závadnou právní úpravou. Může jej představovat i zavedená vnitrostátní praxe, kdy právní předpisy daného státu jsou sice samy o sobě v souladu s právem EU, ale jsou aplikovány takovým způsobem, že ze strany vnitrostátních orgánů dochází k porušování unijního práva.⁵⁶

Řízení dle čl. 258 SFEU je potenciálně dvoufázové. V první, administrativní (prejudiciální) fázi řízení, dochází k šetření, zda daný členský stát plní závazky, vyplývající pro něj ze Smluv. Pokud je závěr negativní, je vyvinuta snaha o nápravu. Případně může být přikročeno k druhé fázi řízení, kterou je řízení před soudem. Jeho výsledkem je deklaratorní rozhodnutí stanovující, zda je na straně členského státu dáno porušení unijního práva, či nikoliv. Jestliže ani na základě tohoto rozhodnutí nedojde k nápravě, může být stát veden k plnění svých povinností uložením sankce.⁵⁷

Klíčovou roli v rámci řízení dle čl. 258 SFEU hraje, coby „Strážkyně Smluv“, Komise. Ta dle čl. 17 SEU zajišťuje dodržování Smluv a opatření přijatých orgány EU na jejich základě a pod kontrolou Soudního dvora dohlíží na uplatňování práva Unie. Komise vede administrativní fázi

⁵⁴ ŠIŠKOVÁ: *Aktuální nástroje...*

⁵⁵ GUTMANN, Kahleen, LENAERTS, Koenraad, MASELIS, Ignace. In NOWAK, Janek Tomasz (ed). *EU procedural law*. 1. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 159-215.

⁵⁶ Tamtéž.

⁵⁷ HAMULÁK, Ondřej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie-Ústavní základy a soudnictví*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Leges, 2013, s. 129-133.

řízení a následně může podat žalobu pro porušení povinnosti členského státu (nazývanou též dozorčí žaloba), čímž dochází k zahájení řízení před Soudním dvorem.⁵⁸ Komise vymezuje předmět řízení a disponuje s ním. Je přitom zcela v její diskreci, které případy domnělého porušování povinnosti bude prošetřovat a zda následně podá žalobu. Je rovněž na jejím uvážení, zda v případě nesjednání nápravy členským státem, navrhne Soudnímu dvoru uložení sankce.⁵⁹

2. 1. 1 Administrativní fáze řízení

Administrativní fáze řízení je obligatorní fází před podáním žaloby. Dotčený stát je během ní seznámen s podezřením Komise, že z jeho strany dochází k porušování povinnosti, vyplývajících ze Smluv. Státu je dána možnost tuto domněnku vyvrátit, případně napravit nežádoucí stav ještě před tím, než by byla věc předložena Soudnímu dvoru. Hlavním cílem této fáze řízení je přimět stát, aby splnil povinnosti mimosoudní cestou, na základě domluvy mezi ním a Komisí. Pokud se toto nepodaří, dochází v administrativní fázi řízení alespoň k vymezení předmětu sporu, který bude projednán před soudem. V převážné většině případů však skutečně dochází k nápravě již v rámci této fáze řízení, a není třeba přistoupit k následnému řízení před Soudním dvorem.⁶⁰

Má-li Komise za to, že členský stát neplní své závazky, vyjádří mu tuto svou nejprve prostřednictvím neformálního upozornění. Zároveň s tímto státem naváže dialog, ve snaze dospět ke společnému smírnému řešení nastalé situace.⁶¹ Pokud se protiprávní stav nepovede odstranit touto cestou, přistoupí Komise k vydání formálního upozornění, adresovaného dotčenému státu. Jeho doručením dochází k formálnímu zahájení řízení dle čl. 258 SFEU. Formální upozornění musí obsahovat označení povinnosti, vyplývajících ze Smluv, kterou měl členský stát porušit a odůvodnění proč Komise dospěla k závěru, že došlo k porušení.⁶² Dotčený stát je zároveň s formálním upozorněním vyzván, aby v dané věci poskytl své vyjádření. Lhůta k podání vyjádření se určuje

⁵⁸ Řízení o porušení unijního práva se řadí mezi řízení o přímých žalobách. To znamená, že lze zahájit pouze žalobou jedné ze sporných stran. Kdy je jedním ze subjektů s aktivní legitimací je právě Komise. Pro úplnost je potřeba říci, že žaloba pro nesplnění povinnosti členského státu může být na základě ustanovení čl. 259 SFEU podána i jiným členským státem. V tomto případě by se však nejednalo o nástroj ochrany právního státu ze strany EU. Více v HAMULÁK, STEHLÍK: *Praktikum práva Evropské unie*...s. 129-133.

⁵⁹ HAMULÁK, STEHLÍK: *Praktikum práva Evropské unie*...s. 129-133.

⁶⁰ Tamtéž.

⁶¹ HAMULÁK, Ondřej, PETR, Michal, STEHLÍK, Václav. *Právo Evropské Unie – Ústavní základy a vnitřní trh*. 1. vydání. Praha: Leges. 2018, s. 129-132.

⁶² GUTMANN, LENAERTS, MASELIS: *EU procedural law*..., s. 159-215.

vzhledem ke specifickým okolnostem jednotlivých případů tak, aby byla přiměřená. Zpravidla však bývá dvouměsíční.⁶³

Pokud Komise neobdrží od dotčeného státu vyjádření, nebo je jeho odpověď neuspokojivá, může přistoupit k vydání Odůvodněného stanoviska. Odůvodněné stanovisko je neveřejné. Obsahuje podrobné vylíčení skutečností, na jejichž základě má Komise za to, že ze strany daného státu dochází k neplnění smluvních povinností, a právní odůvodnění tohoto závěru. Prostřednictvím odůvodněného stanoviska Komise oficiálně žádá dotčený stát, aby odstranil závadný stav, a případně mu dává doporučení, jakým způsobem to provést. Komise v odůvodněném stanovisku rovněž vyzývá stát, aby ji informovala o opatřeních, která přijal k nápravě. K tomu stanoví přiměřenou lhůtu, jež je zpravidla dvouměsíční.⁶⁴ Lhůta začíná běžet od chvíle, kdy je odůvodněné stanovisko doručeno dotčenému státu.⁶⁵

Odůvodněné stanovisko samo o sobě není právně závazným aktem. Jeho vydáním nevzniká státu povinnost přijmout opatření v něm stanovená. Není totiž v kompetenci Komise, aby závazně stanovila práva a povinnosti členských států. Je na zvážení dotčeného státu, zda se se odůvodněným stanoviskem bude řídit, či zda se mu odmítne podrobit a bude čelit případné žalobě pro porušení povinnosti členského státu ze strany Komise.⁶⁶

Stejně, jako tomu bylo s formálním upozorněním, i pro vydání odůvodněného stanoviska platí, že je nezbytným procesním předpokladem pro zahájení řízení před Soudním dvorem. Odůvodněné stanovisko rozvádí a blíže specifikuje pochybení členského státu, původně uvedené ve formálním upozornění. Komise v něm zohledňuje i připomínky, předložené členským státem v odpovědi na výzvu. Odůvodněné stanovisko však nesmí, oproti formální výzvě, obsahovat nová tvrzení o pochybení členského státu.⁶⁷

2. 1. 2 Soudní fáze řízení

Zahájení řízení pro porušení unijního práva je v diskreci Komise. I v případě, že dospěla k závěru, že členský stát porušuje povinnost, která mu vyplývá ze Smluv, a v rámci administrativní

⁶³ HAMULÁK, STEHLÍK: *Praktikum práva Evropské unie...*, s. 129-133.

⁶⁴ HAMULÁK, STEHLÍK: *Praktikum práva Evropské unie...*, s. 129-133.

⁶⁵ GUTMANN, LENAERTS, MASELIS: *EU procedural law...*, s. 159-215.

⁶⁶ Tamtéž.

⁶⁷ Tamtéž.

fáze nedošlo k nápravě, je zcela na jejím uvážení, zda proti státu podá žalobu pro porušení povinnosti či nikoliv.⁶⁸

K podání žaloby může Komise přistoupit až po uplynutí lhůty, která byla dotčenému státu stanovena pro nápravu závadného stavu v odůvodněném stanovisku. Komise není vázána konkrétní lhůtou, ve které by ji musela předložit soudu. Ve snaze přispět k zachování principu právní jistoty však judikatura dovodila, že právo žalovat lze považovat za zaniklé v případě, kdy uplyne dostatečně dlouhá doba pro to, aby mohl dotčený členský stát nabýt legitimního přesvědčení, že ze strany Komise není dána vůle podat vůči němu žalobu.⁶⁹ Judikatura rovněž dospěla k závěru, že od uplynutí lhůty pro sjednání nápravy do podání žaloby, nesmí uplynout natolik neúměrná doba, aby došlo ke zkrácení práva státu na obranu.⁷⁰

Žaloba, podaná Komisí, musí splňovat obecné požadavky tak, jak jsou stanoveny v čl. 37 a 38 JŘ Soudního dvora. Aby byla žaloba důvodná, musí při jejím podání, respektive po uplynutí lhůty pro nápravu stanovenou v odůvodněném stanovisku, stále trvat protiprávní stav. Výjimkou jsou případy, kdy přesto, že protiprávní stav pominul, je dán silný právní zájem na vydání rozsudku. Ten můžeme spatřovat tam, kde hrozí opakování protiprávního jednání, nebo tam, kde se jedná o zcela zásadní právní otázky.⁷¹

Předmět žaloby je vymezen již v administrativní fázi řízení. Žaloba musí být založena na stejných důvodech a argumentech, jaké byly státu vytýkány již ve formálním upozornění a odůvodněném stanovisku. Komise nemůže žalobu rozšiřovat, protože by tak došlo k omezení práva dotčeného státu na obranu. Pokud by se tak stalo, Soudní dvůr v následném soudním řízení zohlední pouze ta tvrzená pochybení, která jsou obsažena jak ve výzvě, tak v odůvodněném stanovisku, nebo žalobu zamítne. V tomto případě může Komise předložit soudu novou žalobu, která touto vadou již netrpí. Není přitom povinna znovu projít fází před zahájením soudního řízení.⁷² Za rozšíření žaloby se však nepovažuje situace, kdy stát i po obdržení odůvodněného stanoviska pokračuje v jednání, kterým porušuje závazky, plynoucí mu ze Smluv. Toto jeho následné jednání může být v rámci žaloby zahrnuto. Jinou situaci představuje postup, kdy stát v rámci administrativní fáze řízení přijme opatření k nápravě vytýkaného stavu. Jestliže Komise

⁶⁸ HAMULÁK, PETR, STEHLÍK: *Právo Evropské Unie...*, s. 129-132.

⁶⁹ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 278-282.

⁷⁰ GUTMANN, LENAERTS, MASELIS: *EU procedural law...*, s. 159-215.

⁷¹ TICHÝ: *Evropské právo...*, s. 278-282.

⁷² GUTMANN, LENAERTS, MASELIS: *EU procedural law...*, s. 159-215.

v takovém jednání spatřuje další porušení závazků, musí být jednání státu posuzováno jako samostatné porušení povinností, a tudíž o něm musí být vedeno samostatné řízení, a to včetně administrativní fáze.⁷³

V rámci řízení před Soudním dvorem je na Komisi, aby prokázala pochybení státu.⁷⁴ Komise předkládá Soudnímu dvoru důkazy a nese důkazní břemeno ohledně toho, že ze strany členského státu došlo k porušení povinností, vyplývajících ze Smluv, a že toto porušení trvalo ještě po uplynutí lhůty pro sjednání nápravy, stanovené v odůvodněném stanovisku. Teprve tehdy, když Komise předloží dostatečné důkazy o nesplnění povinností žalovaným členským státem, je na daném státě, aby toto její tvrzení vyvrátil. Žalovaný stát má však, v souladu s čl. 4 (3) SEU, povinnost poskytnout Komisi po celou dobu řízení součinnost. Pokud by tak neučinil, může být toto jeho opomenutí považováno za porušení povinností, vyplývajících ze Smluv, a může být podkladem pro zahájení dalšího řízení dle čl. 258 SFEU.⁷⁵

Odpovědnost státu za porušení Smluvní povinnosti je objektivní. Stát se nemůže odpovědnosti zprostit některým z liberačních důvodů. Soud při svém rozhodování nebere v potaz důvody, na základě kterých došlo k porušení povinností, ani to, zda bylo porušení na straně státu úmyslné. Klíčové pro vydání rozhodnutí v dané věci není ani četnost nebo rozsah porušení povinností. Jedinou otázkou, kterou se soud zabývá je, zda ze strany členského státu došlo k porušení povinností, které mu vyplývají ze Smluv, či nikoliv. Členský stát se při své obraně nemůže dovolávat toho, že jednal v souladu se svou vnitrostátní právní úpravou. Rovněž obrana spočívající v tom, že porušení povinností nevedlo ke vzniku škody, je bezpředmětná.⁷⁶

Žalobu pro porušení povinností členského státu je v drtivé většině případů svou povahou určovací žalobou.⁷⁷ Soud ve svém rozsudku buď stanoví, že na straně členského státu došlo k porušení povinností, plynoucích ze Smluv, nebo žalobu zamítne. Rozsudek je tedy deklaratorní. Není možné, aby rozsudkem došlo k závaznému uložení povinnosti členskému státu, nebo aby jím

⁷³ Tamtéž.

⁷⁴ TICHÝ: *Evropské právo...*, s. 278-282.

⁷⁵ GUTMANN, LENAERTS, MASELIS: *EU procedural law...*, s. 159-215.

⁷⁶ Tamtéž.

⁷⁷ Výjimkou z určovacích žalob je tzv. notifikací řízení dle čl. 260 (3) SFEU, kdy stát opomene notifikovat předpisy, implementující směrnice. V tomto případě se může jednat i o žalobu na plnění. Soudní dvůr již spolu s rozhodnutím o porušení povinností může rozhodnout i o uložení pokuty, je-li navržena Komisí. Soudní dvůr přitom musí respektovat maximální výši pokuty tak, jak je navržena Komisí. Možnost rozhodnout na návrh Komise již v rámci řízení o porušení i o udělení pokuty členskému státu, byla do unijního práva zavedena Lisabonskou smlouvou. ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges. 2012, s. 169-171.; TICHÝ: *Evropské právo*, s. 278-282.

Soudní dvůr sám změnil, či zrušil, nezákonný akt členského státu.⁷⁸ V některých případech budou opatření, nezbytná pro dosažení nezávadného stavu, z rozsudku vyplývat, neboť fakticky není možno tohoto stavu dosáhnout jinými prostředky. Stále však platí, že Soudní dvůr nemůže ve výroku rozhodnutí členskému státu závazně určit postup, kterým má dosáhnout nápravy. To je v diskreci daného státu. Soudní dvůr by však měl v odůvodnění svého rozhodnutí stanovit, jakým způsobem může být docíleno nápravy, tak, aby daný stát nezůstal v pochybnostech. Toto doporučení by se zpravidla mělo shodovat s tím, které státu, již v administrativní fázi, poskytla Komise.⁷⁹

Členský stát má povinnost zahájit, bez zbytečného odkladu po skončení řízení, adekvátní kroky, vedoucí k nápravě.⁸⁰ V případě, že tak dotčený stát neučiní, může se Komise znovu obrátit na Soudní dvůr s žádostí o uložení sankce danému státu. Oproti minulosti došlo Lisabonskou smlouvou ke zjednodušení řízení. Před její účinností musela Komise za účelem udělení sankce znovu projít celým řízením, včetně vydání formálního upozornění a odůvodněného stanoviska. V současnosti pouze oznámí členskému státu, že má za to, že z jeho strany nedošlo k nápravě, umožní mu se v dané věci vyjádřit a poskytne dodatečnou lhůtu pro splnění. Poté se může přímo obrátit na Soudní dvůr s žádostí o uložení sankce, bez toho, aby musela ve věci opět vydávat odůvodněné stanovisko.⁸¹

V případě, že Soudní dvůr dospěje k závěru, že stát nesplnil povinnosti, jež mu byly uloženy původním rozsudkem, ať už proto, že nepřijal žádná opatření k nápravě, nebo opatření jím přijatá byla nevhodná, nedostatečná, nebo přijatá pozdě, může tomuto státu uložit sankci. Její výši určí i s přihlédnutím k doporučení ze strany Komise.⁸² Ta vytvořila objektivní metodu výpočtu navrhaných sankcí, kterou v zájmu transparentnosti komunikovala formou sdělení. Při stanovení výše sankce „Komise vychází ze závažnosti porušení práva, doby trvání tohoto porušování a potřeby odstrašujícího účinku sankce postačujícího k zamezení recidivy [...]. Je též třeba vycházet z platební schopnosti dotčeného členského státu.“⁸³

⁷⁸ TICHÝ: *Evropské právo...*, s. 278-282.

⁷⁹ GUTMANN, LENAERTS, MASELIS: *EU procedural law...*, s. 159-215.

⁸⁰ Tamtéž.

⁸¹ HAMULÁK, PETR, STEHLÍK: *Právo Evropské Unie...*, s. 129-132.

⁸² Sdělení Komise: *Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru v rámci řízení o nesplnění povinnosti* ze dne 18. 9. 2018 (2017/C 431/02); Sdělení Komise: *Použití článku 228 Smlouvy o ES* ze dne 20. 9. 2006, SEC(2006) 1658

⁸³ HAMULÁK, PETR, STEHLÍK: *Právo Evropské Unie...*, s. 129-132.

Sankce má formu paušální pokuty a penále. Paušální pokuta spočívá v stanovení povinnosti členskému státu uhradit jednorázovou částku. Pro určení její výše jsou určujícími faktory závažnost porušení práva a finanční možnosti členského státu. Penále má povahu opakujících se plateb, které jsou počítány za každý den prodlení, v němž stát nevyhoví rozsudku. Představuje tak vhodný prostředek k zajištění co nejrychlejšího ukončení porušování práva. Při výpočtu výše penále se bere v potaz jednak doba trvání porušení, závažnost porušení, platební schopnost státu a počet jeho hlasů v Radě.⁸⁴

Obě sankce mohou být uloženy zároveň. Dle Komise se právě kombinace obou sankcí jeví být vhodným přístupem. Ve svém stanovisku uvádí: „*Pouhé uložení penále, aniž by bylo současně požadováno zaplacení paušální částky, by mohlo být považováno za soublas s tím, že členský stát beztrestně pokračuje v porušování práva poté, co Soudní dvůr konstatoval, že uvedený členský stát neplní své povinnosti. Komise však zastává názor, že již samo prodlení při výkonu rozsudku Soudního dvora představuje závažné porušení zásady legality a právní jistoty v právní společnosti.*“⁸⁵

Sankce, uložené Soudním dvorem, by měly být předvídatelné, proporcionální, a uloženy tak, aby byla zachována zásada rovného zacházení s členskými státy. Při stanovení jejich výše by měl Soudní dvůr vzít v potaz význam právních předpisů Společenství, které členský stát porušil a následky tohoto porušení, jak pro zájmy Společenství jako celku, tak i pro zájmy jednotlivých subjektů. Pro posouzení významu právních předpisů přitom hraje roli spíše povaha a dosah těchto předpisů než jejich postavení v hierarchii právních norem.⁸⁶ Podstatným faktorem při určení výše sankce je i doba trvání porušování povinnosti, kdy rozhodná je doba o vydání prvního rozsudku Soudního dvora. V potaz je brána i platební schopnost daného členského státu. Částka by měla být dostatečně vysoká, tak aby vyvolávala na dotčený dostatečně silný nátlak, a vedla jej tak jednak k nápravě nežádoucí situace, a jednak jej odradila od dalšího porušení povinností plynoucích pro něj ze Smluv.⁸⁷

⁸⁴ Sdělení Komise: *Použití článku 228 Smlouvy o ES...*

⁸⁵ Tamtéž.

⁸⁶ To, že Soudní dvůr při stanovení výše sankce přihlíží zájmům jednotlivých subjektů, neznamená, že by sankce takto uložená měla plnit funkci odškodnění obětí. Ty se mohou odškodnění domáhat v rámci řízení před vnitrostátními soudy. Sdělení Komise: *Použití článku 228 Smlouvy o ES...*

⁸⁷ Sdělení Komise: *Použití článku 228 Smlouvy o ES...*

2. 3 Nový postup pro posílení právního státu

V roce 2014 byl Komisí představen tzv. Nový postup pro posílení právního státu. Ten by měl doplňovat stávající mechanismy ochrany principu právního státu, zakotvené v primárním právu, a umožňovat EU řešit budoucí systémová ohrožení ještě před tím, než budou naplněny podmínky pro aktivaci mechanismů, zakotvených v čl. 7 SEU. Na rozdíl od stávajících nástrojů by tak měl umožnit rychlou reakci v případech ohrožení právního státu tak, aby došlo k jejich zachycení a potenciální nápravě již v rané fázi.⁸⁸

Vytvořen byl v reakci na obavy z neschopnosti EU efektivně čelit možným systémovým ohrožením principu právního státu.⁸⁹ Jak v roce 2021 uvedl tehdejší předseda Evropské komise José Manuel Barroso: „V uplynulých měsících jsme byli svědky toho, že v některých našich evropských státech došlo k ohrožení právní a demokratické struktury. [...] Tyto události však rovněž ukázaly, že naše institucionální uspořádání má určitá omezení. Potřebujeme rozvinutější sadu nástrojů, tj. nejen volbu mezi „lehkou váhou“ politického přesvědčování a „jadernou alternativou“, kterou představuje článek 7 Smlouvy.“⁹⁰ Sama Komise ve svém sdělení uvedla, že „zkušenosti ukazují, že systémové ohrožení právního státu v členských státech nelze za všech okolností efektivně řešit nástroji, které jsou v současnosti k dispozici na úrovni Unie“ a tudíž „je potřebný nový postup EU pro posílení právního státu jakožto společné hodnoty EU.“⁹¹

Mechanismus, vytvořený Komisí, má dopadat na případy systémového ohrožení. Tento postup by měl být aktivován až tehdy, není-li ohrožení možno řešit na vnitrostátní úrovni v důsledku toho, že „orgány příslušného členského státu přijímají opatření nebo tolerují situace, které mohou systematicky a nepřítomně ovlivňovat integritu, stabilitu a řádné fungování institucí a obranné mechanismy pro zajištění právního státu na vnitrostátní úrovni.“ Ojedinelé případy porušení základních práv nebo justičních pochybení, které mohou být řešeny v rámci dotčeného státu, by měly být z jeho rámce vyňaty.⁹²

Zdá se tedy, že mechanismus, vytvořený Komisí, má v podstatě dopadat na stejné případy jako čl. 7 SEU. Dle sdělení Komise, však není cílem Komise tento nástroj Novým postupem

⁸⁸ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Nový postup EU pro posílení právního státu...*, s. 5-6.

⁸⁹ Zdrojem znepokojení byly především ústavní změny přijaté v Maďarsku v letech 2011-2013 a dlouhodobě problematická situace v Rumunsku a Bulharsku. KUDRNA, Jan. A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law: A Few Considerations. In PÍTROVÁ, Lenka. *Rule of law and mechanism of its protection-Czech perspective*. 1. vydání. Passau: rw&w Science & New Media, 2015. s 94-105.

⁹⁰ Projev předsedy Evropské komise José Manuel Durão Barroso o stavu Unie 2012, Plenární zasedání Evropského Parlamentu, Štrasburk 12. září 2012

⁹¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Nový postup EU pro posílení právního státu...*, s. 5-6.

⁹² Tamtéž.

nahradiť. Procedura, v něm upravená, by dle Komise, měla předcházet a doplňovat řízení dle čl. 7 SEU. Jejím prostřednicím by měly být především řešeny případy, kdy sice existuje systematické ohrožení právního státu, nenabýlo však doposud takové intenzity, aby byly splněny podmínky aktivace čl. 7 SEU.⁹³ Zakotvení tohoto postupu by tak mělo umožnit včasným zásahem Komise zabránit eskalaci problémů v členském státě, a předejít tak pozdějšímu obtížnému řešení situace. Dalo by se tak říct, že tento postup, de facto, vyplňuje pomyslné „bílé místo“ a dotvárí proceduru zachycenou čl. 7 SEU. Je však třeba mít na paměti, že aktivace čl. 7 SEU není v žádném případě podmíněna předchozím vedením řízení zakotveného v Novém postupu.⁹⁴

Nový postup je založen na strukturovaném dialogu mezi Komisí a členským státem. Jeho cílem je hledat spolu s dotčeným státem řešení tak, aby se předešlo dalšímu rozvinutí nežádoucí situace. Postup je zpravidla vnitřně členěn do tří fází: posouzení Komise, doporučení Komise a kroky v návaznosti na doporučení.⁹⁵

Předmětem první fáze řízení je posouzení situace v dotčeném státě. Komise při jejím hodnocení vychází ze všech dostupných informací, poskytnutých jí relevantními zdroji. Těmi bývají zejména orgány Rady Evropy a Agentury Evropské unie pro základní práva.⁹⁶ V případě, že Komise dospěje k názoru, že v rámci dotčeného státu skutečně dochází k systémovému ohrožení principu právního státu, zašle mu své stanovisko k dané věci a zahájí s ním dialog. Jestliže tyto kroky nevedou ke zdárnému vyřešení situace, následuje další fáze řízení, v jejímž rámci Komise vydá „doporučení k právnímu státu“. To jednoznačně vymezuje důvody obav Komise a doporučuje možný způsob nápravy. Součástí doporučení je i stanovení lhůty pro přijetí vhodných opatření a výzva státu, aby Komisi informoval o krocích, které v dané věci podnikl. Komise následně monitoruje činnost dotčeného státu a poměry v něm panující, aby se přesvědčila, zda byla zjednána náprava.⁹⁷

Podstatné ovšem je, že Nový postup byl přijat ve formě sdělení Komise. Ve zřizovacích Smlouvách přitom chybí výslovný základ, zmocňující Komisi k vytvoření tohoto mechanismu. Vzhledem k tomu, že sdělení Komise není pramenem práva, nelze v něm zakotvený mechanismus

⁹³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Nový postup EU pro posílení právního státu...*, s. 5-7.

⁹⁴ SEHNÁLEK, David. *Nový postup EU pro posílení právního státu*. Časopis pro právní vědu a praxi, 2016, č. 2, s. 191-201.

⁹⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Nový postup EU pro posílení právního státu...*, s. 7.

⁹⁶ Sdělení Komise dále uvádí, že Komise může pro posouzení situace rovněž využít pomoci členů soudních sítí v EU. Jako příklady pak uvádí Síť předsedů nejvyšších soudů EU, Sdružení státních rad a nejvyšších správních soudů EU nebo soudních rad. Dle sdělení si Komise zpravidla rovněž vyžádá poradenství Rady Evropy a/nebo její Benátské komise a koordinuje s nimi svou analýzu. *Nový postup EU pro posílení právního státu...*, s. 8-9.

⁹⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Nový postup EU pro posílení právního státu...*, s. 7-9.

pokládat za právně závazný. Dotčený stát není povinen v řízení participovat nebo přijmout Komisí navržená doporučení. Pokud to však neudělá, visí nad ním hrozba zahájení řízení dle čl. 7 SEU.⁹⁸ Právě vytvoření Nového postupu mimo rámec Smluv však vyvolává značné rozpaky. Jeho přijetí je některými vnímáno jako další přesun kompetencí z členských států na EU, které však nemá oporu v primárním právu, a jako takové je v rozporu s principem svěřených pravomocí.⁹⁹ Znepokojení je o to větší, že má se tento mechanismus má potenciál dotýkat se ústavního pořádku členských států a významně zasahovat do národní suverenity.¹⁰⁰

Předmětem kritiky je i fakt, že přijetím tohoto mechanismu mělo dojít i k výraznému rozšíření pravomocí Komise. Ta měla doposud pravomoc vést administrativní fázi řízení se členským státem, v rámci procedury dle čl. 258 SFEU, a následně podat proti dotčenému státu žalobu pro porušení unijního práva k Soudnímu dvoru. V rámci řízení dle čl. 7 SEU byla jedním z možných iniciátorů. Nově přijatým postupem si však Komise nárokuje širší pravomoc než pouhé posouzení, zda jsou ze strany členského státu splněny předpoklady pro aktivaci čl. 7 SEU, neboť předpokládá, že sama vyhodnotí, zda jednání státu představuje ohrožení principu právního státu a ve svém doporučení dotčenému státu stanoví, jakým způsobem má zjednat nápravu. Dalo by se říct, že tímto krokem se Komise pasuje z prostého žalobce do role arbitra.¹⁰¹ Někteří autoři dokonce upozorňují na to, že Nový postup je až nápadně podobný proceduře dle čl. 7 SEU, jen s tím rozdílem, že v rámci tohoto řízení jsou zcela eliminovány pravomoci všech zapojených subjektů, kromě Komise.¹⁰²

Je na pováženou, zda by závažné, politicky citlivé otázky, měly být řešeny zrovna Komisí, coby politickým orgánem, jehož úkolem je reprezentovat zájmy EU. Jak varuje Sehnálek, posílení pravomoci Komise by mohlo vést k výrazným změnám v přístupu EU v prosazování principu právního státu vůči členským zemím. Sehnálek zakládá svou úvahu na tom, že dokud je hlavní rozhodovací pravomoc svěřena Radě a Evropské Radě, lze očekávat zdrženlivější přístup ze strany EU. Tyto orgány, reprezentující zájmy členských států, nejspíše nebudou mít vůli zasahovat, dokud nebude situace v dotčeném státě představovat ohrožení pro ně samé. Naopak u Komise lze očekávat výrazně horlivější přístup.¹⁰³

⁹⁸ SEHNÁLEK: *Nový postup EU...*, s. 191-201.

⁹⁹ Tamtéž.

¹⁰⁰ KUDRNA: *A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law...*, s. 94-105.

¹⁰¹ Tamtéž.

¹⁰² KOCHENOV: *Busting the myths nuclear...*

¹⁰³ SEHNÁLEK: *Nový postup EU...*, s. 191-201.

Zpochybňována je však i efektivnost tohoto nástroje. Komise ve svém sdělení potvrzuje, že účelem Nového postupu je vytvořit právní nástroj, který jí umožní rychle reagovat na systémová ohrožení právního státu, ještě před tím, než dojde ke splnění požadavků pro aktivaci procedury dle čl. 7 SEU. Včasným zásahem hodlá Komise zabránit eskalaci problémů v členském státě a předejít tak pozdějšímu obtížnému řešení situace. V ideálním případě by varování ze strany Komise, učiněné v rané fázi, mělo vést ke znovuoobnovení vnitrostátních systémů brzd a protiváh, aniž by bylo zapotřebí dalších formálních kroků na úrovni EU. Zahájení dialogu s členským státem má navíc umožnit dostatečně zmapovat situaci ve členském státě a pomoci tak zvolit adekvátní postup v dané situaci.¹⁰⁴

Nelze než nesouhlasit s tvrzením Komise, že „*mnohé problémy týkající se právního státu jsou citlivé, pokud jde o čas, a čím déle trvá jejich řešení, tím větší je riziko jejich zakořenění a poškození EU, jakož i dotčeného členského státu.*“¹⁰⁵ Ozývají se i však hlasy, že procedura zavedená Komisí může oddálit aktivaci čl. 7 SFEU, a tím paradoxně stát v cestě včasnému účinnému řešení situace.¹⁰⁶ Navíc předčasné zásahy ze strany EU mohou být velmi jednoduše interpretovány jako nežádoucí vměšování se do vnitřních záležitostí státu a omezování národní suverenity. Což by bezesporu mohlo mít za následek zvýšení odporu proti projektu evropské integrace a proti opatřením EU, přijatým na podporu právního státu.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě: *Další posílení právního státu v rámci Unie Aktuální stav a další možné kroky*, Brusel 3. dubna 2019, COM(2019) 163 final, s. 9.

¹⁰⁵ Tamtéž.

¹⁰⁶ KOCHENOV: *Busting the myths nuclear...*

¹⁰⁷ SEHNÁLEK: *Nový postup EU...*, s. 191-201.

3. Využití nástrojů ochrany principu právního státu v praxi:

Případové studie Maďarska a Polska

3.1 Polsko

Polsko je historicky prvním státem, se kterým bylo zahájeno řízení dle čl. 7 SEU. Došlo k tomu v prosinci 2017, tedy více než 20 let po zakotvení tohoto mechanismu do primárního práva EU. Jeho aktivaci předcházela rozsáhlý dialog v rámci nového postupu pro posílení právního státu, jež byl s Polskem veden od ledna 2016. I tento nástroj ochrany právního státu byl Komisí využit poprvé od jeho přijetí v roce 2014. Účelem dialogu mezi Komisí a polskými orgány bylo objasnit znepokojivou situaci, týkající se dodržování principu právního státu v Polsku, a najít společně řešení, jak zabránit vzniku systémového ohrožení tohoto principu. V souladu s rámcem pro posílení právního státu, vydala Komise stanovisko, po němž následovala tři doporučení. Opatření, přijatá Polskem v této věci, však obavy nerozptýlila, ba naopak se, dle Komise, od chvíle zahájení dialogu situace v Polsku progresivně zhoršovala.¹⁰⁸

Vzhledem k tomu, že v rámci postupu pro posílení právního státu nebylo dosaženo dostatečného pokroku, aktivovala Komise postup podle čl. 7 odst. 1 SEU a předložila odůvodněný návrh na rozhodnutí Rady, jehož účelem je určit, zda v Polsku existuje zřejmé nebezpečí závažného porušení zásad právního státu. To pokládala Komise za nezbytné, neboť *„během období dvou let bylo přijato více než 13 po sobě následujících zákonů ovlivňujících celou strukturu systému soudnictví v Polsku: Ústavního soudu, Nejvyššího soudu, obecných soudů, Státní soudní rady, státního zastupitelství a Národní školy soudnictví. Společným znakem všech těchto legislativních změn je, že výkonné nebo legislativní moci se systematicky umožňují výrazně zasahovat do složení, pravomocí, správy a fungování těchto orgánů a subjektů. Legislativní změny a jejich kombinované účinky představují vážné riziko pro nezávislost soudnictví a oddělení pravomocí v Polsku, které jsou klíčovými prvky právního státu.“*¹⁰⁹

Obavy ohledně porušování principu právního státu ze strany Polska, tak jak je Komise vyjádřila ve svém návrhu, se týkají především následujících otázek:

1. neexistence nezávislého a legitimního ústavního přezkumu;

¹⁰⁸ Návrh rozhodnutí Rady o zjištění zřejmého nebezpečí závažného porušení zásady právního státu ze strany Polské republiky ze dne 20. prosince 2017, COM/2017/0835 final - 2017/0360 (NLE)

¹⁰⁹ Tamtéž.

2. skutečnosti, že polský parlament přijal nové zákony o polském soudnictví, které vyvolávají vážné obavy o nezávislost:
 - a. zákon o Nejvyšším soudu; schválen Senátem dne 15. prosince 2017;
 - b. zákon, kterým se mění zákon o organizaci obecných soudů (dále jen „*zákon o organizaci obecných soudů*“); zveřejněn v Úředním věstníku Polska dne 28. července 2017 a v platnosti ode dne 12. srpna 2017;
 - c. zákon, kterým se mění zákon o Státní soudní radě a některé další zákony (dále jen „*zákon o Státní soudní radě*“); schválen Senátem dne 15. prosince 2017;
 - d. zákon, kterým se mění zákon o Národní škole soudnictví a státního zastupitelství, zákon o organizaci obecných soudů a některé další zákony (dále jen „*zákon o Národní škole soudnictví*“); zveřejněn v Úředním věstníku Polska dne 13. června 2017 a v platnosti ode dne 20. června 2017.¹¹⁰

Dle Komise jsou výše uvedené zákony způsobilé strukturálně narušit nezávislost soudnictví, coby klíčové složky právního státu. Jejich přijetí tedy výrazně zvyšuje systémové ohrožení právního státu. To je zvláště nežádoucí stav, právě ve chvíli, kdy je v důsledku opatření, přijatých polským zákonodárným sborem, nezávislost a legitimita Ústavního soudu vážně ohrožena a není proto již nadále možné účinně garantovat ústavnost polských zákonů.¹¹¹

Při zpracování návrhu vycházela Komise, mimo jiné, ze stanoviska Benátské Komise. Ta provedla přezkum zákonů o organizaci obecných soudů, návrhů zákonů o Státní soudní radě a o Nejvyšším soudu a „*dospěla ke závěru, že uvedený zákon a návrhy zákonů, zejména tehdy, je-li na ně nabíženo velkou a v kontextu zákona z roku 2016 o státním zastupitelství, umožňují legislativní a výkonné moci vážně a rozsáhle zasahovat do výkonu spravedlnosti, a představují tak vážné ohrožení nezávislosti soudnictví, jakožto klíčového prvku právního státu.*“ Kromě Benátské komise vyjádřili své obavy ohledně stavu právního státu v Polsku i jiní významní aktéři. Komise ve svém návrhu uvádí například některé orgány Rady Evropy, OSN, Poradní radu evropských soudců, Sít' předsedů nejvyšších soudů Evropské unie, Evropskou síť rad pro justici a Radu advokátních komor a sdružení právníků v Evropě.¹¹²

¹¹⁰ Návrh rozhodnutí Rady o zjištění zřejmého nebezpečí závažného porušení zásady právního státu ze strany Polské republiky ze dne 20. prosince 2017, COM/2017/0835 final - 2017/0360 (NLE)

¹¹¹ Tamtéž.

¹¹² Tamtéž.

Následující text podrobně rozebírá zásadní body, na nichž byl postaven Komisí vypracovaný odůvodněný návrh rozhodnutí Rady o zjištění zřejmého nebezpečí závažného porušení zásady právního státu ze strany Polské republiky.

3. 1. 1 Neexistence nezávislého a legitimního ústavního přezkumu

Záhy po všeobecných volbách, v listopadu 2015, přijal nově ustanovený Sejm novelu zákona o Ústavním soudu, jež mu umožňovala zrušit nominaci ústavních soudců provedenou předchozím zákonodárným sborem. Této nově zavedené pravomoci využil již necelý týden po jejím zakotvení do polského právního řádu, když schválil návrh zrušit pět nominací provedených předchozím Sejmem a nominoval na tyto pozice své vlastní kandidáty.¹¹³

Tento postup se stal předmětem přezkumu polského Ústavního soudu, který ve svých rozhodnutích z 3. a 9. prosince 2015 judikoval, že předchozí zákonodárný sbor Sejmu byl oprávněn nominovat tři soudce, kteří měli nastoupit na pozice, uvolněné v průběhu jeho funkčního období, a označil za neplatný právní základ zrušení jejich nominace a ustanovení jiných kandidátů novým zákonodárným sborem. Zároveň dospěl k závěru, že ke jmenování zbývajících dvou kandidátů, jež měli obsadit místa uvolněná až v průběhu funkčního období nového zákonodárského sboru, bývalý Sejm oprávněn nebyl a postup nově zvoleného Sejmu byl v tomto případě v pořádku. Součástí rozsudku byla výslovně stanovená povinnost prezidenta neprodleně přijmout přísahu soudců.¹¹⁴

Navzdory těmto rozsudkům, nebylo třem soudcům, nominovaným v souladu se zákonem, předchozím zákonodárným sborem, umožněno do funkcí nastoupit a namísto nich pozice obsadili soudci neoprávněně jmenovaní novým Sejmem. Pochybnosti navíc vzbuzuje i způsob jmenování nové předsedkyně Ústavního soudu. Ta byla do své funkce zvolena hlasy neplatně jmenovaných soudců, poté co jim sama, coby výkonná místopředsedkyně, umožnila hlasovat. Nutno podotknout, že post výkonného předsedy byl zřízen až bezprostředně před volbou nového místopředsedy.¹¹⁵

Během prvního roku po volbách bylo přijato celkem šest zákonů týkajících se polského Ústavního soudu. Ty, dle Komise, vzbuzují řadu obav ohledně dodržování principu právního státu v Polsku.¹¹⁶ Rozpory vyvolal především zákon ze dne 22. prosince 2015, kterým se mění zákon o

¹¹³ Návrh rozhodnutí Rady o zjištění zřejmého nebezpečí závažného porušení zásady právního státu ze strany Polské republiky ze dne 20. prosince 2017, COM/2017/0835 final - 2017/0360 (NLE)

¹¹⁴ Tamtéž.

¹¹⁵ Tamtéž.

¹¹⁶ Tamtéž.

Ústavním soudu. Touto novelou by v podstatě došlo k paralýze polského Ústavního soudu. Zákon totiž nově stanovil, že pro přijetí rozsudků je třeba dvoutřetinového souhlasu v rámci pléna., tedy souhlasu 13 soudců. V rámci Ústavního soudu však v době přijetí novely, v důsledku rozporů ohledně jeho personálního složení, působilo jen 12 soudců. Novelou byla rovněž prodloužena minimální délka některých procesních lhůt, což představovalo překážku pro to, aby mohl Ústavní soud včas reagovat na nové návrhy zákonů a realizovat tak kontrolu ústavnosti navrhovaných legislativních norem. Tento zákon byl tedy rozhodnutím Ústavního soudu ze dne 9. března 2016 shledán protiústavním. Vláda však odmítla tento rozsudek zveřejnit v Úředním věstníku, čímž zabránila nabytí jeho účinnosti. Svůj krok odůvodnila nenaplněním kvora, nezbytného pro vydání tohoto rozhodnutí. K tomu však došlo právě v důsledku průtahů při jmenování soudců.¹¹⁷

Tento případ však nezůstal ojedinělý. Vláda odmítla publikovat i další rozhodnutí Ústavního soudu. Na nastalou situaci zareagoval polský Nejvyšší, který na konci dubna 2016 vydal stanovisko, že na rozsudky polského Ústavního soudu je třeba nahlížet jako na platné, i přesto, že nedošlo k jejich oficiální publikaci.¹¹⁸

K publikaci 21 rozhodnutí, vydaných mezi dubnem a červencem 2016, nakonec došlo až zpětně, v srpnu 2016. A to až poté, co k tomu Komise polskou vládu vyzvala prostřednictvím svého doporučení. Následně polská vláda pokračovala v průběžném zveřejňování rozhodnutí, tři důležité rozsudky Ústavního soudu však až dosud zveřejněny nebyly. Jedná se právě o rozsudek ze dne 9. března 2016, jímž byl prohlášen za protiústavní zákon, kterým se mění zákon o Ústavním soudu. Dále pak rozsudek z 11. srpna 2016, jímž Ústavní soud dospěl k závěru, že tři soudci, nominovaní novým zákonodárným sborem bez platného právního základu, se své funkce soudce nemohou ujmout. A nakonec rozsudek ze dne 7. listopadu 2016, jež stanoví, že při jmenování současné předsedkyně Ústavního soudu nebyly dodrženy procesní požadavky.¹¹⁹

3. 1. 2 Zákon o Nejvyšším soudu

Dalším zmíněným zdrojem pochybností Komise o dodržování právního státu v Polsku je přijetí zákona o Nejvyšším soudu. Ten snižoval důchodový věk soudců Nejvyššího soudu ze 70 na 65 let. Nově stanovená věková hranice platila ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona a dopadala

¹¹⁷ Návrh rozhodnutí Rady o zjištění zřejmého nebezpečí závažného porušení zásady právního státu ze strany Polské republiky ze dne 20. prosince 2017, COM/2017/0835 final - 2017/0360 (NLE); POSPÍŠIL: *Kodaňský paradox a unijní ochrana „rule of law“...*

¹¹⁸ POSPÍŠIL: *Kodaňský paradox a unijní ochrana „rule of law“...*

¹¹⁹ Návrh rozhodnutí Rady o zjištění zřejmého nebezpečí závažného porušení zásady právního státu ze strany Polské republiky ze dne 20. prosince 2017, COM/2017/0835 final - 2017/0360 (NLE)

jak na nově jmenované, tak i na stávající soudce. V důsledku přijetí tohoto zákona by bylo potencionálně nuceno odejít do důchodu 27, z celkových 72 soudců tohoto soudu, včetně jeho prvního předsedy, jehož šestiletý mandát, stanovený polskou ústavou, by byl ukončen předčasně. Nově přijatý zákon stanovil, že po dosažení věku 65 let, mají soudci možnost požádat prezidenta republiky o prodloužení svého funkčního období. Pro jeho rozhodnutí však nebyla stanovena žádná objektivní kritéria a v případě zamítnutí žádosti neexistovala ani možnost soudního přezkumu. Dle Komise je takový postup v rozporu se zásadou neodvolatelnosti soudců, jež je klíčovým prvkem nezávislosti soudců.¹²⁰

Zákon rovněž zavedl nový mimořádný opravný prostředek. Nejvyšší soud může ve 3 letech, následujících od platnosti tohoto zákona, přistoupit ke zrušení téměř jakéhokoliv pravomocného rozsudku polských soudů, přijatého v posledních 20 letech. Důvody přezkumu jsou přitom stanoveny velmi široce. Toto nové mimořádné odvolací řízení může, dle Komise, představovat zásah do právní jistoty, jež je klíčovou součástí právního státu.¹²¹

V neposlední řadě je zákonu ze strany Komise vyčítáno, že odstraňuje řadu procesních záruk v disciplinárních řízeních, vedených proti soudcům.¹²²

3. 1. 3 Zákon o organizaci obecných soudů

Ke snížení věkové hranice soudců pro odchod do důchodu došlo nejen v rámci Nejvyššího soudu, ale i v ostatních stupních soudní soustavy obecných soudů. S účinností zákona o organizaci obecných soudů, věková hranice poklesla z 67 na 60 let pro soudkyně a z 67 na 65 let pro soudce. Zároveň jím byla zřízena pravomoc ministra spravedlnosti na žádost prodloužit mandát jednotlivých soudců až do věku 70 let. Ani v tomto případě nebyla jasně stanovena kritéria vyhovění žádosti.¹²³

Tento zákon navíc ministru spravedlnosti světil pravomoc odvolávat a jmenovat předsedy a místopředsedy soudů, kteří v polském systému nejenže vykonávají rozhodovací činnost, ale navíc v podstatě zastávají funkci manažerů soudů a mají tak významné pravomoci nad jinými soudci.

¹²⁰ Tisková zpráva Soudního dvora Evropské unie ze dne 24. června 2018, č. 81/19

¹²¹ Návrh rozhodnutí Rady o zjištění zřejmého nebezpečí závažného porušení zásady právního státu ze strany Polské republiky ze dne 20. prosince 2017, COM/2017/0835 final - 2017/0360 (NLE)

¹²² Tamtéž.

¹²³ Tamtéž.

Zákon říká, že v rámci šestiměsíčního období po jeho v platnost, může ministr odvolat libovolného předsedu soudu, bez uvedení důvodů a možnosti soudního přezkumu tohoto rozhodnutí.¹²⁴

3.1.4 Další postup při ochraně právního státu v Polsku

V době psaní této diplomové práce řízení dle čl. 7 (1) SEU prozatím nepokročilo do fáze, kdy by bylo možno v dohledné době očekávat vynesení rozhodnutí, zda ze strany Polska existuje zřejmé nebezpečí porušení hodnot, uvedených v čl. 2 SEU. Doposud proběhla tři slyšení zástupců polské vlády na půdě Rady. Ta se uskutečnila v období mezi červnem a prosincem 2018.¹²⁵

K postupu Rady při vedení procedury dle čl. 7 (1) SEU s Polskem a Maďarskem se v usnesení, přijatém lednu 2020, vyjádřil Evropský parlament. Ten především konstatuje znepokojení nad tím, že slyšení v případě obou dotčených členských států zatím významněji nepokročila. Situace v Polsku i Maďarsku se přitom, podle zpráv a prohlášení Komise a mezinárodních organizací, např. OSN, OBSE a Rady Evropy, od aktivace čl. (1) SEU zhoršila.¹²⁶

Evropský parlament apeluje, aby Rada do budoucna dbala na to, že slyšení členských států budou pravidelná, strukturovaná a otevřená. Navíc trvá na tom, že Evropský parlament by měl být přizván k formálním jednáním Rady. Rovněž Radě doporučuje, aby předmětným zemím v souladu s čl. 7 (1) udělila konkrétní doporučení pro přijetí opatření a stanoven časový rámec jejich uplatnění. V neposlední řadě Evropský parlament vyjádřil názor, že *„aktuální vývoj probíhajících slyšení podle čl. 7 odst. 1 SEU znovu zdůrazňuje, že je naléhavě zapotřebí vytvořit unijní mechanismus pro demokracii, právní stát a základní práva v podobě navržené Parlamentem, tj. formou interinstitucionální dohody, který by spočíval v každoročním nezávislém a nediskriminačním hodnocení, jež by vycházelo z fakt a stejnou měrou by hodnotilo dodržování hodnot zakotvených v článku 2 SEU ze strany všech členských států EU a jehož součástí by byla doporučení pro jednotlivé země, na něž by navazovala meziparlamentní debata a stálý politický cyklus o demokracii, právním státu a základních právech v rámci orgánů EU.“*¹²⁷

¹²⁴ Návrh rozhodnutí Rady o zjištění zřejmého nebezpečí závažného porušení zásady právního státu ze strany Polské republiky ze dne 20. prosince 2017, COM/2017/0835 final - 2017/0360 (NLE)

¹²⁵ Tisková zpráva Evropského parlamentu: *Právní stát: Situace v Polsku a Maďarsku se zhoršila, upozorňují poslanci* ze dne 16. ledna 2020

¹²⁶ Usnesení Evropského parlamentu o probíhajících slyšeních podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU týkajících se Polska a Maďarska ze dne 9. ledna 2020 (2020/2513(RSP))

¹²⁷ Tamtéž.

Vzhledem k tomu, že bylo třeba rychlé reakce na některé kroky polské vlády, bylo s Polskem prozatím zahájeno několik řízení před Soudním dvorem čl. 258 SFEU. Ta však představují jen dílčí řešení ochrany právního státu v Polsku

Předmětem prvního řízení pro nesplnění povinnosti bylo přijetí změn zákona o soustavě obecných soudů, týkajících se odchodu do důchodu soudců, jež dosáhli stanoveného věku. Komise se rozhodla předat věc Soudnímu dvoru dne 20. prosince 2017, tedy ve stejný den, kdy poprvé aktivovala postup podle čl. 7 (1) SEU.¹²⁸ Soudní dvůr ve svém rozhodnutí ze dne 5. listopadu 2019 konstatoval, že polská právní úprava, zakotvující rozdílný věk pro odchod do důchodu u soudců a soudkyň, představuje diskriminaci na základě pohlaví. Zároveň dospěl k závěru, že nová pravomoc ministra spravedlnosti povolit prodloužení výkonu funkce po dosažení stanoveného věku „*může u jednotlivců vyvolat legitimní pochybnosti o neovlivnitelnosti dotyčných soudců*“ a „*porušuje rovněž zásadu neodvolatelnosti, která je inherentní soudcovské nezávislosti*“. V rozhodnutí navíc uvedl, že „*s ohledem zejména na některé přípravné dokumenty týkající se dotčené reformy, kombinace obou opatření uvedených v předchozím bodě může vyvolat u jednotlivců legitimní pochybnosti ohledně toho, že nový systém má ve skutečnosti ministři spravedlnosti umožnit, aby na základě diskrečního uvážení vytlačil – při dosažení nově stanoveného obvyklého věku odchodu do důchodu – některé skupiny soudců činných v rámci polských obecných soudů, a současně ponechal jinou část těchto soudců ve funkci*“¹²⁹

O rok později, v červenci 2018, zahájila Komise s Polskem další řízení, týkající se nuceného odchodu soudců do důchodu. Tentokrát v souvislosti se zákonem o Nejvyšším soudu. V říjnu 2018, tedy měsíc přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se pak Komise v této věci obrátila na Soudní dvůr EU s žalobu a návrhem na vydání předběžného opatření. Soudní dvůr dal Komisi ve svém rozhodnutí z června 2019 za pravdu, když rozhodl, že snížení důchodového věku soudců Nejvyššího soudu a současné přiznání prezidentu republiky diskreční pravomoci prodloužit období aktivního výkonu funkce, je v rozporu s právem Unie a porušuje zásadu neodvolatelnosti soudců, a tím zásadu nezávislosti soudnictví.¹³⁰

¹²⁸ Tisková zpráva Evropské komise: Právní stát: Evropská komise předkládá Soudnímu dvoru případ Polska za účelem ochrany soudců před politickou kontrolou ze dne 10. října 2019, IP/19/6033

¹²⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. listopadu 2019, Evropská komise v Polská republika, C-192/18, Úř. věst. C 432

¹³⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. června 2019, Evropská komise v Polská republika, C-619/18; Tisková zpráva Soudního dvora EU: *Ustanovení polských právních předpisů týkající se snížení věkové hranice pro odchod do důchodu soudců Nejvyššího soudu jsou v rozporu s unijním právem* ze dne 24. června 2019

Zatím poslední řízení, týkající se ochrany právního státu, bylo s Polskem zahájeno v dubnu 2019, v souvislosti s novým disciplinárním režimem pro polské soudce. Ten dle Komise „*oslabuje nezávislost polských soudců a nezajišťuje nezbytné záruky, které by soudce chránily před politickou kontrolou*“. Hlavní problém Komise spatřuje v tom, že polská právní úprava umožňuje přezkum rozhodnutí a případný postih soudců za jejich obsah. Polsko navíc, dle Komise, selhalo při zajištění nezávislosti a nestrannosti disciplinární komory Nejvyššího soudu. Tu tvoří soudci, vybraní Národní radou pro justici, tedy orgánem jmenovaným Sejmem.¹³¹ Ve věci doposud nebylo vydáno konečné rozhodnutí. Soudní dvůr však prozatím vyhověl Komisi a vydal předběžné rozhodnutí, kterým nařídil pozastavit činnost disciplinární komory.¹³²

¹³¹ Tisková zpráva Evropské komise: *Právní stát: Evropská komise předkládá Soudnímu dvoru případ Polska za účelem ochrany soudců před politickou kontrolou ze dne 10. října 2019*, IP/19/6033

¹³² BERENDT, Joanna: E.U. Court Rules Poland Must Suspend Disciplinary Panel for Judges [online]. nytimes.com, 8. dubna 2020 [cit. 12. dubna 2020]. Dostupné na < <https://www.nytimes.com/2020/04/08/world/europe/poland-judges-eu-court.htm>>.

3. 2 Maďarsko

V roce 2010 se v Maďarsku dostala k moci středo-pravicová strana Fidesz, vedená Viktorem Orbánem. Fidesz, spolu se svým koaličním partnerem, křesťansko-demokratickou stranou KDNP, obdržela v Parlamentních volbách 53% hlasů, což v Maďarském volebním systému znamenalo zisk 68% míst v Parlamentu. Vládní koalice tvořená těmito stranami tak disponovala dvoutřetinovou většinou hlasů, potřebnou k přijímání ústavních zákonů.¹³³

Záhy po nástupu Fidesz k moci, započala rozsáhlá přestavba maďarského právního systému. Jen v prvním roce po volbách došlo ke 12 změnám Ústavy.¹³⁴ Vládní koalice navíc přijala velké množství zákonů, kdy mnohé z nich se dotýkaly natolik zásadních oblastí, jako jsou například svobodný přístup k informacím, nezávislost soudnictví či národnostní otázky. Tyto změny rovněž zásadně ovlivňovaly podobu klíčových institucí v zemi.¹³⁵ Při přijímání zákonů navíc mělo docházet ke zjevnému nadužívání institutu tzv. základních zákonů, který by měl sloužit pouze k úpravě základních otázek v zemi. Tento institut vládní koalici umožňoval přijmout zákon dvoutřetinovou většinou, kterou disponovala, bez toho, aby musela před jeho předložením k hlasování podstoupit rozsáhlé konzultace s opozicí a veřejností, jak to jinak vyžaduje zákon. Vzhledem k tomu, že většina těchto zákonů byla přijata pouze hlasy vládní koalice, dalo by se říct, že tímto postupem došlo k úplnému vyřazení opozice a veřejnosti z legislativního procesu.¹³⁶

V reakci na to se začaly ozývat hlasy, že nová vláda si postupnými kroky uzurpuje stále větší moc v zemi a účinně narušuje zavedený systém brzd a protiváh. K tomu mělo docházet prostřednictvím systematického oslabování národních institucí, občanské společnosti a médií.¹³⁷ Znepokojení ohledně změn, přijatých v těchto oblastech od roku 2010 vyjádřili například Benátská komise, Výbor OSN pro lidská práva a Úřad pro demokratické instituce a lidská práva při OBSE.¹³⁸

¹³³ SCHEPPELE, Kim Lane. Understanding Hungary's Constitutional Revolution. In BOGDANDY, Armin von, SONNEVEND, Pál (eds). *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*. 1. vydání. Beck/Hart Publishing, 2014. s. 111–124.

¹³⁴ Tamtéž.

¹³⁵ HALMAI, Gábor. A Coup Against Constitutional Democracy: The Case of Hungary. In GRABER, Mark, LEVINSON, Sanford, TUSHNET, Mark (eds). *Constitutional Democracy in Crisis?* New York: Oxford University Press, 2018.

¹³⁶ SCHEPPELE: Understanding Hungary's Constitutional Revolution...s. 111-124.

¹³⁷ Tamtéž.

¹³⁸ Zpráva EP o návrhu, který vybízí Radu, aby podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii rozhodla, že existuje zřejmé nebezpečí, že Maďarsko závažně poruší hodnoty, na nichž je Evropská unie založena (2017/2131(INL))

Přesto, že ze strany Evropského Parlamentu existovala silná vůle zahájit s Maďarskem řízení dle čl. 7 SEU již podstatně dříve, až do roku 2018 byla situace v Maďarsku ze strany EU řešena jen prostřednictvím samostatných řízení pro porušení unijního práva členským státem, dle čl. 258 SFEU. Konkrétně se jednalo o řízení ve věci důchodového věku soudců (C-286/12 komise vs. Maďarsko), ukončení mandátu orgánu dozoru na ochranu osobních údajů (Komise vs. Maďarsko C-288/12) a nezávislosti Maďarské centrální banky. Do fáze žaloby a vydání rozhodnutí Soudním dvorem EU přitom dospěly pouze případy ochrany osobních údajů a důchodového věku soudců, neboť závadná právní úprava, týkající se Maďarské centrální banky, byla pozměněna.¹³⁹

3. 2. 1 Ukončení mandátu orgánu dozoru na ochranu osobních údajů (Komise vs. Maďarsko C-288/12)

V rámci prvního řízení pro porušení Unijního práva, které bylo s Maďarskem vedeno v roce 2012, šlo o nezávislost vnitrostátního orgánu, vykonávajícího dozor v oblasti ochrany osobních údajů. Článek 28 směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (dále jen „*Směrnice*“), stanoví každému členskému státu povinnost zřídit na svém území alespoň jeden orgán veřejné moci, pověřený dohledem nad přijímáním a dodržováním správních opatření a předpisů, týkajících se zpracování osobních údajů. V Maďarsku tuto působnost vykonával Úřad komisaře pro ochranu osobních údajů (dále jen „*Úřad komisaře*“), zřízený zákonem č. LXIII z roku 1992, o ochraně osobních údajů a přístupu k údajům obecného zájmu (dále jen „*Zákon o ochraně osobních údajů*“). Vnitrostátní právní úprava přitom stanovila, že mandát komisaře může zaniknout pouze uplynutím šestiletého funkčního období, úmrtím, demisí, prohlášením o střetu zájmů, nuceným odchodem do důchodu nebo nucenou demisí.¹⁴⁰

Dne 1. ledna 2012 vstoupila v Maďarsku v platnost nová právní úprava, kterou došlo ke zrušení Úřadu komisaře. Namísto něj byl zřízen Národní úřad pro ochranu údajů a svobodu informací, dále jen („*Národní úřad*“). Nově zřízený Národní úřad se od Úřadu komisaře sice

¹³⁹ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. European Union's Legal Instruments to Strengthen the Rule of Law..., s 136 - 162.

¹⁴⁰ Zákon o ochraně osobních údajů odkazoval ve věcech v něm neupravených na zákona č. LIX z roku 1993 o parlamentním komisaři pro občanská práva, ve znění platném do 31. prosince 2011 (dále jen „*zákon o parlamentním komisaři*“). Vzhledem k tomu, že zákon o ochraně osobních údajů neobsahoval ustanovení o délce nebo ukončení mandátu komisaře, byla použita ustanovení tohoto zákona. Rozsudek Soudního dvora z 8. dubna 2014, Evropská komise v Maďarsko, C-288/12, b. 8

odlišoval svou strukturou a organizací, avšak byl pověřen v podstatě totožnými úkoly. Navíc byla zachována i kontinuita mezi oběma úřady.¹⁴¹

Dne 17. ledna 2012 byl Maďarsku zaslán dopis, ve kterém Komise vyjádřila své znepokojení ohledně nově přijaté právní úpravy. Jako problematické vnímala především předčasné ukončení mandátu komisaře, ke kterému došlo v důsledku jejího přijetí. Vzhledem k tomu, že k zániku mandátu došlo jinak než na základě některého z důvodů, taxativně stanovených ve vnitrostátní úpravě, považovala Komise jeho ukončení za protiprávní. Obavy u ní vzbuzovala i skutečnost, že nový zákon, oproti původní úpravě, zaváděl nové způsoby zániku mandátu předsedy kontrolního orgánu, a to, že novým zákonem došlo ke značnému rozšíření vlivu prezidenta republiky a předsedy vlády. Maďarsko, v reakci na obavy vyjádřené Komisí, přislíbilo změnit ustanovení o možnostech ukončení mandátu předsedy Národního úřadu, v ostatních záležitostech však odmítlo kooperovat. Ke sjednání nápravy nedošlo ani po vydání odůvodněného stanoviska ze dne 7. března 2012. Proto bylo v této věci zahájeno s Maďarskem řízení pro porušení unijního práva.¹⁴²

Soudní dvůr ve svém rozhodnutí konstatoval, že členské státy mají, v rámci povinnosti zřídit na svém území orgán dozoru s nakládáním s osobními údaji, jisté diskreční oprávnění. Je na jejich uvážení, jaký institucionální model přijmou, jaká bude délka mandátu kontrolního orgánu a jaké způsoby jeho zániku. Čl. 28 Směrnice jim však ukládá povinnost zajistit, aby tento orgán vykonával svou činnost zcela nezávisle. To znamená bez jakéhokoliv vlivu působícího na kontrolní orgán, přímého či nepřímého, tak aby mohl tento orgán jednat zcela svobodně. Úplná nezávislost kontrolního orgánu však nemůže být dána, dokud členské státy nerespektují pravidla pro ukončení mandátu a délku jeho trvání, tak jak jsou závazně stanovena ve vnitrostátní úpravě. Soudní dvůr výslovně uvedl, že *„kdyby členský stát mohl libovolně ukončit mandát orgánu dozoru před uplynutím původně stanoveného funkčního období a nedodržet pravidla a záruky předem stanovené za tím účelem použitelnými právními předpisy, mohla by brožba takového ukončení, která by se nad tímto orgánem vztáhla po celou dobu výkonu jeho mandátu, vést ke určité poslušnosti vůči politickým orgánům, která je neslučitelná s uvedeným požadavkem nezávislosti. To platí i tehdy, když je předčasné ukončení mandátu důsledkem reorganizace nebo změny modelu, které je třeba provést tak, aby byly dodrženy požadavky nezávislosti stanovené použitelnými právními předpisy.“*

¹⁴¹ K zániku mandátu komisaře došlo prostřednictvím přechodných ustanovení základního zákona, jež nabyly účinnosti dne 1. ledna 2012. Ve stejný den vstoupil v platnost zákon č. CXII z roku 2011 o sebeurčení v oblasti informací a svobodě informací, kterým byl zrušen zákon o ochraně osobních údajů. Tento zákon rušil úřad Komisaře a namísto něj zřizoval Národní úřad. Rozsudek soudního dvora z 8. dubna 2014, Evropská komise v Maďarsko, C-288/12, b. 11

¹⁴² Rozsudek soudního dvora z 8. dubna 2014, Evropská komise v Maďarsko, C-288/12

Soudní dvůr tak dospěl k závěru, že Maďarsko tím, že předčasně ukončilo mandát orgánu dozoru na ochranu osobních údajů, porušilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze Směrnice.¹⁴³

3. 2. 2 Důchodový věk soudců (Komise vs. Maďarsko C-286/12)

Předmětem dalšího řízení pro porušení unijního práva, vedeného proti Maďarsku, byla nově přijatá právní úprava, snižující věk pro povinný odchod do důchodu u soudců, státních zástupců a notářů. Zatímco dříve mohly tyto osoby svou funkci zastávat až do dovršení 70 let, podle nové právní úpravy zanikal služební poměr již ve chvíli, kdy dosáhly obecné věkové hranice pro odchod do důchodu. Ta se, v závislosti na datu narození, pohybovala od 62 do 65 let.¹⁴⁴ Tato legislativní změna nutila k náhlému odchodu do důchodu zhruba 274 soudců, včetně 20 z 24 soudců Nejvyššího soudu.¹⁴⁵

Lze dovodit, že hlavním cílem, který v tomto případě EU sledovala, bylo zabránit ohrožení nezávislosti maďarské justice, nuceným odchodem části stávajících justičních činitelů do důchodu, a jejich nahrazením. Ostatně tímto směrem byly vedeny i úvahy maďarského Ústavního soudu, který v červenci 2012 rozhodl, že nově přijatá právní úprava představuje svévolný zásah do soudní nezávislosti a je tudíž v rozporu s ústavním pořádkem. Nezávislost národních soudů je však ústavním principem národního práva, který není výslovně upraven normou práva EU. Komise proto nemohla svou žalobu k Soudnímu dvoru založit na tomto podkladě. Svou argumentaci tedy směřovala do oblasti sociální politiky a práva na rovné zacházení v přístupu k zaměstnání.¹⁴⁶

Komise se v žalobě k ze dne 7. června 2012 dovolávala určení, že maďarská právní úprava je v rozporu s ustanoveními čl. 2 a čl. 6 (1) směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (dále jen „*Směrnice*“). Snižování věkové hranice, po jejímž dosažení dochází k automatickému ukončení služebního poměru, dle Komise, zavádí méně příznivé zacházení s osobami, jež tohoto věku dosáhly, ve srovnání se všemi ostatními pracujícími osobami. Taková ustanovení tedy zavádějí rozdílné zacházení přímo na základě věku.¹⁴⁷

¹⁴³ Rozsudek soudního dvora z 8. dubna 2014, Evropská komise v Maďarsko, C-288/12

¹⁴⁴ ŠÍŠKOVÁ: European Union's Legal Instruments to Strengthen the Rule of Law..., s 136-162.

¹⁴⁵ HALMAI, Gábor. The Early Retirement Age of the Hungarian Judge. In NICOLA, Fernanda, DAVIES, Bill (ed). *EU Law Stories: Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 471-488.; ŠÍŠKOVÁ: European Union's Legal Instruments to Strengthen the Rule of Law..., s 136-162.

¹⁴⁶ Tamtéž.

¹⁴⁷ Rozsudek Soudního dvora z 6. listopadu 2012, Evropská komise v Maďarsko, C-286/12

Maďarsko, v rámci řízení, uvedlo dva základní cíle, které změnou právní úpravy sledovalo. Jednak sjednocení pravidel, týkajících se odchodu do důchodu pro osoby, vykonávající veřejnou službu, a za druhé usnadnění přístupu k povoláním soudce, státního zástupce či notáře, mladým právníkům. To mělo vést k „vyváženější věkové skladbě“ v rámci těchto povolání. Zavedením nové právní úpravy měla být, podle Maďarska, zastavena zavedená praxe, kdy osoby vykonávající povolání soudců, státních zástupců a notářů, mohly zůstat ve funkci do dosažení věku 70 let a kumulovat tak po určitou dobu odměnu a starobní důchod. Vzhledem k tomu, že jiné osoby, působící ve veřejném sektoru, tuto možnost neměly, spatřovalo Maďarsko v právní úpravě, která tuto praxi umožňovala, diskriminační opatření.¹⁴⁸

Soudní dvůr se ve svém rozhodnutí ze dne 6. listopadu 2012 nejprve zabýval námitkou Maďarska, které tvrdilo, že se část žaloby stala bezpředmětnou. K tomu mělo dojít v důsledku rozhodnutí maďarského Ústavního soudu, ze dne 16. července 2012, kterým byla, se zpětným účinkem, zrušena část sporných právních předpisů. Soudní dvůr však konstatoval, že existence nesplnění povinnosti musí být posuzována vzhledem ke stavu, který byl dán době, kdy uplynula lhůta pro nápravu, stanovená v odůvodněném stanovisku, a že změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu. Nic na tom nemění ani skutečnost, že ke zrušení dotčených předpisů došlo se zpětnými účinky. Žaloba tak byla posouzena v plném rozsahu.¹⁴⁹

Ve věci samé dospěl Soudní dvůr k závěru, že cíle sledované Maďarskem jsou sice legitimní, nesplňují ovšem požadavky nezbytnosti a přiměřenosti. Tudíž je nelze považovat za způsobilé k odůvodnění výjimky ze zásady nerovného zacházení na základě věku, ve smyslu čl. 6 odst. 1 Směrnice. Soudní dvůr se ztotožnil se stanoviskem Komise ohledně neúměrně rychlého a radikálního snížení věkové hranice pro povinné ukončení služebního poměru. I vzhledem k dalším krokům, které Maďarsko v oblasti důchodové politiky podniklo, měl za to, že přijetí tohoto opatření nebylo nezbytné pro naplnění sledovaného cíle. Sjednocení pravidel pro odchod do důchodu u osob, působících ve veřejném sektoru, mohlo být docíleno i jiným, mírnějším způsobem. Tím by bylo například postupné snižování věku pro odchod do důchodu u těchto profesí. Soudní dvůr vyzvedl argumentaci generální advokátky, která upozornila na skutečnost, že zatím, co zvýšení věkové hranice pro celou veřejnou správu o pouhé tři roky Maďarsko rozložilo na více let, u těchto vybraných profesí došlo k náhlému snížení. Tyto rozdíly v přechodných úpravách naznačují, že zájmy těch, kterých se dotklo snížení věkové hranice, nebyly zohledněny stejně, jako zájmy ostatních zaměstnanců veřejné správy. Dále Soudní dvůr uvedl, že opatření, přijatá Maďarskem,

¹⁴⁸ Rozsudek Soudního dvora z 6. listopadu 2012, Evropská komise v Maďarsko, C-286/12

¹⁴⁹ Tamtéž.

sice z krátkodobého hlediska mohou vést k obsazení služebních pozic mladými právníky, ze střednědobého a dlouhodobého hlediska by však nevedla ke sledovanému cíli, kterým je vyváženější věkové skladby. S ohledem na výše zmíněné důvody dospěl Soudní dvůr k závěru, že Maďarská právní úprava je v rozporu s Unijním právem a představuje porušení povinnosti členského státu vyplývající pro něj ze Smluv.¹⁵⁰

3. 2. 3 Další vývoj situace v Maďarsku

Na základě rozhodnutí Soudního dvora byla Maďarskem přijata nová právní úprava. Ta stanovila, že důchodový věk soudců se bude v průběhu následujících let postupně snižovat ze 70 let věku tak, že v roce 2023 bude činit 65 let. Soudci, státní zástupci a notáři, jejichž služební poměr byl na základě sporné právní úpravy předčasně ukončen, mohli zvolit, zda si přejí setrvat ve starobním důchodu a obdržet od státu kompenzaci ve výši dvanáctinásobku svého měsíčního platu, nebo se chtějí navrátit do služebního poměru s tím, že byla-li již jejich předchozí pozice obsazena, mohou být ve většině případů nuceni nastoupit na jinou pozici.¹⁵¹

Komise byla s opatřeními, přijatými Maďarskem, spokojena¹⁵². Je ovšem otázkou, zda takovýto výsledek skutečně vedl k účinné nápravě situace v zemi, kde docházelo k postupnému oslabování všech demokratických pojistek, nebo zda se jednalo spíše o další Pyrrhovo vítězství na straně EU.¹⁵³ Faktem je, že většina soudců se rozhodla do své předchozí funkce již nevrátit. To bylo dáno především štědrými kompenzacemi, poskytnutými vládou těm, kdo si zvolili zůstat ve starobním důchodu. Významnou roli zjevně sehrálo i to, že povětšinou byly pozice, jež tyto osoby dříve vykonávaly, obsazeny, a jim by nezbývalo než nastoupit na jinou, podstatně méně významnou pozici. Z 274 soudců, jimž předčasně zanikla funkce, se do úřadu navrátilo pouhých 56.¹⁵⁴ Zbytek pozic bylo obsazeno novými soudci. Ti byli do funkce jmenováni Národním soudním úřadem. Tento nově zřízený orgán nahrazoval dosud fungující systém soudní samosprávy. Jeho předseda, volený 2/3 většinou Parlamentu, měl pravomoc jmenovat a odvolávat soudce a rovněž vést s nimi kárné řízení.¹⁵⁵

¹⁵⁰ Rozsudek Soudního dvora z 6. listopadu 2012, *Evropská komise v Maďarsko*, C-286/12.

¹⁵¹ HALMAI: *The Early Retirement Age of the Hungarian Judges*, s. 471-488.

¹⁵² Tamtéž.

¹⁵³ KOCHENOV, Dimitri, PECH, Laurent. *Better late than never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its first activation.* *Journal of Common Market Studies*, roč. 54, č. 5, s. 1045-1049.

¹⁵⁴ HALMAI: *The Early Retirement Age of the Hungarian Judges...*, s. 471-488.

¹⁵⁵ SHEPPELE: *Understanding Hungary's Constitutional Revolution...*, s. 111-124.

Zásadní problém využití řízení pro porušení povinnosti členským státem v případě Maďarska lze ale spatřovat v tom, že neumožňoval posoudit tento případ v souvislosti s dalšími událostmi v zemi a řešit situaci komplexně. Jak ve svém usnesení k situaci uvedl Evropský parlament: „*Komise nyní soustřeďuje především na okrajové, technické aspekty právních předpisů a opomíjí trendy, vzorce a spojený účinek opatření na právní stát a základní práva; je přesvědčen, že zejména soudní řízení o porušení Smlouvy ve většině případů nevedla ke skutečným změnám a nezajistila řešení situace v širších souvislostech.*“¹⁵⁶

Přitom výše rozebraný případ nepředstavoval ojedinělý zásah do nezávislosti justice v Maďarsku. V lednu 2012 například došlo k nahrazení Nejvyššího soudu nově zřízeným Curiem, a tím i k předčasnému zániku funkce předsedy Nejvyššího soudu, Andreje Baky. Nově zřízené Curium se od Nejvyššího soudu, kromě názvu, odlišovalo jen pár technickými detaily, mělo však totožnou strukturu i pravomoci. Nabízí se proto otázka, zda zrušení Nejvyššího soudu a jeho nahrazení Curiem nebylo účelové. ESPL ve svém rozsudku v dané věci výslovně uvedl, že odvolání předsedy Baky mohlo souviset s jeho předchozí kritikou změn organizace soudnictví, provedených vládou. I přes to, že se Baka domohl finančního zadostiučinění za své odvolání, do funkce se již nevrátil.¹⁵⁷ Namísto něj byl zvolen nový předseda Curia, a to opět 2/3 vládní většinou, tvořenou hlasy Fidész.¹⁵⁸

Ke změnám v personálním obsazování došlo i u Ústavního soudu, který je obecně považován za „hlídacího psa“ maďarského jednokomorového Parlamentu. Nově ke jmenování soudců postačovala 2/3 většina hlasů poslanců, jimiž disponovala vládní koalice. Nová právní úprava upustila od podmínky, aby byl kandidát schválen většinou parlamentních stran. Nadále již tedy nebylo podmínkou, aby s výběrem ústavních soudců souhlasila i opozice. V roce 2011 se navíc zvýšil počet soudců Ústavního soudu z původních 11 na 15. Tyto změny vedly k tomu, že během prvních tří let vlády, byla Fidesz schopna dosadit na Ústavní soud 9, jí jmenovaných soudců. Změnily se ale i kompetence Ústavního soudu. Především byla omezena možnost přezkumu na základě žaloby podané ve veřejném zájmu, tzv. actio popularis, jež mohla být podána v podstatě kýmkoliv, kdo se domníval, že určitý zákon je v rozporu s ústavním pořádkem. Nadále se tohoto přezkumu mohl dovolávat jen ten, kdo prokázal, že byl potenciálně protiústavním zákonem dotčen na svých právech a zároveň vyčerpal všechny opravné prostředky, které mu k jejich uplatňování poskytuje zákon.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 17. května 2017 o situaci v Maďarsku (2017/2656(RSP))

¹⁵⁷ HALMAI: The Early Retirement Age of the Hungarian Judges ..., s. 471-488.

¹⁵⁸ SCHEPPELE: Understanding Hungary's Constitutional Revolution..., s. 111-124.

¹⁵⁹ Tamtéž.

V březnu 2013 byla vládou přijata čtvrtá novela základního zákona, která přinesla zásadní změny nejen v oblasti soudnictví. Někteří považují její přijetí za fatální ránu pro systém brzd a protivah ve státě. Jak uvedl László Sólyom, bývalý prezident Maďarska a předseda maďarského Ústavního soudu, „*čtvrtý dodatek odstranil poslední stopy dělby moci v rámci maďarského ústavního systému.*“¹⁶⁰

Čtvrtou novelou základního zákona došlo k obnovení téměř všech zákonů, které byly v minulosti zrušeny Ústavním soudem pro rozpor s ústavním pořádkem a odebrání možnosti Ústavního soudu odkazovat na judikaturu platnou před 1. lednem 2012. Navíc jí byla zúžena pravomoc Ústavního soudu tak, že již nadále nebyl oprávněn přezkoumávat soulad novel základního zákona s ústavními principy. Ústavní soud, který tyto možné změny zřejmě předpokládal, se však na tuto situaci připravil a dopředu vypracoval nové pravidlo, které říkalo, že tam, kde se text nového znění základního zákona v podstatě shoduje s jeho původním zněním, dopadají na něj i nadále opatření, přijatá Ústavním soudem. Kromě těchto změn došlo i ke zrušení kompetence Ústavního soudu přezkoumat zákony týkající se státního rozpočtu a daní.¹⁶¹

Novela rovněž navrátila kompetence Národnímu úřadu, které byly v minulosti omezeny v reakci na ostrou kritiku Benátské Komise. Kromě personálního obsazování soudů jí byla svěřena i pravomoc odejmout jakýkoliv případ soudu, do jehož pravomoci spadal, a postoupit jej jinému soudu. Důvodem měla být možnost zabránit průtahům soudního řízení odlehčením přetížených soudů.¹⁶²

V roce 2015 přijal Evropský Parlament opatření, jímž vyzval Komisi k aktivaci postupu EU pro posílení zásady právního státu v Maďarsku. A to zejména s ohledem na řadu novel, jež Maďarsko přijalo v roce 2015. Ty mimořádně ztížily přístup k mezinárodní ochraně a neoprávněně kriminalizovaly uprchlíky, migranty a žadatele o azyl.¹⁶³ Tento postup však aktivován nebyl.

Až v září 2018 se Evropskému parlamentu podařilo získat dostatek hlasů pro to, aby mohl vyzvat Radu k vydání rozhodnutí, že ze strany Maďarska existuje zřejmé nebezpečí závažného

¹⁶⁰ SCHEPPELE: Understanding Hungary's Constitutional Revolution...s. 111-124.

¹⁶¹ Tamtéž.

¹⁶² Tamtéž.

¹⁶³ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. prosince 2015 o situaci v Maďarsku (2015/2935(RSP))

porušení hodnot, na nichž je Evropská unie založena. Tímto se Maďarsko stalo historicky druhou zemí, se kterou bylo zahájeno řízení dle čl. 7 (1) SEU.¹⁶⁴

Evropský parlament ve svém odůvodněném návrhu vyjádřil své obavy ohledně situace v Maďarsku, kdy znepokojení v něm vzbuzovaly především otázky „*fungování ústavního a volebního systému, nezávislosti soudnictví a dalších institucí, práv soudců, korupce a střetů zájmů, ochrany soukromí a údajů, svobody projevu, akademické svobody, svobody náboženského vyznání, svobody sdružování, práva na rovné zacházení, práv osob patřících k menšinám, včetně Romů a Židů, a ochrany proti nenávistným výrookům namířeným proti těmto menšinám, základních práv migrantů, žadatelů o azyl a uprchlíků a hospodářských a sociálních práv.*“¹⁶⁵

Stejně jako v Případě Polska, ani řízení s Maďarskem dle čl. 7 (1) SEU není zdaleka u konce. Do této chvíle s Maďarskem proběhla dvě slyšení v rámci Rady.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. září 2018 o návrhu, který vybízí Radu, aby podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii rozhodla, že existuje zřejmé nebezpečí, že Maďarsko závažně poruší hodnoty, na nichž je Evropská unie založena (2017/2131(INL))

¹⁶⁵ Tamtéž

¹⁶⁶ Tisková zpráva Evropské komise: *Právní stát: Evropská komise předkládá Soudnímu dvoru případ Polska za účelem ochrany soudců před politickou kontrolou* ze dne 10. října 2019, IP/19/6033

Závěr

Evropská unie je společenstvím hodnot. Jednou ze základních hodnot, na nichž je EU založena, je přitom, v souladu s čl. 2 SEU, princip právního státu. Ten dokonce bývá označován jako „*páteř každé moderní demokracie*“.¹⁶⁷

Přestože je princip právního státu zakotven v primárním právu EU, jeho definici nebo vymezení obsahu jeho zásad zde nenalezneme. Unijní koncept právního státu vychází z různých inspiračních zdrojů na unijní i mezinárodní úrovni. Mezi nejzásadnější řadíme judikaturu Soudního dvora, ESLP a Benátské komise.¹⁶⁸ Právě Benátská komise vytvořila seznam základních prvků právního státu, jež byl převzat Komisí. Takto vymezený seznam obsahuje zásady zákonnosti, právní jistoty, zákazu svévole, přístupu ke spravedlnosti u nezávislých a nestranných soudů, dodržování lidských práv; nediskriminace a rovnosti před zákonem.¹⁶⁹

Aby mohla EU existovat a dále se rozvíjet jako prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, je nezbytné, aby byly tyto zásady sdíleny a prosazována všemi členskými státy. Jako uvádí Komise, „*pokud není právní stát ve všech členských státech řádně chráněn, dochází k poškození základu Unie spočívajícího v solidaritě, soudržnosti a důvěře, jenž je nezbytný pro vzájemné uznávání vnitrostátních rozhodnutí, a k narušení fungování vnitřního trhu jako celku.*“¹⁷⁰ Proto je jejich dodržování podmínkou vzniku členství v EU, kdy každý nově přistupující stát musí prokázat splnění tzv. „*Kodaňských kritérií*“. V rámci těch je, mimo jiné, zkoumáno dodržování principů právního státu kandidátskou zemí. Nově přistupující stát se navíc musí zavázat k prosazování tohoto principu i v budoucnu.¹⁷¹

Ochrana principu právního státu by tak měla být prosazována členskými státy na vnitrostátní úrovni. Až ve chvíli, kdy vnitrostátní systémy selhávají, je nezbytné, aby na jeho ochranu zasáhla EU. Tento přístup ostatně koresponduje s principem subsidiarity.¹⁷² Jak uvedla Komise ve svém sdělení „*Různé ústavy a soudní systémy členských států EU jsou v zásadě dobře navrženy a sestaveny tak, aby chránily občany před jakýmkoli ohrožením právního státu. Nedávné události v některých členských státech však ukázaly, že nedostatek respektu ke právnímu státu a v důsledku i ke základním hodnotám,*

¹⁶⁷Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Nový Nový postup EU pro posílení právního státu...*, s. 2.

¹⁶⁸ ŠIŠKOVÁ: *Aktuální nástroje...*

¹⁶⁹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Nový Nový postup EU pro posílení právního státu...*, s. 3.

¹⁷⁰ *Další posílení právního státu v rámci Unie Aktuální stav a další možné kroky...*, s. 2.

¹⁷¹ POSPÍŠIL: *Kodaňský paradox a unijní ochrana „rule of law“...*

¹⁷² KUDRNA: *A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law...*, s. 94-105.

*„které má právní stát chránit, se může stát předmětem vážných obav.“*¹⁷³ Otázkou, kterou se zabývala tato práce, je, zda má EU k dispozici dostačující nástroje pro to, aby zajistila respekt k tomuto principu ze strany svých členských států a zda je užívá dostatečně efektivně.

Primární právo poskytuje EU dva nástroje ochrany právního státu, a sice řízení dle čl. 258 SFEU a procedury dle čl. 7 SEU. Tyto jsou koncipovány velmi rozdílně. Řízení dle čl. 258 SFEU je klasickým soudním řízením, konaným před Soudním dvorem, ve kterém má, coby „*strážkyně smluv*“, iniciační pravomoc Komise. Řízení dle čl. 7 SEU je pak procedurou ryze politickou, do které je, kromě Komise, zapojena i Rada, Evropská rada, Evropský parlament a samotné členské státy.¹⁷⁴

Článek 7 SEU byl specificky vytvořen pro případy, kdy ze strany členského státu buď došlo k závažnému a trvajícím porušení hodnot, uvedených v čl. 2 SEU, nebo existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát tyto hodnoty závažně poruší. Přesto, že se pro aktivaci tohoto článku v minulosti vyskytly příležitosti, nebyly mechanismy v něm zakotvené spuštěny až do roku 2017, kdy bylo zahájeno řízení dle čl. 7 (1) SEU s Polskem. Namísto nich byly vždy využity jiné, alternativní nástroje, především pak procedura dle čl. 258 SEU.¹⁷⁵

Skutečnost, že se EU po 20 let zdráhala využít proceduru, šitou na míru ochraně jejích základních hodnot, může být mimo jiného přisuzována nedostatku politické vůle. Ostatně nedávná aktivace této politické procedury potvrdila obavy, že její uplatnění může mít nepříznivý vliv na vztahy uvnitř EU a může potenciálně přispět ke štěpení soudržnosti členských států.¹⁷⁶ Důvodem může být i tzv. „*nukleární mýtus*“, který se okolo této procedury vytvořil. Ten spočívá v představě, že kritéria pro vedení této procedury jsou natolik přísná a její dopady pro dotčený členský stát tak drtivé, že je prakticky nevyužitelná. Aktivace čl. 7 SEU byla proto vnímána jako poslední možnost.¹⁷⁷

Jak ovšem upozorňuje Kochenov, je třeba si uvědomit, že čl. 7 SEU v sobě zahrnuje dva na sobě nezávislé mechanismy, preventivní a sankční. Naplnit přitom kritéria pro vedení sankčního řízení s členský státem je vskutku procesně velmi náročné. Samotné uložení sankcí je pak

¹⁷³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Nový Nový postup EU pro posílení právního státu...*, s. 2.

¹⁷⁴ KOCHENOV: *Busting the myths nuclear...*

¹⁷⁵ BUDÓ: *EU common values at stake: Is article 7 TEU an effective protection mechanism?...*

¹⁷⁶ BUDÓ: *EU common values at stake: Is article 7 TEU an effective protection mechanism?...*; ŠÍŠKOVÁ, Naděžda. The EU Concept of the Rule of Law and the Procedures de lege lata and de lege ferenda for its Protection. *International and Comparative Law Review*, 2019, roč. 19, s. 122-130.

¹⁷⁷ KOCHENOV: *Busting the myths nuclear...*

podmíněno shodou v rámci Evropské Rady, Rady a Evropského parlamentu, což je požadavek, podle některých autorů, téměř nesplnitelný. Především dosažení jednomyslného souhlasu v rámci Evropské Rady si lze v praxi jen velmi obtížně představit. Vzhledem k závažnosti hrozících sankcí, jež mohou spočívat i v pozastavení hlasovacích práv státu v Radě, lze však tyto vysoké nároky na jejich přijetí pokládat za opodstatnitelné. Na druhou stranu, v případě preventivního mechanismu, je značně na pováženou, zda je mu pověst „*jaderné varianty*“ přisuzována oprávněně. A to již proto, že preventivní mechanismus sám o sobě nemůže vést k uložení sankce. Zřízení pravomoci iniciace širokému počtu subjektů a poměrně nižší procesní požadavky pro vedení tohoto řízení a vydání rozhodnutí navíc naznačují vůli konstruovat toto řízení značně dostupnější než řízení sankční.¹⁷⁸

Zásadní problém této procedury však představuje vágnost čl. 7 SEU. Schází vymezení pojmů „*zřejmého nebezpečí závažného porušení hodnot*“ a „*závažného a trvalého porušení hodnot*“ a nejsou tak dána jednoznačná pravidla pro uplatnění této procedury. Problém rovněž představuje nejednoznačnost sankcí, jež je možno členskému státu uložit. Článek 7 (3) SEU uvádí jen tolik, že „*určitá práva, která pro dotýčný stát vyplývají z použití Smluv, včetně hlasovacích práv zástupců jeho vlády v Radě, budou pozastavena.*“ Otázkou tak zůstává, jakou povahu mohou mít uložené sankce a zda je možné je vzájemně kombinovat.¹⁷⁹

Jak již bylo uvedeno výše, v minulosti byl při ochraně principů právního státu využíván mechanismus, zakotvený v čl. 258 SFEU. Jeho prostřednictvím může EU reagovat na jednotlivé případy porušení povinností členským státem. V některých případech tak může představovat efektivní nástroj ochrany principu právního státu. Dílčí úspěchy ostatně přinesl i v případě Maďarska Polska, jak bylo popsáno v rámci diplomové práce. Tento nástroj však má své limity. V případě, že v rámci státu dochází k systematickému ohrožení principu právního státu, je zpravidla třeba řešit danou situaci komplexně, což tento mechanismus neumožňuje.¹⁸⁰ Jak tedy uvádí Šišková, vzhledem ke své povaze bude vždy sloužit spíše jako pomyslná „*zadní vrátka*“. V současnosti jsou sice vedeny diskuse o rozšíření čl. 258 SFEU, tak aby pokrýval i „*systematické porušování evropských hodnot*“. To by však vyžadovalo změny primárního práva, ke kterým by bylo třeba dosáhnout shody všech členských států. Navíc by, dle Šiškové, takováto úprava mohla být

¹⁷⁸ KOCHENOV: *Busting the myths nuclear...*

¹⁷⁹ ŠIŠKOVÁ: *Aktuální nástroje...*

¹⁸⁰ KOCHENOV, PECH: *Better late than never? ...*, s. 1045-1049

v rozporu s principem svěřených pravomocí, neboť některá porušení principu právního státu mají ryze národní povahu.¹⁸¹

Omezení procedury, zakotvené v čl. 258 SFEU, navíc spočívá v tom, že je využitelná jen v případech, kdy členský stát poruší povinnost, která pro něj explicitně vyplývá ze Smluv. Pokud by EU měla k dispozici jen tento nástroj, docházelo by k paradoxní situaci, kdy by dodržování práva EU bylo možno přísně prosazovat, zatímco prosazování základních hodnot, z nichž veškeré dotčené právo vychází, by zůstalo mimo její dosah. I z tohoto důvodu došlo k přijetí procedury dle čl. 7 SEU, jejíž působnost je širší a vztahuje se i v oblastech, kde členské státy jednají nezávisle.¹⁸²

Kromě výše popsaných nástrojů ochrany právního státu, jež jsou zakotveny v primárním právu, byl Komisí vytvořen další nástroj, tzv. Nový postup pro ochranu právního státu. Nový postup, stejně jako čl. 7 SEU, dopadá na případy systémového ohrožení principu právního státu. Dle sdělení Komise by měl předcházet a doplňovat toto řízení. Mechanismus, zakotvený v čl. 7 SEU, však měl být užíván v krajních případech, kdy ze strany členského státu hrozí „*zřejmé nebezpečí závažného porušení*“ hodnot, na nichž je EU postavena, nebo dokonce „*závažné a trvající porušení*“ těchto hodnot nastalo. Ostatně sama Komise mechanismus čl. 7 SEU ve svém sdělení označuje jako „*poslední možnost*“. Oproti tomu Nový postup může být Komisí spuštěn již v momentě, kdy jsou zjištěny skutečnosti zakládající ohrožení právního státu. Vytvoření Nového postupu tak může být vnímáno jako rozšíření tohoto mechanismu i na případy, které přísným podmínkám čl. 7 SEU nevyhovují, čímž by zároveň docházelo i k rozšíření pravomocí EU. To ovšem postrádá oporu v primárním právu.¹⁸³ Je však třeba mít na paměti, že doporučení, vydané Komisí není pro dotčený stát závazné, a jediná hrozba, která nad státem pomyslně visí, je právě zahájení řízení dle čl. 7 SEU.

Právě vztah mezi čl. 7 SEU a Novým postupem však může být problematický. Procedura, zakotvená v čl. 7 SEU bývá vnímána jako velmi náročná a zdlouhavá. Právě proto byl, jako její doplněk, vytvořen Nový postup. Ten umožňuje reagovat ještě předtím, než je dosaženo dostatečné intenzity ohrožení právního státu pro spuštění procedury dle čl. 7 SEU. Navíc je procedura, jinak podobná té, jež je zakotvena v čl. 7 (1) SEU, svěřena jen Komisi. Nový postup tak má představovat prostředek rychlé reakce. Problém však může spočívat v tom, že právě vedením procedury, zakotvené v Novém postupu, může dojít k pozdržení aktivace čl. 7 SEU. A to i přesto, že subjekty, oprávněné aktivovat čl. 7 SEU, nejsou v žádném případě povinny vyčkat, jak dopadne procedura

¹⁸¹ ŠIŠKOVÁ: *Aktuální nástroje...*; ŠIŠKOVÁ; ŠIŠKOVÁ: *The EU Concept of the Rule of Law and the Procedures de lege lata and de lege ferenda for its Protection...*, s. 122-130.

¹⁸² KOCHENOV: *Busting the myths nuclear...*

¹⁸³ SEHNÁLEK: *Nový postup EU...*, s. 191-201.

vedená Komisí.¹⁸⁴ Předčasné zásahy ze strany EU mohou být navíc velmi jednoduše interpretovány jako nežádoucí vměšování se do vnitřních záležitostí státu a omezování národní suverenity. To by mohlo mít za následek zvýšení odporu proti projektu evropské integrace a proti opatřením EU, přijatým na podporu právního státu.¹⁸⁵

Tento mechanismus, založený na vzájemném dialogu mezi členským státem a Komisí, byl prozatím aktivován jen v případě Polska. Nevedl však ke zdárnému vyřešení situace a s touto zemí bylo následně zahájeno řízení dle čl. 7 (1) SEU. Evropská unie byla přitom v souvislosti s jeho využitím kritizována za svou nekonzistentnost, kdy mechanismus spustila v případě Polska, vůči Maďarsku jej však opomněla aktivovat, i když pro to byly zjevně naplněny podmínky. Problematické je i to, že se Komise v případě Polska odklonila od postupu, který si předtím sama ve stanovila. Když Polsko nepřijalo opatření stanovená mu v doporučení a situace v zemi se nadále zhoršovala, Komise namísto toho, aby důsledně přistoupila k aktivaci čl. 7 SEU, přijala ještě další, ad hoc doporučení.¹⁸⁶

Lze shrnout, že i přesto, že Nový postup, přijatý Komisí, má představovat pouhý doplněk procedurám, zakotveným v primárním právu, jeho dopad může být značný.¹⁸⁷ Jako takový vzbuzuje Nový postup značnou kontroverzi. Ta by mohla být z velké části rozptýlena, pokud by došlo k jeho zakotvení do primárního práva a členské státy by tak samy deklarovaly svou vůli zřídit Komisi pravomoci, které si nyní sama přirrhla.¹⁸⁸

¹⁸⁴ KOCHENOV: *Busting the myths nuclear...*

¹⁸⁵ SEHNÁLEK: *Nový postup EU...*, s. 191-201.

¹⁸⁶ KOCHENOV: *Busting the myths nuclear...*

¹⁸⁷ SEHNÁLEK: *Nový postup EU...*, s. 191-201

¹⁸⁸ ŠIŠKOVÁ: *Aktuální nástroje...*

Bibliografie

Monografie

- HAMUĚÁK, Ondřej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie-Ústavní základy a soudnictví*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Leges, 2013, 224 s.
- HAMUĚÁK, Ondřej, PETR, Michal, STEHLÍK, Václav. *Právo Evropské Unie – Ústavní základy a vnitřní trh*. 1. vydání. Praha: Leges, 2018, 356 s.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské Unii*. 2. vydání. Praha: Právnícké a ekonomické nakladatelství Bohumily Říhové a Jana Tuláčka, 2008, 254 s.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges. 2012, 284 s.
- TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2014, 800 s.

Časopisy

- KOCHENOV, Dimitri, PECH, Laurent. Better late than never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its first activation. *Journal of Common Market Studies*, roč. 54, č. 5, s. 1045-1049
- SEHNÁLEK, David. *Nový postup EU pro posílení právního státu*. Časopis pro právní vědu a praxi, 2016, č. 2, s. 191-201.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda. The EU Concept of the Rule of Law and the Procedures de lege lata and de lege ferenda for its Protection. *International and Comparative Law Review*, 2019, roč. 19, s. 116-130.

Komentáře

- SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ Helena a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 1344 s.

Příspěvky ve sborníku

- GUTMANN, Kahleen, LENAERTS, Koenraad, MASELIS, Ignace. In NOWAK, Janek Tomasz (ed). *EU procedural law*. 1. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 159-215.
- HALMAI, Gábor. A Coup Against Constitutional Democracy: The Case of Hungary. In GRABER, Mark, LEVINSON, Sanford, TUSHNET, Mark (eds). *Constitutional Democracy in Crisis?* New York: Oxford University Press, 2018.
- HALMAI, Gábor. The Early Retirement Age of the Hungarian Judge. In NICOLA, Fernanda, DAVIES, Bill (ed). *EU Law Stories: Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 471-488.
- KUDRNA, Jan. A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law: A Few Considerations. In PÍTROVÁ, Lenka (ed). *Rule of law and mechanism of its protection-Czech perspective*. 1. vydání. Passau: rw&w Science & New Media, 2015. s 94-105.
- SCHEPPELE, Kim Lane. Understanding Hungary's Constitutional Revolution. In BOGDANDY, Armin von, SONNEVEND, Pál (ed). *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*. 1. vydání. Beck/Hart Publishing, 2014, s. 111–124.
- SCHROEDER, Werner. The European Union and the Rule of Law-State of Affairs and Ways of Strengthening. In SCHROEDER, Werner (ed). *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2016. s. 3-32.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda. European Union's Legal Instruments to Strengthen the Rule of Law, their Actual Reflections and Future Prospects. In ŠIŠKOVÁ, Naděžda (ed). *The European Union – What is Next? A Legal Analysis and the Political Visions on the Future of the Union*. 1. vydání. Olomouc: Wolters Kluwer, 2018. s 136-162.

Internetové zdroje

- BERENDT, Joanna: *E.U. Court Rules Poland Must Suspend Disciplinary Panel for Judges* [online]. nytimes.com, 8. dubna 2020 [cit. 12. dubna 2020]. Dostupné na <<https://www.nytimes.com/2020/04/08/world/europe/poland-judges-eu-court.htm>>.
- BUDÓ, Gloria. *EU common values at stake: Is article 7 TEU an effective protection mechanism?* [online]. Documents CIDOB, květen 2014 [cit. 20. červen 2019]. Dostupné na <https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/documents_cidob_new_era/eu_common_values_at_stake_is_article_7_teu_an_effective_protection_mechanism>.
- CRAMÉR, Per, WRANGE, Pål. *The Haider Affair, Law and European Integration*. [online]. Faculty of Law, Stockholm University Research Paper No. 19, 6. říjen 2017 [cit. 1. ledna 2019]. Dostupné na <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3048316>.
- KOCHENOV, Dimitri. *Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU* [online]. EUI Working Paper No. LAW 2017/10; University of Groningen Faculty of Law Research Paper 2017-08, 8. březen 2017 [cit. 1. ledna 2019]. Dostupné na <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46345/LAW_2017_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- POSPÍŠIL, Petr. *Kodaňský paradox a unijní ochrana „rule of law“* [online]. evropskehodnoty.cz, 18. února 2017 [cit. 10. dubna 2020]. Dostupné na <<https://www.evropskehodnoty.cz/vyzkum/rule-law/>>.
- SADURSKI, Wojciech, *Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider* [online]. Sydney Law School Research Paper No. 10/01, 4. ledna 2010 [cit. 8. ledna 2019]. Dostupné na <<https://ssrn.com/abstract=1531393>>.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Aktuální právní nástroje EU k posílení právního státu*. [online]. iHNed.cz, 7. prosince 2018 [cit. 1. září 2019]. Dostupné na <<https://pravnicaradce.ihned.cz/c1-66377330-aktualni-pravni-nastroje-eu-k-posileni-pravniho-statu>>.

- TOMOSZEK, Maxim. *Využitelnost pojmu rule of law pro výklad pojmu podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Časopis pro právní vědu a praxi. [Online]. 2015, č. 2, s. 71-80. [cit. 1. září 2019]. Dostupné z <<https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5309>>.

Judikatura

- Rozsudek ze dne 23. dubna 1986, *Les Verts*, 294/83, Sb. rozh. 1986
- Rozsudek Soudního dvora z 6. listopadu 2012, Evropská komise v Maďarsko, C-286/12
- Rozsudek Soudního dvora z 8. dubna 2014, Evropská komise v Maďarsko, C-288/12,
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. června 2019, Evropská komise v Polská republika, C-619/18
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. listopadu 2019, Evropská komise v Polská republika, C-192/18

Právní předpisy

- Smlouva o Evropské unii, ve znění vyhlášeném v Úředním věstníku Evropské unie ze dne 7. června 2016, č. C 202/1
- Smlouva o fungování Evropské unie, ve znění vyhlášeném v Úředním věstníku Evropské unie ze dne 7.června 2016, č. C 202/1
- Jednací řád Evropského parlamentu

Další zdroje

- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): *Report on the Rule of Law*, ze dne 4. 4. 2011, studie čl. 512/2009, značka CDL-AD (2011) 003rev.
- Návrh rozhodnutí Rady o zjištění zřejmého nebezpečí závažného porušení zásady právního státu ze strany Polské republiky ze dne 20. 12. 2017, COM/2017/0835 final - 2017/0360 (NLE)

- Projev předsedy Evropské komise José Manuel Durão Barroso o stavu Unie 2012, Plenární zasedání Evropského Parlamentu, Štrasburk 12. září 2012
- Sdělení Komise: *Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru v rámci řízení o nesplnění povinnosti* ze dne 18. 9. 2018, C(2018) 5851 final
- Sdělení Komise: *Další posílení právního státu v rámci Unie. Aktuální stav a další možné kroky* ze dne 3. 4. 2019, COM(2019) 163 final
- Sdělení Komise ze dne 15. října 2003: *Dodržování a podpora hodnot, na nichž je Evropská unie založena*, COM(2003) 606 final
- Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Nový postup EU pro posílení právního státu*, Štrasburk 11. března 2014, COM (2014), 158 final.
- Sdělení Komise: *Použití článku 228 Smlouvy o ES* ze dne 20. 9. 2006, SEC(2005) 1658
- Tisková zpráva Soudního dvora Evropské unie ze dne 24. června 2018, č. 81/19
- Tisková zpráva Soudního dvora EU: *Ustanovení polských právních předpisů týkající se snížení věkové hranice pro odchod do důchodu soudců Nejvyššího soudu jsou v rozporu s unijním právem* ze dne 24. června 2019
- Tisková zpráva Evropského parlamentu: *Právní stát: Situace v Polsku a Maďarsku se zhoršila, upozorňují poslanci* ze dne 16. ledna 2020
- Tisková zpráva Evropské komise: *Právní stát: Evropská komise předkládá Soudnímu dvoru případ Polska za účelem ochrany soudců před politickou kontrolou* ze dne 10. října 2019, IP/19/6033
- Usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. září 2018 o návrhu, který vybízí Radu, aby podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii rozhodla, že existuje zřejmé nebezpečí, že Maďarsko závažně poruší hodnoty, na nichž je Evropská unie založena (2017/2131(INL))

- Usnesení Evropského parlamentu o probíhajících slyšeních podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU týkajících se Polska a Maďarska ze dne 9. ledna 2020 (2020/2513(RSP))
- Usnesení Evropského parlamentu ze dne 17. května 2017 o situaci v Maďarsku (2017/2656(RSP))
- Zpráva EP o návrhu, který vybízí Radu, aby podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii rozhodla, že existuje zřejmé nebezpečí, že Maďarsko závažně poruší hodnoty, na nichž je Evropská unie založena (2017/2131(INL))

Abstrakt

Evropská unie je společenstvím hodnot. Princip právního státu je přitom jednou ze základních hodnot, na nichž je EU postavena. Tento princip bývá označován za „*páteř každé moderní demokracie*“ a je zásadním předpokladem pro to, aby se EU mohla rozvíjet jako prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic.

Tato diplomová práce se zabývá nástroji, jež má EU k dispozici pro ochranu principu právního státu. První kapitola práce je věnována Unijnímu konceptu principu právního státu. V rámci druhé kapitoly jsou popsány a analyzovány mechanismy ochrany právního státu v rámci EU, tedy politická procedura dle čl. 7 SEU, soudní řízení o nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU a Nový postup pro ochranu právního státu. V rámci třetí kapitoly jsou prezentovány případové studie Maďarska a Polska, prozatím jediných dvou zemí, v rámci kterých, byly využity všechny tři nástroje na ochranu právního státu, jež má EU k dispozici.

Cílem diplomové práce je analyzovat využitelnost současných nástrojů ochrany právního státu v rámci EU a přispět k debatě o jejich možném zefektivnění.

Summary

The European Union is a community of values. The rule of law is one of the main values upon which the EU is based. This principle is being viewed as the “*backbone of any modern constitutional democracy*” and is essential in developing the EU into an area of freedom, security and justice without internal frontiers.

The thesis is dealing with the EU instruments for the protection of the rule of law principles at the level of the EU. The first chapter is dedicated to the European Union concept of the rule of law. The second chapter describes and analyses EU mechanisms for compliance with those principles, the political procedure (Art. 7 TEU), infringement procedure (Art. 258 TFEU) and the new framework to strengthen the rule of law. The third part of the thesis presents case studies of Poland and Hungary, the only countries against which all three procedures in question were activated.

The aim of the thesis is to analyze the effectiveness of the current instruments for the protection of the rule of law at the European Union's level and to bring some consideration about their improvement.

Klíčová slova/Key words

Klíčová slova: Právní stát, Evropská Unie, řízení pro nesplnění povinnosti, řízení dle čl. 7 SEU, Nový postup pro ochranu právního státu, Polsko, Maďarsko

Key words: Rule of law, European Union, infringement procedure, Art. 7 TEU procedure, new framework for strengthen the rule of law, Poland, Hungary