

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostního managementu

Katedra veřejného práva

Význam hodnoty právního státu pro systém práva Evropské unie

Bakalářská práce

Importance of Rule of Law Value for the EU Law System

Bachelor thesis

VEDOUCÍ PRÁCE

prof. JUDr. Mgr. Harald Scheu, Ph.D.

AUTOR PRÁCE

Ondřej Černý

PRAHA

2022

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracoval samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpal, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Praha, 14. 3. 2022

Ondřej Černý

ANOTACE

Tato práce řeší otázku chybějící definice právního státu na úrovni Evropské unie. Skrze analýzu historických konceptů právního státu, i konceptu na mezinárodní úrovni se zabývá úvahou, nakolik je právní stát v Evropské unii a jejím *acquis* stabilně ukotven. A to zejména s ohledem na supranacionální povahu evropského společenství, před kterým vyvstávají dva koncepty téhož termínu – mezinárodní úroveň a úroveň národních právních řádů – aniž by dokázalo jasně formulovat, v jaké pozici vůči nim stojí. Navrhuji proto, aby se Unie nadále zaměřila na hledání společného jmenovatele a zřetelnou kodifikaci této své hodnoty. Čímž by dosáhla jeho jistější vymahatelnosti a tím dále posílila vzájemnou důvěru a spolupráci mezi členskými státy.

KLÍČOVÁ SLOVA

Právní stát * Evropská unie * l'État de droit * Rechtsstaat * Rule of Law * čl. 7 SEU * čl. 2 SEU *

ANNOTATION

This paper tackles the issue of the lack of a definition of the rule of law at the level of the European Union. Through an analysis of historical concepts of the rule of law, as well as concepts at the international level, it considers to what extent the rule of law is firmly grounded in the European Union and its *acquis*. This is particularly so in view of the supranational nature of the European Community, which is confronted with two concepts of the same term - the international level and the level of national legal orders - without being able to clearly articulate where it stands in relation to them. I therefore propose that the Union should continue to focus on finding a common denominator and clearly codifying this value. This would make it more enforceable and thus further strengthen mutual trust and cooperation between the Member States.

KEYWORDS

Rule of law * European Union * l'État de droit * Rechtsstaat * article 7 TEU * article 2 TEU *

Obsah

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Úvod | 6 |
| 2 | Právní stát..... | 8 |
| 2.1 | <i>Trojí diference: historická analýza pojmu právního státu</i> | <i>9</i> |
| 2.2 | <i>Kontinentální rozpor v pojmu právního státu: Rechtsstaat a L'État de droit.....</i> | <i>10</i> |
| 2.3 | <i>Administrativa v kontinentálním a anglo-americkém pojetí: Rule of law proti kontinentálnímu právnímu státu</i> | <i>15</i> |
| 2.4 | <i>Shrnutí tří tradic právního státu.....</i> | <i>18</i> |
| 2.5 | <i>Právní stát: Teoretická nebo praktická diskuze?</i> | <i>21</i> |
| 3 | Vymezení právního státu | 24 |
| 3.1 | <i>Obecná definice právního státu</i> | <i>24</i> |
| 3.2 | <i>Vztah demokracie a právního státu</i> | <i>28</i> |
| 3.3 | <i>Právní stát v mezinárodním kontextu</i> | <i>29</i> |
| 4 | Kodifikace právního státu na úrovni EU..... | 32 |
| 4.1 | <i>Rychlá introdukce do evoluce a významu pojmu právního státu v historii evropské integrace</i> | <i>37</i> |
| 4.2 | <i>Právní stát jako základ čeho?.....</i> | <i>42</i> |
| 4.3 | <i>Unijní mechanismy na vymáhání právního státu</i> | <i>45</i> |
| 4.3.1 | <i>článek 7 SEU.....</i> | <i>46</i> |
| 4.3.2 | <i>čl. 258 a 267.....</i> | <i>48</i> |
| 4.3.3 | <i>Další snahy EU o právní stát</i> | <i>51</i> |
| 5 | Extenzivní natahování právního státu v rámci EU..... | 55 |
| 6 | Závěr..... | 57 |
| 7 | Seznam použité literatury..... | 59 |
| 7.1 | <i>Monografie.....</i> | <i>59</i> |
| 7.2 | <i>Časopisecké články.....</i> | <i>60</i> |
| 7.3 | <i>Legální dokumenty.....</i> | <i>61</i> |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 7.3.1 | Rozsudky Evropského soudu pro lidská práva..... | 62 |
| 7.3.2 | Rozsudky Soudního dvora EU | 63 |
| 7.4 | <i>Elektronické zdroje</i> | 63 |
| 8 | Seznam příloh | 68 |
| 9 | Přílohy | 69 |
| 9.1 | <i>Schéma právní stát</i> | 69 |
| 9.2 | <i>Tabulka č. 1: Právní stát – historické srovnání</i> | 70 |
| 9.3 | <i>Tabulka č. 2: Právní stát</i> | 71 |
| 9.4 | <i>Tabulka č. 3: Právní stát v rámci EU</i> | 71 |

1 Úvod

Právní stát patří mezi zásadní kritéria vstupu do evropského společenství. I proto, že dnešní Evropská unie vyrostla mimo jiné na bezpráví, jež po sobě zanechala druhá světová válka, a jsouc projektem sbližování ekonomik, se bez zásady dodržování práva nemohla obejít. Za dobu bezmála sedmdesáti let existence evropských společenství a různých stupňů evropské integrace sehrávalo právo přední roli. Současné znepokojení z vývoje v některých členských státech by proto ani z pohledu evropského práva nemělo zůstat bez povšimnutí, navíc otázka právního státu je pro evropský projekt natolik klíčovou problematikou, že by neměla být přehlížena ani v abstraktní rovině bez ohledu na kontemporální vývoj v členských zemích.

Evropské právo je zvláštním odvětvím práva, které postrádá přesné vymezení své pozice v hierarchii právních norem, jež mají primárně státní původ. Ze své pozice supranacionální organizace se nejčastěji nachází na hranici úrovně ústavního a mezinárodního práva, tedy na téže úrovni, na jaké jsou běžně právní zásady odpovídající různým variantám právního státu kodifikovány. Právě proto si stojí za to položit otázku, jaká je kodifikace této pro evropskou integraci zásadní problematiky v rámci evropského společenství, a jaké důsledky by pro ni jeho absence měla. O vědomí významu takového rizika svědčí kroky evropských institucí v posledních letech. Neboť ty začaly v nedávné době věnovat právnímu státu zvýšenou pozornost, je na místě se tudíž ptát, čeho by mělo být tímto snažením dosaženo a jaké preventivní, avšak i sankční mechanismy v tuto chvíli Evropská unie postrádá.

Téma právního státu je široké a zabralo by na rozsáhlejší analýzu než jakou umožňuje rozsah této práce. Nebudu se tedy zabývat problematikou právního státu ve smyslu problematiky geneze právního státu ve všech členských zemích či otázkou vztahu národního pojetí ve 28 členských státech a pojetí na úrovni supranacionálního celku Evropské unie. Naopak bych se chtěl v této práci zaměřit pouze na pojetí právního státu jakožto společně sdílené představy. Otázku, kterou si v této práci kladu, formuluji v tom duchu, zda Evropská unie má jasně vymezenou představu právního státu. A pokud nemá, měla by mít? A proč by jí

opak mohl při současné debatě o právním státě v některých jejích členských státech uškodit?

Zodpovědět se na tuto otázku pokusím skrze postupnou analýzu pojmu právního státu. V první části se budu věnovat historické analýze tohoto termínu, jeho vzniku a třem různým formám, abych ukázal, jakým způsobem je pro pochopení tohoto často užívaného pojmu potřeba brát v potaz kontext daného právního pořádku. V další části se zaměřím na vymezení obecného pojmu právního státu a na to, jak je jako teoretický koncept vnímán na národní a mezinárodní úrovni a jaké jsou mezi nimi rozdíly. Tyto poznatky následně uplatním při analýze právního státu v kontextu Evropské unie, které se budu věnovat ve čtvrté části. Při té příležitosti se pokusím rovněž zmapovat, jaké mechanismy Evropská unie pro vymáhání jedné ze svých klíčových hodnot disponuje. A to, proto abych i skrze ně jednak ilustroval záměr autorů smluv k právnímu státu, ale rovněž poukázal na problémy, kterým EU ve vztahu k právnímu státu čelí. V poslední části poté shrnu závěry těchto zjištění a pokusím se vyjádřit svoji odpověď na výše uvedené otázky pátrající po společném uchopení právního státu napříč členskými státy.

Ve své práci se vzhledem k tomuto záměru budu opírat především o odbornou literaturu na téma právního státu, kterou doplním rozborem konkrétních ustanovení primárního práva Evropské unie, jakožto judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie.

2 Právní stát

Otázka právního státu stojí v samém jádru evropské tradice práva. Jak upozorňuje Pavel Molek, návrh podrobit rozhodování lidu vládě zákona navrhoval již Aristoteles. Již starověcí filosofové se tehdy zaobírali úvahami, jež se táhnou celými dějinami právní teorie – tedy, *jak dát vládě limity, které nemůže překročit*.¹ Ač bezmála odvěká otázka, zůstává stále nevyřešena, a to ani do smyslu významu toho, co tímto pojmem zamýšlíme říci. V právně teoretické literatuře se dá nalézt mnoho odlišných interpretací a otázka po *omezení vlády* nemusí být vždy jen otázkou právního státu. Na to ve svém výkladu poukazuje Jens Meierhenrich u rozdílu mezi *vládou podle práva (rule by law)* a *právním státem (rule of law)*.² Rozdíl mezi těmito dvěma pojmy ilustruje zejména to, kdo je vytyčenou hranicí práva limitován – zda občané zodpovídající se zákonu či (nebo v jakém rozsahu) elity, které taková pravidla vytváří: „V tradici vlády podle práva [*rule by law*] je právem to, co z něj suverén vytvoří.“³ Naproti tomu právní stát poskytuje i určitou nadstavbu.

Jak ukazuje dlouhá historie, jedná se o otázku, jež je do práva zakomponována takovým způsobem, že se samotné vymezení tohoto pojmu stává značně složitým. A jak ovšem uvádí Gavin Barrett, často si pod stejným pojmem lidé představují zcela odlišné věci.⁴

V následující části se proto věnuji podrobnější analýze právního státu, abych prozkoumal, kde se tento pojem právní teorie vzal a jakých nabyl podob. V rámci historické analýzy toho konceptu můžeme obvykle nalézt tradici tří skupin právních

¹ MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014. ISBN 978-80-210-7435-4, s. 22.

² Jak ukazují později v této práci, právní stát a rule of law nejsou naprostými sémantickými synonymy, nicméně jelikož se v praxi jako synonyma používají Meierhenrichův pojem v tomto místě takto překládám. MEIERHENRICH, Jens. Rechtsstaat versus the Rule of Law. In: MEIERHENRICH, Jens a Martin LOUGHLIN, ed. *The Cambridge Companion to the Rule of Law* [online]. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, s. 48. [cit. 19.2.2022]. ISBN: 9781108600569.

³ MEIERHENRICH, Jens. Rechtsstaat versus the Rule of Law. In: MEIERHENRICH, Jens and Martin LOUGHLIN, eds. *Cambridge companion to the rule of law*. Cambridge, United Kingdom ; New York, Ny: Cambridge University Press, 2021, s. 48.

⁴ BARRETT, Gavin. Úvahy o právním státu a jeho prosazování na úrovni EU. In: TICHÝ, Luboš, ed. *Evropský delikt: Porušení základních hodnot Evropské unie a unijní sankční mechanismus*. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2017.

okruhů, jež odpovídají třem v mnoha ohledech odlišným pojmům právního státu. Ty, i když se značně překrývají, nejsou zcela totožné. Literatura v tomto duchu rozlišuje především pojem právního státu v německém, francouzském a anglickém smyslu tradice práva, jež používají tomu odpovídající jazykovou variantu tohoto termínu: *Rechtsstaat*, *l'État de droit* a *Rule of law*.⁵

Než přejdu k samotné rozboru, chtěl bych nejprve uvést, proč budu takovou pozornost věnovat historické analýze. Tato širší historická analýza právního státu má zejména pomoci dalšímu uchopení právního státu v této práci. Skrze to, jakým způsobem se právní stát jako *terminus technicus* zrodil, mohu blíže představit kontext, od něhož může tato práce dále směřovat.

2.1 Trojí diference: historická analýza pojmu právního státu

Nakolik se tyto termíny co do významu shodují a nakolik se překrývají, je otázkou v literatuře i praktické rovině ne zcela vyřešenou.⁶ Autoři většinou rozdíl vysvětlují skrze odlišný způsob konstituce veřejného práva v daných zemích. Bernardo Sordi si tak například všímá zejména odlišné povahy mezi přístupem k právnímu státu v anglo-americké právní kultuře na jedné straně, a kontinentální tradicí na straně druhé. Tu druhou však stejně jako další autoři rozděluje na německou a francouzskou verzi tohoto pojmu, neboť i mezi nimi se nacházejí hlubší rozdíly.

Ty by neměly být při snaze uchopit tento pojem ponechány stranou: „Namísto, aby právní teoretici, intelektuální historikové a socio-právní akademici házeli *Rechtsstaat* a *Rule of law* do jednoho pytle, měli by brát každou z těchto myšlenek

⁵ BARETT, Gavin. Úvahy o právním státu a jeho prosazování na úrovni EU. In: TICHÝ, Luboš, ed. Evropský delikt: Porušení základních hodnot Evropské unie a unijní sankční mechanismus. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2017.

⁶ SORDI, Bernardo *Révolution, Rechtsstaat, and the Rule of Law: Historical Reflections on the Emergence of Administrative Law in Europe*. In: ROSE-ACKERMAN, Susan, ed. *Comparative Administrative Law*. Cheltenham: Elgar Publishing, 2011, s. 23.

vážně jako takovou – teoreticky, empiricky a prakticky.“⁷ V následující části proto shrnuji hlavní závěry, ke kterým výzkumníci docházejí, a vymezuji nejvýznamnější sémantické rozdíly mezi těmito třemi obdobami právního státu. Na konec se pokusím indikovat, v čem je tato diference pro chápání pojmu právního státu důležitá.

2.2 Kontinentální rozpor v pojmu právního státu: Rechtsstaat a L'État de droit

Nuance mezi německým *Rechtsstaat* a francouzským *L'État de droit*, odpovídá odlišným historickým zkušenostem těchto zemí. Zatímco *L'État de droit* se odvíjí od francouzské zkušenosti z přechodu od *ancien régime* k demokratickému hnutí, a následně k porevolučnímu konstitučnímu uspořádání státu – zejména ve vztahu ke specifické pozici *droit administratif* (francouzské období správního práva), které je zcela vyčleněné od jiných právních odvětví (jako jsou právo trestní nebo občanské) –, německá tradice je založena na pomalé evoluci právního prostředí, jež vyústila ve snahu garantovat postavení jednotlivce vůči státu ve snaze předcházet „Polizeistaat“.⁸

Německý vývoj v tomto duchu reaguje na demokratizační tendence a v reakci na Velkou francouzskou revoluci přistupuje k reformám státní administrativy, která vychází ze starší německé tradice policejní vědy (*Polizeiwissenschaft*).⁹ Odtud také etymologicky pramení německé označení policejního státu (*Polizeistaat*), jehož tehdejší smysl není totalitní v takovém smyslu, jak bychom mu mohli rozumět dnes. „Polizeistaat není sám o sobě nicméně považován za bezprávní situaci: představuje spíše princip, podle něž aplikované právo je právem vlády v užším slova smyslu, jak je stanoveno prostřednictvím individuálních a kolektivních

⁷ MEIERHENRICH, Jens. Rechtsstaat versus the Rule of Law. In: MEIERHENRICH, Jens a Martin LOUGHLIN, eds. Cambridge companion to the rule of law. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, s. 66.

⁸ SORDI, Bernardo. Révolution, Rechtsstaat, and the Rule of Law: historical reflections on the emergence of administrative law in Europe. In: ROSE-ACKERMAN, Susan, ed. Comparative Administrative Law. Cheltenham: Elgar Publishing, 2011.

⁹ SORDI, Bernardo. Révolution, Rechtsstaat, and the Rule of Law: historical reflections on the emergence of administrative law in Europe. In: ROSE-ACKERMAN, Susan, ed. Comparative Administrative Law. Cheltenham: Elgar Publishing, 2011, s. 28.

pravidel.¹⁰ V kontrastu proti němu stojící nepřebyrokratizovaný Rechtsstaat klade do centra pozornosti postavení občanů ve vztahu k vládě.¹¹ Vznikl jako potřeba atomizované, bezprizorně se rodící moderní společnosti, kterou byla v důsledku rozvázání preliberálních korporací, pociťující hrozící riziko pro práva jednotlivce.¹²

Rechtsstaat se v německém právním prostředí formuje na přelomu 18. a 19. století a vychází z liberální doktríny sebeomezení veřejné moci vůči svobodě společnosti, stoje proti libovůli státní moci. Ačkoliv prve vycházejíc z osvícenských myšlenek, německá právní věda postupně extrahovala právní stát na apolitický termín, jež byl přístupný i monarchistickým konzervativcům a nevyjadřoval účel či obsah státu, nýbrž způsob, jak je realizován. Německá tradice tedy zejména ukazuje, že i přes osvícenskou inspiraci nebylo účelem Rechtsstaatu odstranit monarchii, ale naopak ji posílit skrze úctu k právu (*Rechtsgesamtheit*). Demokracie a právní stát se tak v této době od sebe oddělují.¹³ „Jinak řečeno, v tomto období právní stát představoval v Německu protiváhu k absenci přímé účasti jednotlivců ve vytváření veřejného blaha.“¹⁴ Jens Meierhenrich v tomto bodě upozorňuje na rozdíl oproti britské tradici zaměřující se na práva jednotlivce; v německém případě byl podle něj zřetelný důraz naopak na politickou svobodu: „Zatímco v tradici rule of law jednatel tvořil stát, v tradici Rechtsstaatu stát tvořil jednatel, což vysvětluje, proč většina teoretiků i provozovatelů praxe

¹⁰ SUR, Emmanuel. Od nejistého k implicitnímu (Význam principu právního státu a jeho ochrana ve Smlouvě o Evropské unii). In: TICHÝ, Luboš, ed. *Evropský delikt: porušení základních hodnot Evropské unie a unijní sankční mechanismus*. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2017, s. 45. Sur zde zřejmě naráží na podobnou diferenci jako mezi rule by law a rule of law – tedy otázkou, nakolik je vláda vázána svými pravidly.

¹¹ SUR, Emmanuel. Od nejistého k implicitnímu (Význam principu právního státu a jeho ochrana ve Smlouvě o Evropské unii). In: TICHÝ, Luboš, ed. *Evropský delikt: porušení základních hodnot Evropské unie a unijní sankční mechanismus*. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2017, s. 45.

¹² SORDI, Bernardo. Révolution, Rechtsstaat, and the Rule of Law: historical reflections on the emergence of administrative law in Europe. In: ROSE-ACKERMAN, Susan, ed. *Comparative Administrative Law*. Cheltenham: Elgar Publishing, 2011, s. 28.

¹³ GAILLET, Aurore et al. *Droits constitutionnels français et allemand: perspective comparée*. LGDJ, une marque de Lextenso, 2019, s. 133–134, odst. 225–227.

¹⁴ GAILLET, Aurore et al. *Droits constitutionnels français et allemand: perspective comparée*. LGDJ, une marque de Lextenso, 2019, s. 134, odst. 227.

Rechtsstaat až do poloviny 20. století kladla větší zřetel na legalitu pravidel než mravnost.¹⁵

Právní stát se opět dostává do centra pozornosti až po selhání Výmarské republiky a období národních socialistů a zažívá své znovuorození zejména v letech 1949–1972, kdy právě toto období nejlépe ilustruje komplexitu termínu Rechtsstaat. Ten můžeme vymezit tak, že stát je ochotný jednat v souladu s pravidly a podle nich, akceptuje, že nejsou závazkem pouze pro jednotlivce, nýbrž i pro něj samotný. Pravidla zároveň chápe ve své univerzalitě vědom si toho, že platí pro všechny shodné případy a že v takových případech se aplikuje stejně i do budoucna, a zároveň uznává hranice kompetencí k tomu taková pravidla vydat.¹⁶ „Jeho principy jsou shrnuty vcelku jednoduše: 1. je vyžadován formální zákon, aby se zabránilo svévolnému výkonu moci; 2. pokud se stát zamýšlí zasáhnout do svobody a majetku určité osoby, je vyžadováno schválení parlamentem (*Landtag*); 3. administrativa (správa) může zasahovat v oblasti individuálního postavení občanů pouze *secundum legem*.“¹⁷

Obvykle se udává, že první tendence právního státu najdeme v německém právu, ovšem je nutno vždy dodat, že důraz na legitimitnost rozhodnutí a od ní se odvíjející německou právní diskusi o hranicích práva výrazným způsobem ovlivnila Velká francouzská revoluce. Německý přístup byl sice vzorem pro další státy,¹⁸ sám byl ale negativní reakcí na celospolečenskou změnu vyvolané revolučním

¹⁵ MEIERHENRICH, Jens. Rechtsstaat versus the Rule of Law. In: MEIERHENRICH, Jens a Martin LOUGHLIN, eds. *Cambridge companion to the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, s. 62. Meierhenrich nejen na odkaz Hayeka dále ukazuje hlubší rozpory mezi těmito dvěma tradicemi. Zejména si všimá, zda v nich větší význam hrají teoretici, či soudci, a jak odpovídají na otázku, odkud pramení práva jednotlivců (*detto*, str. 64).

¹⁶ GAILLET, Aurore et al. *Droits constitutionnels français et allemand: perspective comparée*. LGDJ, une marque de Lextenso, 2019, s. 134–135, odst. 228–229.

¹⁷ SUR, Emmanuel. Od nejistého k implicitnímu (Význam principu právního státu a jeho ochrana ve Smlouvě o Evropské unii). In: TICHÝ, Luboš, ed. *Evropský delikt: porušení základních hodnot Evropské unie a unijní sankční mechanismus*. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2017, s. 45.

¹⁸ Luc Heuschling v tomto kontextu zastává názor, že „pojem Rechtsstaat je nejspěšnějším exportním artiklem německé právní vědy: od konce devatenáctého století byl přijat v téměř všech evropských jazycích a dokonce mimo Evropu.“ HEUSCHLING, Luc. “État de droit”: The Gallicization of the Rechtsstaat. In: LOUGHLIN, Martin, ed. *The Cambridge Companion to the Rule of Law*. Cambridge University Press, 2021, s. 69. V tom se ostatně shodují i se Sordim (SORDI, Bernardo). *Révolution, Rechtsstaat, and the Rule of Law: historical reflections on the emergence of administrative law in Europe*. In: ROSE-ACKERMAN, Susan, ed. *Comparative Administrative Law*. Cheltenham: Elgar Publishing, 2011, s. 29) a Gailletem (GAILLET, Aurore et al. *Droits constitutionnels français et allemand: perspective comparée*. LGDJ, une marque de Lextenso, 2019, s. 134, odst. 228).

demokratickým hnutím ve Francii. Rozdíl mezi nimi tedy podle Sordiho spočívá zejména v postavení veřejného práva vůči jednotlivci a úkolu přezkumu státních rozhodnutí. Francouzská úprava stojí nad jednotlivcem v duchu obecného blaha, německá snaha o právní stát má zejména zamezit svévoli byrokratického aparátu.¹⁹

Jak upozorňuje Gaillet náznaky teoretického konceptu *État de droit* nacházíme už v Deklaraci práv člověka a občana, jež zejména artikulovala požadavky na oddělení mocí, zejména v otázce trestní. Nicméně německý koncept vždy směřoval proti myšlence suverenity lidu, což byla ovšem zásadní myšlenka francouzských revolucí.²⁰ „Vskutku, ve Francii před rokem 1907 neexistoval jeden nýbrž několik klíčových termínů – ve správním právu se case law známého Conseil d'État a administrativní právní teoretici (jejichž disciplína ve Francii vznikem předcházela disciplínu konstitucionální) obraceli na ustálené spojení ‚princip legality‘. Ve francouzském politickém myšlení a vědě konstitucionálních právních teoretiků byl ústředním výrazem zejména ‚État‘ definovaný jako subjekt práva [legal person] a ‚Republika‘.“²¹

Francouzské pojetí právního státu v sobě oproti německé tradici skrývá jinou skrytou dichotomii. Zatímco německý právní stát vznikl v probouzejícím se liberalismu, ale jakožto snaha podpořit monarchii, francouzský *État de droit* se potýká s rozporem spočívajícím mezi demokratickým hnutím Velké francouzské revoluce a jejího odkazu na jedné straně, a klasické snaze na omezení státní moci na straně druhé. Uvědomíme-li si tento kontext, můžeme říci, že „francouzské přejmutí reprezentuje úspěšný pokus přenesení původní logiky Rechtsstaat prostřednictvím institucionální mimikry.“²² Je to i z toho důvodu, že kvůli francouzskému vnitřnímu dualismu mezi omezením moci, a zároveň národní

¹⁹ SORDI, Bernardo. Révolution, Rechtsstaat, and the Rule of Law: historical reflections on the emergence of administrative law in Europe. In: ROSE-ACKERMAN, Susan, ed. *Comparative Administrative Law*. Cheltenham: Elgar Publishing, 2011.

²⁰ GAILLET, Aurore et al. *Droits constitutionnels français et allemand: perspective comparée*. LGDJ, 2019, s. 135.

²¹ HEUSCHLING, Luc. „État de droit“: The Gallicization of the Rechtsstaat. In: LOUGHLIN, Martin, ed. *The Cambridge Companion to the Rule of Law*. Cambridge University Press, 2021, s. 78.

²² MEIERHENRICH, Jens. Rechtsstaat versus the Rule of Law. In: MEIERHENRICH, Jens a Martin LOUGHLIN, eds. *Cambridge companion to the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, s. 41.

suverenitou lidí, čelil právní stát skepsi. To vyzdvihuje i Heuschling. Takové tvrzení zdůvodňuje tím, že se soudy ve Francii netěšily u právních teoretiků po Velké francouzské revoluci velké oblibě, a zatímco dnes se považují soudy za ochránce, francouzské pojetí dávalo vždy přednost politickým orgánům jakožto konstitucionálním ochráncům (viz francouzský orgán Conseil d'État), nežli nezávislým soudům, a Heuschling zdůrazňuje, že toto je v zemi i nadále ožehavé téma.²³

Pod vlivem francouzské duality Sur i Heuschling rozlišují tři až čtyři fáze francouzského vývoje *l'État de droit* ve Francii²⁴ – první fází je období po Velké francouzské revoluci, kdy se první obrysy právního státu začínají konstruovat, druhá fáze odpovídá období 3. a 4. francouzské republiky (*l'État légal*), třetí období přináší ústava z roku 1958 zavedením *Conseil constitutionnel*, jakožto strážce ústavy, a poslední fáze nastává zlomovým rozhodnutím tohoto orgánu z 16. července 1971, kdy *Conseil constitutionnel* rozšířil svoji pravomoc na přezkum všech zákonů vůči ústavnímu pořádku.²⁵

Aurore Gaillet poukazuje na odlišnost ve francouzské tradici, která se v mnohém odchylovala od německého Rechtsstaat v přístupu k veřejné oblasti práva. A právě skeptický postoj k demokratickému principu v německém pojetí vedl podle něj Francouze Carré de Malberga k označení třetí republiky jako státu legálního (*État légal*), nikoliv *État de droit* právě s ohledem na francouzský důraz na národní suverenitu jakožto suverenitu lidu.²⁶ K tomu ovšem dodává Luc

²³ HEUSCHLING, Luc. "État de droit": The Gallicization of the Rechtsstaat. In: LOUGHLIN, Martin, ed. *The Cambridge Companion to the Rule of Law*. Cambridge University Press, 2021, s. 72.

²⁴ Zatímco Sur rozlišuje čtyři, ovšem ta čtvrtá fáze je nejspíše bez dalších podrobností míněna jako fáze následující přelomové rozhodnutí Conseil constitutionnel z roku 1971, Heuschling rozlišuje fáze tři: od třetí francouzské republiky, přes začátek 20. století a konče rozhodnutím rokem 1971 jako fází třetí. Srv. SUR, Emmanuel. *Od nejistého k implicitnímu (Význam principu právního státu a jeho ochrana ve Smlouvě o Evropské unii)*. In: TICHÝ, Luboš, ed. *Evropský delikt: porušení základních hodnot Evropské unie a unijní sankční mechanismus*. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2017 a HEUSCHLING, Luc. "État de droit": The Gallicization of the Rechtsstaat. In: LOUGHLIN, Martin, ed. *The Cambridge Companion to the Rule of Law*. Cambridge University Press, 2021.

²⁵ SUR, Emmanuel. *Od nejistého k implicitnímu (Význam principu právního státu a jeho ochrana ve Smlouvě o Evropské unii)*. In: TICHÝ, Luboš, ed. *Evropský delikt: porušení základních hodnot Evropské unie a unijní sankční mechanismus*. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2017, s. 46–48.

²⁶ GAILLET, Aurore et al. *Droits constitutionnels français et allemand: perspective comparée*. LGDJ, une marque de Lextenso, 2019, s. 135.

Heuschling, že na ustavení konceptu *État de droit* po druhé světové válce, jenž se manifestoval ve zřízení *Conseil constitutionnel*, mělo snažení de Malberga či dalšího teoretika Haurioua jen okrajový vliv.²⁷ Ani dvě století od Velké francouzské revoluce tedy nedokázaly překlenout příkop ve francouzské teorii ležící mezi dvěma hodnotami – národem jakožto politickým suverénem a omezením státní moci. A tato vlastnost je přítomna ve francouzském pojetí právního státu dodnes.

2.3 Administrativa v kontinentálním a anglo-americkém pojetí: Rule of law proti kontinentálnímu právnímu státu

Anglo-americká tradice práva se od kontinentální tradice liší. Pojem právního státu není výjimkou, naopak se v diskuzi o něm ty nejzásadnější rozdíly ve dvou odnožích západoevropské právní kultury vyjevují ve své zhuštěné podobě. Anglo-americká právní kultura vzešla z právní kultury na britských ostrovech, jež se v mnohém lišila od zbytku Evropy. Na tuto tradici pak navázaly americké kolonie, které měly svůj původ na Britských ostrovech. I mezi těmito dvěma právními kulturami můžeme vyzorovat velmi zásadní odlišnosti – zatímco Spojené království je monarchií, Spojené státy republikou, zatímco první má suveréna parlament, z něhož se odvozují další zákonné akty, druhé mají federativní Kongres, jež jedná v přesně vymezeném poli působnosti federálních pravomocí. Už díky těmto rozdílům bychom mohli začít hledat odlišné povahy právního státu a jistě by se daly na základě tohoto najít. Nerozpuruje tyto nuance mezi zeměmi, jež navzájem odděluje Atlantský oceán, chtěl bych se však v této části zaměřit na obecný koncept rule of law, který je v této tradici obecně uznávaným pojmem. A to zejména skrze britskou tradici, z níž tato odnož západoevropské právní kultury vychází a z níž pramení i koncept rule of law.

Sordí na počátek svého výkladu upozorňuje na rozdílnou povahu konstrukce právního státu (tedy rule of law) v britském prostředí – oproti vývoji na kontinentu se jedná o mnohem starší proces, který je spojený s vývojem britského

²⁷ HEUSCHLING, Luc. "État de droit": The Gallicization of the Rechtsstaat. In: LOUGHLIN, Martin, ed. *The Cambridge Companion to the Rule of Law*. Cambridge University Press, 2021, s. 82.

parlamentarismu, jež za několik století získal neoddiskutovatelnou pozici v rámci britského politického systému. Snad i proto, že britský parlamentarismus začíná vznikat už ve středověku, fungování britského právního systému není tak úzce provázáno se sférou práva, kterou v kontinentálním kontextu označujeme jako správní právo.

Daniel Mockle za primární odlišnost oproti kontinentu označuje postavení parlamentu na Britských ostrovech a v britské právní tradici. Tato suverenita má podle něj tři charakteristiky: (1) všemocnost parlamentu ve věcech, jež mu byly svěřeny, (2) vyjmutí ze všech forem kontroly ostatními institucemi, zejména soudními orgány, (3) teoretickou možnost kontrolovat či rušit a posteriori rozhodnutí jiných orgánů.²⁸ Dále původně středověká povaha britského parlamentu odrážející se v absolutistickém chápání suverenity do sebe přesto dokázala absorbovat moderní myšlenky osvícenství. Právě existence parlamentu poskytla Británii na úsvitu moderního věku východisko pro problém politických práv. Zejména Bill of Rights z 13. února 1689 zakotvil několik základních garancí, které se týkaly především pravidelných voleb, pravidelností zasedání, práva petice ke králi, ale i práva nosit zbraň v zákonem vymezených případech.²⁹ I když rozdíly mezi kontinentální tradicí a tradicí rule of law se týkají spousty odlišností, podle Meierhenricha je tím zásadním rozdílem přístup k individuálním právům.³⁰ „V tomto ohledu, idea Rule of Law ironicky sdílí mnoho s pojmem Rechtsstaat: oba koncepty usilují o ustanovení Státní suverenity s potřebou legálních záruk individuálních práv a oba si uvědomují obecný předpoklad svobody jako prvenství individuálního vlastnictví. Vskutku, jak Rechtsstaat, tak Rule of Law si uvědomují prvenství legislativy: v prvním případě jako vyjádření suverenity Státu a v druhém případě vyjádření ‚Parlamentní Suverenity‘... Nakonec, oba reflektují významnou obezřetnost vůči tomu, co se jeví jako nebezpečný demokratický proud, rozhodně

²⁸ MOCKLE, Daniel. L'État de droit et la theorie de la Rule of Law. Les Cahiers de droit. Faculté de droit de l'Université Laval, 1994, roč. 35, s. 867.

²⁹ MOCKLE, Daniel. L'État de droit et la theorie de la Rule of Law. Les Cahiers de droit. Faculté de droit de l'Université Laval, 1994, roč. 35, s. 867, s. 868.

³⁰ MEIERHENRICH, Jens. Rechtsstaat versus the Rule of Law. In: MEIERHENRICH, Jens and Martin LOUGHLIN, eds. Cambridge companion to the rule of law. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, s. 64.

ve smyslu generalizace politických práv, nýbrž také sociálních práv, jejichž vývoj zůstává daleko v budoucnosti.³¹

Teoretické pojetí rule of law je spojeno především se jménem Alberta Venn Diceyho a jeho díla *Úvod do studia ústavního zákona* publikovaného v roce 1885, přestože Watts v tomto kontextu upozorňuje, že toto dílo bylo vydáno až potom, co tento koncept jinde vzniknul.³² Dicey, „[s]patřoval **rule of law** jako jeden ze dvou rysů charakterizující anglické politické instituce – tím druhým, s nímž byla rule of law ‚blízce spjata‘ byla ‚všemocnost či neoddiskutovatelná nadvláda centrální vlády napříč celou zemí‘.“³³ Diceyem popsany koncept rule of law v sobě zahrnoval tři složky: trestán může být jen člověk pro porušení zákona a to jen soudně, každý člověk bez ohledu na postavení je podřízen zákonu a za třetí obecné principy práva (například osobní svoboda) jsou výsledkem soudních rozhodnutí, jež určují práva jednotlivců.³⁴

Správa – i když stále ne v kontinentálním slova smyslu – se ve Spojeném království objevuje až s průmyslovou revolucí s potřebou rostoucí množství agendy, jež už nebyl schopný obsáhnout tradiční soudní systém.³⁵ „Nicméně, tento vývoj neznamenal epochální změnu v uspořádání Státu nebo vytvoření nových právní kategorií srovnatelných s francouzskou veřejnou správou [*administration publique*] nebo Staatsgewalt německé tradice. Namísto toho byly [správní akty] postupně vnímány jako výjimečné, vyskytující se vedle ustálených

³¹ SORDI, Bernardo. Révolution, Rechtsstaat, and the Rule of Law: historical reflections on the emergence of administrative law in Europe. In: ROSE-ACKERMAN, Susan, ed. *Comparative Administrative Law*. Cheltenham: Elgar Publishing, 2011, s. 32 [vlastní překlad].

³² WATTS, Arthur. The international rule of law. *German YB Int'l L. HeinOnline*, 1993, roč. 36, s. 17.

³³ WATTS, Arthur. The international rule of law. *German YB Int'l L. HeinOnline*, 1993, roč. 36, s. 17.

³⁴ WATTS, Arthur. The international rule of law. *German YB Int'l L. HeinOnline*, 1993, roč. 36, s. 17.

³⁵ SORDI, Bernardo. Révolution, Rechtsstaat, and the Rule of Law: historical reflections on the emergence of administrative law in Europe. In: ROSE-ACKERMAN, Susan, ed. *Comparative Administrative Law*. Cheltenham: Elgar Publishing, 2011, s. 31. Na tom se shodne také s Meierhenrichem: „Zastánci legalismu 19. století (...) čelili na evropské kontinentu od počátku ‚existenci vysoce rozvinutého centrálního správního aparátu‘, takového který vyrostl neomezený restrikcemi, jež rule of law klade na diskreční použití donucení. Protože tyto země nebyly ochotné vydat tuto mašinerii, bylo jasné, že hlavní problém bylo, jak dostat správní moc pod soudní kontrolu.“ MEIERHENRICH, Jens. *Rechtsstaat versus the Rule of Law*. In: MEIERHENRICH, Jens a Martin LOUGHLIN, eds. *Cambridge companion to the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, s. 64.

principů vlády common law [*common law governance*].³⁶ To se odrazilo také na faktu, že Británie nikdy nepřikročila k tomu, že by stanovila vytyčený okruh soudců k řízení o správním právu.³⁷ Sordi na účet dodává, že ten opravdu konečný rozmach správy, jak si ji představuje kontinentální Evropa, přináší až rozrůstající se agenda welfare state po druhé světové válce.³⁸

Ačkoliv by absence správního práva, které jsme v případě kontinentální Evropy viděli jako klíčovou sféru, od níž se v rámci dané ústavní tradice pojem právního státu dále rozvíjel, mohla naznačovat, omezený koncept právního státu v anglo-americké právní tradici, opak je pravdou. Angloamerické pojetí rule of law bylo Evropě inspirací³⁹ a podchycení tohoto termínu teoretiky můžeme také přičíst na vrub této části evropské právní tradice. Tento pojem je pro budoucí výklad navíc zajímavý ještě z jiného pohledu, totiž z toho, že neodkazuje přímo na stát: očividná úvaha, která však může snadno uniknout – kontinentální termíny se váží k právnímu státu v tom smyslu, jak toto spojení užívá čeština, naproti tomu angloamerické rule of law je z jazykového hlediska spíše určité obecné pravidlo vlády práva, a není tudíž spojeno přímo s žádným státním celkem.⁴⁰

2.4 Shrnutí tří tradic právního státu

Jak jsme viděli, geneze konceptu právního státu se zrodila ve třech různých kontextech. Než se přesuneme k dalšímu výkladu, rád bych se u nich krátce pozastavil, jelikož je tento jejich kontext zcela zásadní. U všech zmíněných případů můžeme pozorovat, že ačkoliv všichni právní teoretikové vycházeli ze

³⁶ SORDI, Bernardo. Révolution, Rechtsstaat, and the Rule of Law: historical reflections on the emergence of administrative law in Europe. In: ROSE-ACKERMAN, Susan, ed. *Comparative Administrative Law*. Cheltenham: Elgar Publishing, 2011, s. 32.

³⁷ SORDI, Bernardo. Révolution, Rechtsstaat, and the Rule of Law: historical reflections on the emergence of administrative law in Europe. In: ROSE-ACKERMAN, Susan, ed. *Comparative Administrative Law*. Cheltenham: Elgar Publishing, 2011, s. 32.

³⁸ SORDI, Bernardo. Révolution, Rechtsstaat, and the Rule of Law: historical reflections on the emergence of administrative law in Europe. In: ROSE-ACKERMAN, Susan, ed. *Comparative Administrative Law*. Cheltenham: Elgar Publishing, 2011, s. 34.

³⁹ MEIERHENRICH, Jens. Rechtsstaat versus the Rule of Law. In: MEIERHENRICH, Jens a Martin LOUGHLIN, eds. *Cambridge companion to the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, s. 63.

⁴⁰ Více viz výklad HEUSCHLING, Luc. "État de droit": The Gallicization of the Rechtsstaat. In: LOUGHLIN, Martin, ed. *The Cambridge Companion to the Rule of Law*. Cambridge University Press, 2021, s. 68–69.

společných liberálních myšlenek osvícenství a jejich myšlenky se navzájem ovlivňovaly, to, co rozhoduje o povaze právního státu je ústavní, případně správní struktura daného státu. A právní stát jako princip v takovém prostředí zaujímá vždy specifický obsah, který hraje v daném prostředí.

Podíváme-li se nejprve na velmi zjednodušené schéma, můžeme pozorovat, že právní stát ve třech podobách není, zcela izolovaným pojmem, ale můžeme mezi třemi koncepty téhož pojmu sledovat určité podobnosti, jež definují unikátní povahu daného právního státu:

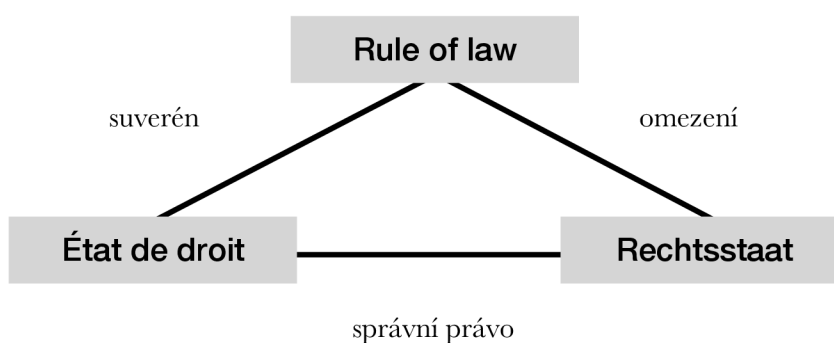


Schéma č. 1

U francouzské a britské zmínky o právním státě je na místě zdůraznit především otázku postavení suveréna (lidu či parlamentu) v kontextu politického systému, německá a francouzská tradice se překrývají zejména ve významu správního práva pro obsah právního státu, a nakonec německá a britská tradice cílí především na omezení moci – v prvním případě na regulace vztahu mezi občanem a státem, v druhém případě na roli soudů v ochraně práv.

Aby tyto rozdíly byly ještě lépe viditelné hlavní linie rozdílu shrnuji v následující tabulce:

| | État de droit | Rechtsstaat | Rule of law |
|---------|----------------------|--------------------|--------------------|
| suverén | Republika | Stát | Parlament |

| | État de droit | Rechtsstaat | Rule of law |
|----------------------------|---|--|--|
| správa | zvláštní postavení v systému francouzského práva | součástí státního aparátu | není anglo-americké tradici vlastní, vyvíjí se až v nejmodernější době s rozvojem welfare state |
| dělení složek moci | důrazné dělení, důraz na politické rozhodování zákonodárce naplňující všeobecnou vůli | dělení složek moci bez výraznějších specifik | specifické dělení, kde je zásadní vztah parlamentu jako zákonného suveréna a soudce jako ochránce práv jednotlivce |
| požadavky na tvorbu zákonů | legitimizace obecnou vůli občanů | podřízenost právního pořádku se vztahuje na všechny i na zákonodárce | výsadní postavení Parlamentu vycházející z britské tradice nepsané konstituce |
| postavení soudní moci | omezená možnost přezkumu některých aktů | slouží k přezkumu zákonnosti (důraz na formálnost) | zásadní role pro přezkum státního rozhodování pro ochranu jednotlivců |

Tabulka č. 1: Právní stát – historické srovnání

Chtěli-li bychom historickou analýzu uzavřít, hlavní myšlenka, kterou v této kapitole zmínění autoři artikuluji, by se dala velmi zkratkovitě shrnout následujícím způsobem: rozdíl mezi těmito třemi pojmy by mohl být vysvětlen odlišnou tradicí i způsobem konstruování právních řádů v Evropě. Zatímco pro britskou tradici práva byl určující parlament a tamější westminsterský systém a systém common law, francouzský právní řád vyšel z absolutistické správní organizace ovlivněné humanistickými myšlenkami Velké francouzské revoluce a tehdejšího demokratického hnutí, německá tradice na toto hnutí negativně navázala monarchisticky-konzervativní potřebou striktně organizované státní byrokracie.

2.5 Právní stát: Teoretická nebo praktická diskuze?

Z výše uvedené historické analýzy by se mohlo zdát, že jde o otázku čistě teoretickou, týkající se pouze odlišné historické legální konstituce v několika zemích. Přestože se v odborné literatuře těmto diferencím věnuje pozornost, v praxi na druhé straně bývají velmi často používána v překladu jako vzájemná synonyma. Aurore Gaillet upozorňuje, že francouzský právní řád nekodifikuje přesné vymezení právního státu,⁴¹ tedy *État de droit* a někteří autoři proto považují za vhodnější používat volnější pojem „přednostní postavení práva“ (*prééminence de droit*) z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, v níž se tento pojem nachází v samotné preambuli.⁴² Podíváme-li se ovšem do české jazykové mutace této smlouvy, zjistíme, že se zde žádná taková volnější formulace nenachází a v češtině daná pasáž obsahuje explicitně zmíněný právní stát: „Podepsané vlády, členové Rady Evropy, (...) rozhodnuty, jakožto vlády evropských států, které jsou stejného smýšlení a mají společné dědictví politických tradic, ideálů, svobody a *právního státu*, podniknout první kroky ke kolektivnímu zaručení některých práv vyhlášených ve Všeobecné deklaraci...“ [zvýraznění vlastní].⁴³

Pro tuto práci je signifikantní zejména fakt, že podobné lingvistické tradukce nejsou výjimečné a nevyhýbají se ani čl. 2 Smlouvy o Evropské unii, jemuž se věnuji v pozdějších kapitolách. Luc Heuschling v tomto smyslu nabízí lingvistický výklad: „État s velkým písmenem znamená ‚Stát‘ (v němčině ‚Staat‘) a ‚droit‘ (v němčině ‚Recht‘) znamená ‚právo‘. V angličtině pojem Rechtsstaat a jeho rozličné cizojazyčné repliky jsou překládány buď jako ‚rule of law‘ (například v Smlouvách

⁴¹ Stejnou tezi zastává i HEUSCHLING, Luc. „État de droit”: The Gallicization of the Rechtsstaat. In: LOUGHLIN, Martin, ed. *The Cambridge Companion to the Rule of Law*. Cambridge University Press, 2021, s. 84.

⁴² GAILLET, Aurore et al. *Droits constitutionnels français et allemand: perspective comparée*. LGDJ, une marque de Lextenso, 2019, s. 136.

⁴³ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících. Francouzská verze zmíněné úmluvy v inkriminované pasáži přitom zní: „...Résolus, en tant que gouvernements d'États européens animés d'un même esprit et possédant un patrimoine commun d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté *et de prééminence du droit*, à prendre les premières mesures propres à assurer la garantie collective de certains des droits énoncés dans la Déclaration universelle,“ (Zvýraznění vlastní.) Žádné l'État droit, nýbrž la prééminence du droit.

Evropské unie), což je dost široký překlad, nebo, více doslovně, jako ‚Law State‘, ‚Legal State‘, či ‚Rule of Law State‘. Já bych rovněž navrhol ‚Lawful State‘ s ohledem na Lockovo klasické slovní spojení ‚Lawful Government‘ [Zákonná vláda]. Je třeba však vzít na vědomí, že někteří francouzští vědci, jako Maurice Hauriou a Mireille Delmas-Marty, a někteří experti na mezinárodní právo preferují psát État de droit s malým ‚e‘, zejména v kontextu mezinárodního práva. Tudíž, odstraňují jakýkoliv odkaz na ‚Stát‘, komplexní pojem, který je klíčový pro klasickou právní vědu kontinentální Evropy, ale v anglické tradici je ignorován. Používání pojmu état s malým ‚e‘, jenž jednoduše představuje ‚situaci‘ nebo ‚status‘, napovídá, že slovní spojení ‚état de droit‘ může být aplikováno na jakoukoliv situaci, samozřejmě na Státy, nýbrž i na uskupení, která se za takové nepovažují (například mezinárodní organizace).⁴⁴

Příklad jazykových alternativ se však opět týká spíše právní vědy, nikoliv praxe, jak ukazuje ilustrace cizojazyčnou komparací Úmluvy výše. Jsou tedy právní státy v různých jazykových mutacích co do významu shodné? Jak už naznačuje předešlá historická analýza a zde jazykový výklad Heuschlinga, přijmout takovýto závěr by bylo mylné. Odlišnosti v jazykových variantách mohou mít také odlišné významy, což přináší své důsledky.

Zajímavý přesah do praxe v tomto kontextu poskytuje Daniel Mockle, jenž analyzuje případ Kanady z pohledu právního státu. Tam, kde se v jednom státě potkává kontinentální (francouzská) právní tradice s britskou právní tradicí, můžeme vidět praktické důsledky takové teoretické diskuze: „S ohledem na to splnit požadavky tohoto sblížení, zůstává nicméně nejpravděpodobnější hypotéza rozmělnění původního obsahu těchto dvou pojmů, jak ukazuje nedávný vývoj veřejného práva v Kanadě. V kanadském kontextu tento synkretismus nabízí nové perspektivy uvažování o otázce obecné teorie Státu a veřejného práva.“⁴⁵

Spíše se tak dá konstatovat, že skrze analýzu pojmu právního státu v různých právních prostředích narážíme na problém spočívající v jeho nejednoznačnosti, či

⁴⁴ HEUSCHLING, Luc. „État de droit“: The Gallicization of the Rechtsstaat. In: LOUGHLIN, Martin, ed. *The Cambridge Companion to the Rule of Law*. Cambridge University Press, 2021, s. 68–69.

⁴⁵ MOCKLE, Daniel. *L'État de droit et la théorie de la Rule of Law*. Les Cahiers de droit. Faculté de droit de l'Université Laval, 1994, roč. 35, s. 823.

přesněji řečeno v jeho obtížně dosažitelné univerzálnosti vinou odlišných strukturálních konstitucí práva napříč zeměmi. Samotný pojem tedy netrpí dissimilitní impresí u lidí, jak tvrdí citovaný Gavin Barrett, nýbrž už samotný pojem – rozuměný univerzálně – obsahuje rozpor v tom, že jeho význam je ovlivněn konkrétní aplikací v daném právním prostředí.⁴⁶

Tím, že bychom řekli, že diskuze o rozporech v chápání právního státu je doménou pouze teoretických disciplín, postupovali bychom stejně, jako kdybychom tvrdili, že demokracie ve Spojeném království, Polsku a Turecku jsou ekvivalentní, jelikož v jazykových mutacích se všechny země považují za demokratická zřízení. Demokratická rozkročenost je v tomto smyslu obdobná problematice právního státu – tedy, že jazykově ekvivalentní pojmy nemusí mít shodný obsah. Demokracie tomuto slouží jako dobrý příklad, už jen proto, že tato diference je široce diskutována a je obsahem i mnohých empiricko-metodických snah, které vyjadřují širokou rozprostřenost pojmu demokracie a její aplikace v národních prostředích.⁴⁷

O rozdílech v chápání právního státu se tedy naopak dá říci, že jsou sice orientační, protože manifestují hlubší rozdíly, ale právě proto stojí za zkoumání.⁴⁸ Tvrdím, že tento vztah mezi pojmem a skutečností má právě podobný význam jako v případě, kdy se bavíme o významu demokracie.⁴⁹ U níž bychom také nejprve vždy měli vymezit, jaký její aspekt chceme zdůraznit, abychom měli referenční bod, podle něžž můžeme odlišné chápání demokracie porovnávat.

⁴⁶ SORDI, Bernardo. Révolution, Rechtsstaat, and the Rule of Law: historical reflections on the emergence of administrative law in Europe. In: ROSE-ACKERMAN, Susan, ed. *Comparative Administrative Law*. Cheltenham: Elgar Publishing, 2011, s. 23.

⁴⁷ Empiricky sémantickou rozkročenost termínu demokracie ukazuje kupříkladu pravidelný Index demokracie, který provádí Economist Intelligence Unit, a který v posledním vydání z roku 2021 řadil Velkou Británii 18. v pořadí, Polsko 51. v pořadí a Turecko 103. v pořadí. Viz THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Democracy Index 2021: The China challenge* [online]. 2022 [cit. 20.02.2022]. Dostupné z: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>

⁴⁸ MEIERHENRICH, Jens. Rechtsstaat versus the Rule of Law. In: MEIERHENRICH, Jens a Martin LOUGHLIN, eds. *Cambridge companion to the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, s. 66.

⁴⁹ Pomineme-li shodnou právní rozkročenost obou pojmů, je třeba upozornit na jejich faktický vztahu. O tomto vztahu právního státu a demokracie více viz podrobněji dále.

3 Vymezení právního státu

3.1 Obecná definice právního státu

S vědomím právě vyslovené kritiky v této části nabídnu elementární představu právního státu, abych mohl v rozboru tohoto pojmu dále pokračovat. Je nutné ho nyní oprostít od jednotlivých historicky se ustanovených podob, a v následující části proto uvažuji nad jeho obecnou definicí, neboli tím, co se právním státem obvykle rozumí, nemluvíme-li o konkrétním právním státu v návaznosti na určitý právní řád. Při definici právního státu v této části vycházím z jednotlivých náležitostí právního státu, jež ve svém vymezení tohoto termínu užívá Aurore Gillet a jež ukazuje následující tabulka:⁵⁰

| Právní stát |
|---|
| 1. hierarchie právního řádu |
| A. primát ústavy |
| B. primát a zdrženlivost práva |
| C. soudní ochrana |
| 2. princip oddělení mocí |
| 3. formální požadavky aplikované na normativní tvorbu |
| 4. důležité požadavky týkající se normativní tvorby |
| A. materiální princip soudní ochrany |
| B. princip proporcionality |

Tabulka č. 2: Právní stát

Takto názorně shrnutý pojem právního státu obsahuje čtyři náležitosti – hierarchie právního řádu, princip oddělení mocí, formální požadavky aplikované na normativní tvorbu a důležité požadavky týkající se normativní tvorby – s tím, že první a čtvrtá náležitost obsahuje rovněž další vlastnosti, jež musí být splněny,

⁵⁰ Tabulka vychází z definice a rozdělení náležitostí právního státu podle Aurore Gailleta. GAILLET, Aurore et al. Droits constitutionnels français et allemand: perspective comparée. LGDJ, une marque de Lextenso, 2019, s. 137–147.

abychom o právním státě v tomto obecném smyslu slova mohly hovořit. Co je tedy obsahem těchto náležitostí?

První ze zmíněných náležitostí předpokládá, že státní moc je ustanovena na základě vymezené struktury právního řádu, v němž existují právní akty různé právní síly. Z toho plyne, že jednotlivé právní normy na odlišných úrovních nemohou být ve vzájemném rozporu, musejí tvořit jednotný celek, a že tedy musí být ve vztahu vzájemné podřízenosti. Tedy jinak řečeno, právní řád není rozdělen jen formálně do skupiny ústavních, zákonných a podzákonných norem, nýbrž i že takový řád respektuje jednotlivou funkci takových aktů. Ústavní úroveň zákonodárství vymezuje základní obsah státu, jakožto obecnou ochranu individuálních práv, zákon poté ztělesňuje obecnou vůli nositele zákonodárné moci a vymezuje obecná pravidla chování společnosti a podzákonná legislativní forma slouží k naplnění těchto obecných pravidel. A contrario sensu, není možné vymezit individuální práva či jejich omezení jinou legislativní formou, než je příslušno – tedy zákonem.⁵¹

Tedy, první vlastnost této náležitosti – primát ústavy – předpokládá výsadní postavení základního zákona státu v celém právním pořádku. Všechny ostatní legislativní akty musí být od tohoto dokumentu odvozeny a žádný nemůže být v jeho rozporu. Druhou vlastností je skutečnost, že právo musí předcházet veškeré činnosti státu, myšleno tak, že stát může jednat jen na základě zákonného zmocnění.⁵² Úzce souvisí s první vlastností, nicméně zatímco ta cílí především proti svévoli zákona, tato druhá ovlivňuje především to, jak může stát skrze své orgány skutečně jednat. Omezuje je tím, za jakých okolností tyto orgány veřejné moci jednat mohou. A zároveň třetí bod přiřkne soudní moc výsadní pravomoc přezkoumat soulad právního řádu jako celku i soulad jednotlivého rozhodnutí vůči tomuto celku.

Náležitost druhá, princip oddělení moci, vychází z tradičních osvíceneckých myšlenek na uspořádání státu. Vymezují se proti absolutismu, osvícenší

⁵¹ Tak například ústavní zákon 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, v čl. 2 (2) stanoví, že „státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“.

⁵² Opět se v tomto výkladu můžeme v ilustraci opřít o citovaný článek Listiny.

myslitelé zastávali pozici, že žádný orgán veřejné moci by neměl akumulovat příliš moci, kvůli čemuž by dokázal vychýlit ústavní strukturu ve svůj prospěch. Fascinováni přírodními vědami a jejich mechanismy, pokoušeli se načrtnout obdobně systém ústavní jako systém mechanismu dohromady fungujících orgánů, jež dohromady fungují jako kolečka ozubeného stroje a stát jako celek díky tomu běží jako dobře namazaný stroj. Jejich myšlenky stran konstitucionálního mechanismu se označují jako *systém brzd a protivah*. Jednotlivé orgány nefungují proti sobě, nýbrž ve vzájemném souladu, ovšem tak, že moc je proporcionálně rozdělena mezi ně všechny navzájem. Tato myšlenka se řadí k základům liberální představy o státu a měla význam na konstrukci všech demokratických ústav. Dotýká se i všech tradic právního státu, což bylo patrné při jejich rozboru.

Kromě předešlého omezení státní moci se stát musí řídit dalšími pravidly, které vyjadřuje náležitost třetí – formálními požadavky na takovou činnost. Chce se tím říci, že státní moc se kromě svévolnosti, co do působnosti výkonu, musí zdržet jednání, jež jde mimo přesně vymezené koleje, jak má stát postupovat. Tyto požadavky se v návaznosti na ostatní náležitosti týkají zejména toho, kdo může rozhodnutí vydat a podle jakého zmocnění (primát ústavy, primát práva a princip oddělení mocí), ale také toho, co při tom musí daný orgán učinit (například poskytnout dostatečné zdůvodnění, proč takový krok činí či dodržet princip proporcionality – viz níže).

Poslední čtvrtá náležitost zavazuje stát jednat i v duchu obecnějších zásah právního řádu. Tento princip ztělesňuje právní skepsi vůči autokratickým tendencím, které často v historii dokázaly osvědčení právních náležitostí skrze formální požadavky, nýbrž obvykle šly proti duchu obecnějších zásad lidských práv a demokratického zřízení. Snad právě proto Gaillet k této náležitosti řadí soudní ochranu, jež obvykle naplňuje ochranu proti svévoli státní moci vůči jednotlivcům a princip proporcionality, jež klade požadavek na jednání státu v tom duchu, že stát musí postupovat vždy tak, aby jakékoliv jeho jednání vyvolalo co nejmenší dopad, respektive volí-li mezi vícero možnostmi, musí zvolit takovou možnost, jež dosahuje naplnění vytyčeného cíle s menším rozsahem zásahu do individuálních práv.

Právní stát je tedy takový stát, kde zákon myslí nejen na to, jaká pravidla zákon zakotvuje jednotlivcům a adresátům norem, ale také tomu, kdo tyto normy nařizuje. Z tohoto důvodu se v jednotlivých státech rozvinuly komplexní systémy pravidel, jež nejen formálně, ale i materiálně (ve smyslu obecných zásad, jež nemají zhmotnění v jednom konkrétním formálním pravidlu) omezují státní moc. Právo tak stojí nade vším a podřízeni mu musí být všichni. Jak na tento účet dodává Pavel Molek: „Ústava přestává být pouze předpisem pozitivního práva, který je změnitelný stejnou procedurou, jakou byl přijat; získává kvalitu „materiální“ zahrnující nezměnitelné hodnoty a formální právní stát se stává materiálním právním státem, tedy takovým, který charakterizuje nejen striktní vázanost orgánů veřejné moci předem stanovenými pravidly, ale také existence základních hodnotových východisek a regulativních idejí, jimiž mají být tato pravidla a způsob jejich přijímání poměřován.“⁵³ S odkazem na Radoslava Procházku později dodává, že jde o takové nastavení vztahů mezi veřejnou mocí a občany, které splňuje trojici kritérií: zdrojem moci jsou občané, státní moc vykonává moc skrze předem vymezená pravidla, a tato pravidla jsou v souladu s širším konceptem ochrany lidských práv a základních svobod.⁵⁴ Vidíme zde, že právní stát není izolovaným konceptem, jež by v ústavní teorii stál per se, nýbrž se jedná o koncept s blízkým vztahem k dalším požadavkům liberální demokracie. Izolováním můžeme právní stát zachytit v určité koncentrované podobě, ovšem bez kontextu ostatních liberálních myšlenek není takový koncentrát úplným, vše vypovídajícím pojmem. I v posledním vymezení je patrný odkaz na demokracii a lidská práva. Na specifický vztah demokracie a právního státu se proto zaměřím v následující části.

⁵³ MOLEK, Pavel. Materiální ohnisko ústavy : věčný limit evropské integrace? Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 34.

⁵⁴ MOLEK, Pavel. Materiální ohnisko ústavy : věčný limit evropské integrace? Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 85.

3.2 Vztah demokracie a právního státu

Na závěr stručného exposé do komparativní problematiky práva v otázce právního státu se nelze pozastavit vztahem tohoto pojmu k jinému termínu, vedle něhož bývá v lepším případě jmenován, v horším případě rovnou slučován – tedy vztahu mezi právním státem a demokracií.⁵⁵ Zejména v laické diskuzi nebývá brán na odlišnosti v těchto pojmem brán velký zřetel. A to přestože se jedná o pojmy dosti odlišné, i proto je nutné je i tady krátce vymežit. Chtěli-li bychom si ušetřit práci dá se říci, že to, co tyto pojmy odlišuje, je už jejich povaha, která se odvíjí rozdílné vědy, z níž pocházejí. Demokracie je tisíciletí starý termín, jenž bychom pohledem moderních vědních disciplín zařadili do politologie či obecněji politické vědy a který se vztahuje k podstatě legitimacy státní moci. Moderní pojem *právní stát* je naproti tomu termínem právním, jenž se vztahuje k ústavnímu pořádku daného státního uspořádání, přesněji řečeno ke specifickému mechanismu, jakým způsobem je moc ve státě vykonávána.

Neboť se však jedná o pojmy v sartoriovském smyslu značně natahované,⁵⁶ je třeba tuto základní diferenci zcela nepochybně ještě zpřesnit. Vymežit obsah termínu demokracie by vydalo na samostatnou práci, jelikož demokracii už Aristoteles zahrnul do své typologie státních zřízení a tento pojem tisíciletou historii doznal zásadních změn.⁵⁷ V moderním slova smyslu jím označujeme „formu vlády, v níž je nejvyšší moc svěřena lidu a vykonávána přímo, či nepřímo skrze systém reprezentace obvykle zahrnující pravidelné svobodné volby“⁵⁸ – tedy především takový způsob, kdy nositelem státní moci jsou občané jako celek, nikoliv žádná jiná užší část společnosti.⁵⁹ Jak ukazuje předchozí výklad stran

⁵⁵ Ostatně i čl. 2 SEU (viz níže) tyto oba pojmy řadí mezi základní hodnoty.

⁵⁶ COLLIER, David a James E. MAHON. Conceptual “Stretching” Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis. *The American Political Science Review*. [American Political Science Association, Cambridge University Press], 1993, roč. 87, č. 4.

⁵⁷ Právě oproti starověkému politickému myšlení byl zbaven negativního odkazu na vládu lidu jako chaotické masy.

⁵⁸ DAHL, Robert. *Meaning and types of democracy*. In: Britannica [online]. Dostupné z: <https://www.britannica.com/summary/democracy>

⁵⁹ Úvahu v tomto smyslu dobře ilustruje Preambule Ústavy Spojených států amerických: „My, lid Spojených států, abychom vytvořili dokonalejší jednotu, (...) podporovali růst všeobecného blahobytu a zabezpečili dobrodiní svobody sobě i svému potomstvu, dáváme si tuto Ústavu

právního státu tento princip nemá obsahový charakter jako spíše zavazuje k formálním náležitostem k výkonu státní moci. Paralelou k zmíněnému Aristotelovi se dá obrazně řečeno, že demokracie a právní stát se k sobě mají jako látka a forma. Zatímco demokracie naplňuje stát konkrétním obsahem, právní stát poté poskytuje obsahový rámec. Tato dualita ale neznamena, že jsou vůči sobě za všech okolností komplementární. Analýza výše nastíněné ústavní tradice ukazuje, že právní stát se vyvinul v reakci na demokracii, respektive její extrémní podobu neberoucí ohled na práva menšin. Tedy můžeme říci, že právní stát vzniká v době demokratického hnutí s myšlenkou na sebeomezení vlády, vůči vládě je tedy z podstaty protikladný nebo ji omezuje. Zatímco pojem demokracie říká, kdo má ve státě moc vykonávat, pojem právního státu říká, co nemá a nemůže dělat.

Zejména po druhé světové válce tedy právní teorie zakotvila právní stát jako v liberálních zřízeních běžné ustanovení vedle samotné demokratické povahy státu. Michel Fromont v tomto kontextu zmiňuje novou roli soudní moci, která povýšila ústavní interpretaci na co nejpřesnější vědu ve smyslu co nejpřesnějšího posouzení ústavními soudci.⁶⁰ A tato dualita státních zřízení dohromady tvoří celek, jež obvykle nazýváme liberální demokracií. Je nutné však mít na zřeteli, že součástí ní je jak demokracie jako způsob legitimizace státní moci, tak právní stát jako protiváha zabraňující legitimovat určité procesy zejména s ohledem na práva menšiny.

3.3 Právní stát v mezinárodním kontextu

Princip právního státu není doménou pouze ústavního státního pořádku, na jeho princip se často odvolává i mezinárodní společenství a spojení se tedy objevuje i v kontextu mezinárodního práva. Někdy ovšem mimo zřejmý rámec jeho

Spojených států amerických.“ Obdobnou formulaci nalezneme například i v České ústavě, která se americkou inspirovala: „My, občané České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, (...) prostřednictvím svých svobodně zvolených zástupců přijímáme tuto Ústavu České republiky.“ Francouzská verze preambule podobným způsobem deklaruje národní suverenitu a oddanost Deklaraci práv člověka a občana z roku 1789, francouzské ústavní tradici a listině o životním prostředí.

⁶⁰ FROMONT, Michel. Justice constitutionnelle comparée. Paris: Dalloz, 2013, s. 493.

smyslu, jak upozorňuje Arthur Watts, kdy bývá zaměňováno pouhé dodržování mezinárodního práva s principem rule of law, naopak je potřeba rozlišovat dodržování práva a dodržování principu rule of law.⁶¹ Watts nabízí své vymezení rule of law jako konstitucionální či alespoň kvazikonstitucionální princip společenství, který zahrnuje ty nejelementárnější zásady společenství.⁶² Zároveň ovšem nemůže být ztotožňován s principem právního státu na národní úrovni, od něhož nemůže být ani odvozen, podle Wattse v nejlepším případě může sloužit jen jako návod k jeho mezinárodní analogii.⁶³

Zároveň s tím Watts přistupuje k rozlišení rule of law ve spojitosti s lidskými právy a rule of law jako principu mezi státy, který se odkazuje spíše k mezinárodnímu řádu, spíše než obsahu jejich zahraniční agendy. Zatímco rule of law ve vztahu k humanitárnímu právu vychází z řady mezinárodních smluv a konvencí, v nichž se státy zavázaly dodržovat lidskoprávní standardy, jež jsou často ve spojitosti s dodržováním demokratických standardů, druhé rule of law se vztahuje k mezinárodním vztahům samotným. Můžeme tak říci, že rule of law je v tomto kontextu předcházející obsah činnosti státu, jež umožňuje fungovat mezinárodnímu společenství a není spjata toliko s dodržováním mezinárodních závazků, jakožto vůbec umožňuje, aby takové závazky mohly fungovat. Watts dále upozorňuje na zvláštní povahu účastníků mezinárodních vztahů co do toho, jak jsou si obecně rovni a jsou limitováni zvykovými obyčeji, které není jednoduché změnit: „Ať už je velký a mocný, nebo malý a bezmocný, každý Stát – pokud má rule of law převládnout – musí se s ním alespoň v tomto jednom ohledu zacházet rovně jako se všemi ostatními.“⁶⁴ Watts takovémuto pojetí principu rule of law přiřkl

⁶¹ WATTS, Arthur. The international rule of law. German Yearbook of International Law [online]. 1993, roč. 36, s. 16. [cit. 28.2.2022].

⁶² V případě mezinárodního práva pojatého v nejširším slova smyslu bychom tak, když je řeč o základních hodnotách, třeba mohli hovořit o subjektivitě států jako primárních subjektů mezinárodního práva (přestože dnes už ne jediných), poté třeba o zásadě nezasahování do vnitřních záležitostí států nebo vyloučení války z řešení mezinárodních konfliktů.

⁶³ WATTS, Arthur. The international rule of law. German Yearbook of International Law [online]. 1993, roč. 36, s. 16. [cit. 28.2.2022].

⁶⁴ WATTS, Arthur. The international rule of law. German Yearbook of International Law [online]. 1993, roč. 36, s. 31. [cit. 28.2.2022].

následujíc čtyři znaky: úplnost a jistota práva, rovnost před zákonem, absence svévolné moci, účinná aplikace práva.⁶⁵

V kontextu toho se zdá na mezinárodní úrovni nejpatričnější anglické pojmenování *rule of law*, jež – jak už bylo ukázáno – není spjata se státem a neobsahuje tedy stát jako nutný předpoklad svého naplnění. Řečeno po vzoru Kanta, je spíše obecným pravidlem chování, jež je požadováno po státech vystupujících v mezinárodních vztazích. Zde ovšem mezinárodní právo naráží na svůj limit v podobě absence vynutitele: „Když vyvstane okolnost, musí být právo efektivně aplikováno – samo účinný brzdič svévolného jednání a porušení práva. Je to právě tato oblast, kde jsou rozdíly mezi mezinárodním a municipálním právními systémy nejpatričnější; v druhém případě jsme navyklí na situaci, v níž ‚náprava následuje plynule z rozhodnutí povinné jurisdikce‘, ale mezinárodní právní systém nemá ani opravdovou povinnou jurisdikci, ani ‚plynule následující‘ následné opravné prostředky.“⁶⁶

Právní stát, nebo tedy přesněji *rule of law*, je v tomto případě předpoklad pro mezinárodní vztahy, a přestože neexistuje jeden dokument odpovídající ústavě v kontextu národního práva, řídí principy vztahů mezi státy. Spíše než přesnou analýzou ustanovení jednotlivých konvencí je tak lepší se v kontextu mezinárodního práva držet hledání aristotelovského *telos* vztahů mezi státy, jež indikují obsah samotného *rule of law* mezi státy: vzájemný respekt, vyloučení zásahu do vnitřních věcí i vyloučení násilí z mezinárodního řádu.

⁶⁵ WATTS, Arthur. The international rule of law. German Yearbook of International Law [online]. 1993, roč. 36, s. 26–45. [cit. 28.2.2022].

⁶⁶ WATTS, Arthur. The international rule of law. German Yearbook of International Law [online]. 1993, roč. 36, s. 35. [cit. 28.2.2022].

4 Kodifikace právního státu na úrovni EU

Po vymezení obecného pojmu právního státu se nyní pojdme podívat na právní stát v kontextu Evropské unie. V této části se pokusím vysvětlit zejména zvláštní povahu tohoto pojmu v souvislosti s unikátním společenstvím. Všechny projekty evropské integrace od počátku stály na respektu členských států k platným normám tohoto společenství. Idea jednotného trhu vedla k nutnosti vzájemného respektu vnitrostátních norem, jež byly postupným vývojem harmonizovány k překonání možných konfliktů. Rané fáze evropské integrace přesto žádný princip, jež by se právnímu státu neustanovovaly. Římské smlouvy žádná práva občanům, tudíž ani princip právního státu nezakotvovala. Ideu právního státu do projektu evropské integrace poprvé přinesl až Jednotný evropský akt z roku 1986. Ovšem významně na tuto iniciativu navázali až signatáři smluv v Maastrichtu a Amsterdamu. Právě druhá smlouva z roku 1997 kodifikovala dnešní znění tohoto principu v čl. 2.⁶⁷

Sama Evropská unie není organizací primárně lidskoprávního charakteru, svou supranacionální povahu sdružení členských států uplatňuje zejména administrativní cestou sblížení právních norem. I z tohoto důvodu kodifikuje elementární zásady, jež by měly být společné všem státům bez rozdílu. Evropská unie obecně kodifikuje své hodnoty nejen ve vztahu k lidským právům, nýbrž i obecným principům společenství v čl. 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU) následovně: „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...“⁶⁸ Toto kodifikované přihlášení se k základním hodnotám se v evropském *acquis* poprvé objevilo s Ústavou pro Evropu, předchozí ustanovení se zabývaly především otázkou ekonomické rovnosti a zákazu diskriminace.⁶⁹

⁶⁷ FROMONT, Michel. Justice constitutionnelle comparée. Paris: Dalloz, 2013, s. 55.

⁶⁸ čl. 2 SEU.

⁶⁹ Srv. viz Smlouva o Evropské unii, cit. podle Úř. věst. C 191, 29.7.1992 (Maastrichtská smlouva): „Čl. 2 se nahrazuje: Úkolem Společenství je vytvoření společného trhu a ekonomické a monetární unie (...), podporovat napříč Společenstvím harmonický a vyvážený rozvoj ekonomických aktivit, udržitelný a neinflační růst s ohledem na životní prostředí (...), rostoucí životní standard a kvalitu

Význam tohoto ustanovení vyzdvihuje Rudolf Streinz: „Právní stát je zásadní pro Evropskou unii jako právní společenství („Rechtsgemeinschaft“, právní společenství). V důsledku toho hraje mezi ‚hodnotami‘ vyjmenovanými v čl. 2 SEU právní stát klíčovou roli. Směřuje k předcházení svévolnému použití veřejné moci pomocí řady organizačních a procedurálních zásad, jako je rozdělení pravomocí, ochrana individuálních práv nezávislými soudy a zásada zákonnosti, právní jistoty, ochrany legitimních očekávání a proporcionality.“⁷⁰

V deklaratorní formě nalézáme přihlášení se k demokratickým zásadám a státní organizaci v souladu s principem právního státu také v preambuli této smlouvy,⁷¹ a tytéž hodnoty nalezneme částečně zopakované též v čl. 21 (1) vymezující vnější činnost Unie či v následujícím čl. 21(2) bodu b) vymezující cíle společné vnější politiky.⁷² Ačkoliv je tento článek pro externí aktivitu jistě důležitý, pro fungování Unie hraje ještě významnější roli čl. 49 upravující přístup nového státu.

Přístup do EU je v souvislosti s právním státem často zmiňovaný bod, jelikož státy se k přihlášení k zásadám právního státu nezavazují pouze vstupem do EU tím, že se rozhodnou přijmout Smlouvy, nýbrž tyto zásady musí do určité míry vůbec splňovat, aby se o členství mohly ucházet. Prověřování strukturálních podmínek států je v takové fázi vůbec nejpodrobnější. Stát musí splnit určitá předem daná kritéria z různých oblastí, aby se mohl stát členským státem EU. Posuzuje se soulad s tzv. Kodaňskými kritérii, které obecně obsahují tři základní

života a sociální a ekonomickou kohezi a solidaritu mezi členskými státy.“ O právním státu ani zmínka. Podobné znění nalezneme také v Amsterdamské smlouvě (cit. podle Úř. věst. C 340, 10.11.1997). Naproti tomu Ústava pro Evropu přichází s formulací hodnot, které ve shodném znění dnes najdeme v Lisabonské smlouvě (cit. podle Úř. věst. C 310, 16.12.2004).

Nicméně, jak upozorňují Mohay a Lukonits, Evropská unie se k právnímu státu vztahovala již v Maastrichtské smlouvě v části preambule a článku s cíli zahraniční politiky. MOHAY, Ágoston a Ádám LUKONITS. Protecting the rule of law as a fundamental value of the EU—The article 7 procedure and beyond. OER Osteuropa Recht. 2017, roč. 63, s. 401. To ovšem nic nemění nic na tom, že čl. 2 jakožto kodifikované znění hodnot Unie se objevuje až v pozdějších dokumentech primárního práva.

⁷⁰ STREINZ, Rudolf. Principy a hodnoty Evropské unie. In: TICHÝ, Luboš, ed. Evropský delikt: porušení základních hodnot Evropské unie a unijní sankční mechanismus. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2017, s. 25–26.

⁷¹ Preambule SEU

⁷² Pro obsah práce je zajímavé rovněž srovnání jazykových verzí zmíněné hodnotové pasáže smluv: zatímco anglické a francouzské znění se přidržuje svých jazykových mutací – rule of law, respektive l'État de droit –, německá verze obsahuje pojem Rechtsstaatlichkeit.

podmínky: a) stabilitu institucí zajišťující demokracii, právní stát a lidská práva, b) existující tržní ekonomiku schopnou ustát volnou soutěž jednotného trhu a c) schopnost nést závazky, které pro stát budou vyplývat z evropského *acquis*.⁷³ Tyto podmínky byly přijaty na summitu Evropské rady v Kodani v roce 1993 a byly pojímány v souladu s tehdejší článkem O SEU (Maastricht), který stanovil, že podmínky členství v Unii jsou předmětem dohody mezi kandidátem a Uníí.⁷⁴ Předcházely tak současnému článku 49 SEU, který byl do smluv zakomponován až Amsterdamskou smlouvou a zformalizoval již dříve aplikované.⁷⁵ Snahou Kodaňských kritérií bylo zobjektivizovat měřítka pro vstup kandidátské země a vytvořit ucelenější institucionální rámec.⁷⁶ Dnes se přístupová kritéria rovnají přesně definovanému posouzení, který má od února 2020 metodologii založenou na šesti tematických clusterech čítajících dohromady 33 kritérií.⁷⁷ A existence právního státu mezi nimi hraje významnou úlohu. Tento právní koncept se od doby Římských smluv stal důležitou zásadou společenství, jejíž proměnu manifestuje už pouhý fakt jeho zařazení do primárního práva.

Navzdory tomu, a i přes velké množství zmínek v právu EU chybí v *acquis* jasná definice právního státu, na což například upozorňují Mohay a Lukonits: „V právu EU není žádná písemná definice, co právní stát znamená a vyjádření tohoto principu v právním smyslu je i na národní úrovni vzácné. Hlavní dichotomie, na níž koncept stojí, spočívá v tom, že zde jsou formální a materiální aspekty právního státu. Ty první zahrnují procedurální požadavky (jako například nezávislou justici s otevřenými a spravedlivými slyšeními), zatímco ty druhé předpokládají, že občané mají morální práva a povinnosti s respektem k sobě navzájem a ve vztahu

⁷³ HILLION, Christophe. The Copenhagen criteria and their progeny. In: *EU Enlargement: A Legal Approach*. Hart Publishing, 2004, s. 2.

⁷⁴ HILLION, Christophe. The Copenhagen criteria and their progeny. In: *EU Enlargement: A Legal Approach*. Hart Publishing, 2004, s. 2.

⁷⁵ HILLION, Christophe. The Copenhagen criteria and their progeny. In: *EU Enlargement: A Legal Approach*. Hart Publishing, 2004, s. 3.

⁷⁶ HILLION, Christophe. The Copenhagen criteria and their progeny. In: *EU Enlargement: A Legal Approach*. Hart Publishing, 2004, s. 3.

⁷⁷ EVROPSKÁ KOMISE. EU Accession Process: Step by Step. In: Evropská komise [online]. 2021 [cit. 10.02.2022]. Dostupné z : https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2021-10/eu_accession_process_clusters.pdf.

ke státu, který proto musí tyto práva dodržovat.“⁷⁸ Nicméně i navzdory tomu Mohay a Lukonits poukazují, že tuto mezeru se pokusil částečně doplnit SDEU skrze zásady, jež přijal Soudní dvůr EU, dále Evropský soud pro lidská práva, a dokumenty Rady Evropy a Benátské komise. Řadí mezi ně legalitu, legální určitost, zákaz svévole výkonu pravomocí, nezávislé soudy a účinná soudní kontrola s ohledem na základní práva a rovnost před zákonem.⁷⁹ Pokud tento přístup porovnáme s předešlým srovnáním s právním státem na národní úrovni a právním státem na mezinárodním poli, vidíme, že se Evropa z principu své povahy – jakožto supranacionální organizace – pohybuje někde mezi těmito póly.

Snad s vědomím tohoto, že právní stát není jasně vymezen, se v posledních letech Komise pokusila přijít s jeho přesnějším vymezením. S odkazem na SDEU přijala definici, kterou můžeme nalézt ve Zprávě o právním státu 2020: „V právním státu se veškeré veřejné pravomoci vždy vykonávají v mezích stanovených zákonem, v souladu s demokratickými hodnotami a základními právy a pod kontrolou nezávislých a nestranných soudů. Právní stát zahrnuje zásady, jako je zákonnost, která předpokládá transparentní demokratický a pluralistický proces přijímání právních předpisů, právní jistota, zákaz svévolného výkonu výkonné moci, účinná soudní ochrana nezávislými a nestrannými soudy, účinný soudní přezkum včetně dodržování základních práv, dělba moci, a rovnost před zákonem.“⁸⁰ Tuto definici zachycuje i následující tabulka:

| Právní stát EU |
|-----------------------|
| 1. zásada zákonnosti |
| 2. právní jistota |

⁷⁸ MOHAY, Ágoston and Ádám LUKONITS. Protecting the rule of law as a fundamental value of the EU–The article 7 procedure and beyond. OER Osteuropa Recht. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2017, vol. 63, s. 402.

⁷⁹ MOHAY, Ágoston and Ádám LUKONITS. Protecting the rule of law as a fundamental value of the EU–The article 7 procedure and beyond. OER Osteuropa Recht. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2017, vol. 63, s. 402.

⁸⁰ Zpráva o právním státu 2020 Stav právního státu v Evropské unii. Příloha I. 2020.

| Právní stát EU |
|--|
| 3. zákaz svévole výkoné moci |
| 4. nezávislý a účinný soudní přezkum zahrnující respekt k základním právům |
| 5. rovnost před zákonem |

Tabulka č. 3: Právní stát v rámci EU

Ovšem nadále zde zůstává patrný střet mezi státním a mezinárodním pojetím právního státu. Jak upozorňuje Hillion, soudní dvůr odvodil svůj výklad právního státu ani ne toliko z primárního práva EU, ale vycházel zejména z mezinárodních zdrojů.⁸¹ Ze zmínek Komise naopak ovšem vyplývá, že toto pojetí má na pomyslné škále blíže k národnímu státu (vycházet můžeme na příklad ze zmínky o výkoné moci či důrazu na soudní přezkum, jež se aplikuje ne jen v přesně omezených záležitostech; což jsou pojetí mezinárodnímu uchopení konceptu cizí). Sama Komise přitom odkazuje na SDEU a jiné mezinárodní organizace, které vychází zejména z mezinárodního pojetí, aby definovala právní stát spíše národního typu.

Co už tak rozporné není je potřeba Evropy mít princip právního státu. Jak upozorňuje Closa, eroze právního státu se v EU nutně dotýká občanů členského státu, občanů ostatních členských států i dalších právní osob.⁸² Narušení právního státu potom ohrožuje vzájemnou důvěru, která se odráží v jednotlivých oblastech a poškozují tak integritu jako takovou.⁸³ „Rozsudek v občanských a obchodních věcech určitého vnitrostátního soudu musí být dnes automaticky uznán a vykonán v jiném členském státu a evropský zatýkací rozkaz proti údajnému pachateli trestné činnosti vydaný v jednom členském státu musí být jako takový vykonáván

⁸¹ HILLION, Christophe. Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means. In: CLOSA, Carlos a Dmitry KOCHENOV, eds. Reinforcing rule of law oversight in the European Union. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 69.

⁸² CLOSA, Carlos. Reinforcing EU Monitoring of the Rule of Law. In: CLOSA, Carlos and Dmitry KOCHENOV, eds. Reinforcing rule of law oversight in the European Union. Cambridge, United Kingdom Cambridge University Press, 2016, s. 18.

⁸³ CLOSA, Carlos. Reinforcing EU Monitoring of the Rule of Law. In: CLOSA, Carlos and Dmitry KOCHENOV, eds. Reinforcing rule of law oversight in the European Union. Cambridge, United Kingdom Cambridge University Press, 2016, s. 19.

v jiném členském státu. Toto jsou jasné příklady, proč musí být všechny členské státy znepokojeny, není-li zásada právního státu v některém členském státu plně respektována. Proto má EU silný zájem na zajištění a posílení právního státu v celé Unii.⁸⁴

4.1 Rychlá introdukce do evoluce a významu pojmu právního státu v historii evropské integrace

Podobně jako byla provedena historická analýza vývoje právního státu ve třech jeho nejčastěji zmiňovaných podobách, abychom pochopili rozkročenost konceptu právního státu v EU, podívejme se stejným pohledem i na evropský kontext. I zde nám analýza ukáže, že právní stát zde vznikl z nějaké potřeby a má v kontextu Evropské unie svůj smysl. Umístili-li by autoři do textu smluv v čl. 2 formulaci právní stát jako doplněk k demokracii, nejednalo by se o nic jiného než proklamaci jakéhosi domnělého, avšak platonsky idealistického účelu, ke kterému by měly členské státy směřovat. To se nezdá být příliš pravděpodobné, spíše se zdá být vhodnější přiklonit k názoru, že právní stát je do smluv vložen účelně a má pro EU svůj specifický význam, aby byl brán jako jeden z jejích základních hodnot. Jaký smysl by tedy mohl být? Váže se na Evropské instituce, aby si nemohly počínat svévolně, nebo je obranou Evropské unie proti svévoli členských států a jejích orgánů v zájmu soudružnosti tohoto supranacionálního celku?

Komplexní analýza právního státu v celé šíři Evropské unie by vydala na historickou analýzu chápání právního státu ve všech jeho členských zemích a dále vývoji specifické struktury administrativy Evropské unie, je tedy zcela jistě mimo možnosti této práce. Můžeme se však přesto zastavit u některých aspektů, které nám v dalším obsahu práce pomohou. Především je důležité si uvědomit, že eo ipso založením evropských společenství dochází k vytváření specifické administrativy, a jak jsme viděli v předchozí analýze, právní stát je velmi spjat především se správním právem. Historicky pro evropská společenství bylo důležité propojování právních řádů v zájmu jednotného trhu, z čehož plyne, že

⁸⁴ SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Nový postup EU pro posílení právního státu. 2014, s. 4.

sblížení právních norem v podobě europeizace se odráží nutně také ve vnímání právního státu v členských zemích. Bylo by zároveň však mylné se domnívat, že europeizaci právních norem zcela odstranila difference v právním státě členských zemí a vytvořila jakýsi kolektivní právní stát společný napříč Evropskou unií. S odkazem na francouzské a německé chápání právního státu je zřejmé, že ačkoliv Unie nepochybně přispěla ke sblížení, jednotlivé tradice si zachovávají své určité specifické znaky – například v případě Francie můžeme odkázat na postavení správního práva a unikátní orgán Conseil d'État.⁸⁵

Musíme se tedy podívat, odkud tendence k společnému konceptu pramení. Právní stát jako legální princip se po konci druhé světové války začíná rýsovat ve dvou podobách vedle sebe existujících mezinárodních snah – jednak v kontextu Rady Evropy a jednak velmi postupným procesem v kontextu evropské integrace, na jejímž základě vznikla Evropský unie v dnešní podobě.

Nejprve, než se podívám na kontext právního státu v druhém případě, jež je hlavním obsahem této práce, je třeba si krátce představit inspiraci právním státem, jak ho přijímá Rada Evropy a zejména Evropský soud pro lidská práva (ECHR), abychom mohli vidět vzájemné nuance mezi těmito přístupy.

Jak už ukázal dřívější výklad o problematice vzájemného překladu pojmů mezi jazykovými mutacemi, odkaz na právní stát najdeme v preambuli Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.⁸⁶ Na rozdíl od kodifikace EU se však tento pojem už jinde v textu nevyskytuje. Úmluva sama obsahuje v první hlavě kodifikaci ochrany základních práv jako je ochrana života, osobní svobody, svobody projevu a shromažďování a respekt k rodinnému a soukromému životu a dalších oblastí; a nadto vyjmenovává základní principy jako je právo na spravedlivý proces, zásadu nulla poena sine lege či zákaz diskriminace. Jsou to právě tyto elementární zásady v kontextu vyjmenovaných lidských práv, jimiž se Evropský soud pro lidská práva především zabývá.

⁸⁵ S tím souhlasí i Streinz s odkazem na diverzitu členských států zakotvenou v čl. 4 (2) SEU. STREINZ, Rudolf. Principy a hodnoty Evropské unie. In: TICHÝ, Luboš, ed. Evropský delikt: porušení základních hodnot Evropské unie a unijní sankční mechanismus. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2017, s. 26.

⁸⁶ Chápaný však spíše v širším pojetím, vzhledem k francouzskému pojmu prééminence du droit ve francouzské mutaci.

Neboť tedy právnímu státu jako takovému nevěnuje Úmluva velkou pozornost, musíme se podívat do judikatury, abychom lépe pochopili perspektivu ECHR.⁸⁷ Po případu *Golder* proti Spojenému království, který zdůraznil důležitost nezávislého soudního přezkumu v duchu čl. 6 Úmluvy,⁸⁸ je jedním z nejčastěji uváděných případů v souvislosti s právním státem případ *Malone* proti Spojenému království, v němž soud v kontextu policejního odposlechu přiznal sice státním orgánům právo zasáhnout do soukromí v rozsahu čl. 8 (2) Úmluvy v případech obecného zájmu, jako je například národní bezpečnost nebo nezbytnost pro demokratickou společnost, nicméně se ohradil proti chybějící určitosti právní úpravy, která podle něj neumožňovala zřetelnou předvídatelnost práva: „Nicméně právo musí být dostatečně jasné v tom smyslu, aby občané měli možnost předvídat skutečnosti a podmínky, za nichž jsou veřejné orgány zmocněny uchýlit se k tomuto tajnému a potenciálně nebezpečnému zásahu s ohledem na respektování práva na soukromý život a korespondenci.“⁸⁹ Vymezil tak státu hranice právě s poukazem na požadavek určitosti a předvídatelnosti. Právní stát v tomto kontextu znamená především nárok na přezkum a ochranu práv před jakýmkoliv jednáním veřejné autority s tím, že zastává pozici, že soudní moc představuje nejvyšší záruku nezávislosti, nestrannosti a správného postupu a měla by tedy být alespoň posledním stupněm takového řízení.⁹⁰

Jinými slovy můžeme říci, že Evropský soud pro lidská práva vychází zejména z nárokování práv v Úmluvě a otázce právního státu se věnuje na základě své působnosti, posuzuje zejména otázku zákonného základu rozhodování veřejných orgánů, a dále míru ochrany individuálních práv proti svévoli. Ukázkou takového přístupu je například soudní případ *Sahin Alpay proti Turecku*, v němž se soud zabýval otázkou vazebního zadržení, svobodou projevu i právním státem. Tento

⁸⁷ Jean Pierre Marguénaud na účet judikatury ECHR dodává, že Úmluva trpí nedostatkem v podobě velké množiny neurčitých termínů a štrasburský soud se uchyluje k teologickému výkladu v duchu efektivního naplňování cílů a účelu Úmluvy. Mezi takové úspěchy jednoho sanžení kromě prééminence de droit, řadí také princip dobré víry, autonomie pojmů Úmluvy nebo kombinaci čl. 14 týkající se diskriminace s ostatními ustanoveními Úmluvy. MARGUÉNAUD, Jean-Pierre. *La Cour européenne des droits de l'homme*. Dalloz, 2016, s. 51–52.

⁸⁸ *Golder* proti spojenému království.

⁸⁹ Případ *Malone* proti Spojenému království, ods. 67–68. Soud se v tomto rozsudku mohl opřít o dřívější rozsudek *Sunday Times* proti Spojenému království, ve kterém se soud vyjádřil v podobném duchu. K otázce určitosti práva také např. případ *Kruslin* proti Francii.

⁹⁰ Případ *Klass* a další proti Německu.

případ se týkal tureckého novináře, který byl zadržen po nezdařeném pokusu o převrat v roce 2016. Turecko, jakožto člen Rady Evropy, po těchto událostech vyhlásilo nouzový stav a suspendovalo částečně ochranu některých práv s odkazem na čl. 15 Úmluvy. Za takové situace byl vazebně zadržen Sahin Alpay, novinář a kritik vlády, za údajné podílnictví na terorismu. Turecký ústavní soud nicméně shledal, že vzetí do vazby bylo protiprávní a pan Alpay měl být propuštěn. To se ovšem nestalo, proti tomu se postavil soud nižší instance v Istanbulu, který žádost o propuštění zamítl. A ECHR zde poukázal na zjevné porušení právního státu, a to sice porušení soudní hierarchie vycházející z turecké ústavy a varoval před v opačném případě se rýsující možností nižšího soudu revokovat konečné rozhodnutí národní soudní instance. Učinil tak s odkazem na čl. 5 Úmluvy, který stanoví, že „nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem.“⁹¹ Zatčení, které se odehrálo podle tureckého ústavního soudu v rozporu s tureckým zákonem, takovým souladem zjevně nebylo.⁹²

Turecký případ kromě názorného případu přístupu ECHR v otázce právního státu, zvedá rovněž otázku o akceschopnosti soudu vůči právnímu státu v jeho obecné rovině. Přestože v citovaném rozsudku *Sahin Alpay proti Turecku* rozhodl soud ve prospěch právního státu, činil tak v konkrétním případě. V kontextu tehdejšího Turecka je ovšem důležité se rovněž tázat, zda porušení právního státu nebylo strukturálnějšího charakteru vedle tohoto zjevného vybočení z justiční normy narýsované Úmluvou. V období po převratu se objevilo vícero obav o další směřování Turecka a hrozbě od jeho odchýlení se od demokracie a právního státu.⁹³

⁹¹ Sdělení č. 209/1992 Sb, Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, čl. 5.

⁹² Evropský soud pro lidská práva. Případ Şahin Alpay proti Turecku.

⁹³ MAGAZINE, Le Point. Turquie : marée de drapeaux rouges pour la démocratie. In: *Le Point* [online]. 24. 7. 2016 [cit. 11.03.2022]. Available at: https://www.lepoint.fr/monde/turquie-maree-de-drapeaux-rouges-pour-la-democratie-24-07-2016-2056646_24.php

Explicitní znepokojení se spojením právní stát adresovala tureckému prezidentovi i tehdejší německá kancléřka Angela Merkel. MAGAZINE, Le Point. Turquie: Merkel appelle Erdogan à traiter les putschistes en respectant "l'Etat de droit." In: *Le Point* [online]. 16. 7. 2016 [cit. 11.03.2022]. Available at: https://www.lepoint.fr/monde/turquie-merkel-appelle-erdogan-a-traiter-les-putschistes-en-respectant-l-etat-de-droit-16-07-2016-2054895_24.php

Tento případ tak zároveň dobře ilustruje potenciální slabinu přezkumu právního státu tímto evropským soudem, jelikož otázku právního státu vztahuje ke kodifikované úpravě lidských práv a nároku občanů se těchto práv domoci. ECHR sice disponuje pravomocí řešit spory mezi státy i porušení Úmluvy v individuálních případech,⁹⁴ nicméně jeho interpretace právního státu je omezena Úmluvou. Ač nemusí být vázán jen řešením sporu a na žádost Výboru ministrů Rady Evropy může poskytnout i posudek, ustanovení čl. 47 přímo vylučuje jeho možnost interpretace klíčové první hlavy.

Kromě tohoto strukturálního nedostatku postihovat hlubší problém právního státu přesahující ustanovení Úmluvy, ECHR neposkytuje ani přímou pomoc pro řešení právního státu v EU. Neboť ta není smluvní stranou a možnost uplatnit rámec Rady Evropy je tak jen nepřímý – skrze Radu Evropy je možné řešit porušení Úmluvy v těch členských státech, jež jsou jejími členy, a naopak Rada Evropy může ovlivňovat právo členských států EU mimo rámec evropského *acquis*.

Pro omezenou možnost uplatnění rámce Rady Evropy, bych se proto nyní přesunul k druhé linii kodifikace právního státu – Evropské unii. V ní se zdá, že otázka právního státu míří nad představu individuální ochrany porušení práv a povinností. Jak upozorňuje Hillion, otázka právního státu není jen otázkou soudní, je dle něj začleněna do činnosti všech institucí EU.⁹⁵ To doplňuje Streinz: „Hodnoty zmíněné v čl. 2 SEU jsou závazné pro Evropskou unii a její instituce stejně jako pro členské státy a jejich instituce. Mohou se ovšem vyskytnout rozdíly,

⁹⁴ Čl. 33 a 34 Úmluvy.

⁹⁵ HILLION, Christophe. *Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means*. In: CLOSA, Carlos and Dimitry KOCHENOV, eds. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge, United Kingdom Cambridge University Press, 2016, s. 62. To ostatně potvrdil i Soudní dvůr EU v posudku z 18. prosince 2014, že dodržování všech zásad plynoucích z Listiny musí dodržovat všechny orgány Unie i členské státy (Posudek 2/13 Soudního dvora, odst. 171, ECLI:EU:C:2014:2454). Naproti tomu unijnímu smýšlení stojí rozsudek ECHR Silver a další c. Spojené království, který právní stát spojuje na prvním místě především s efektivním přezkumem a dále uvádí, že ochrana spojení souladu se zákonem má znamenat zejména existenci opravných prostředků (Silver a další c. Spojené království, odst. 90).

pokud jde o konkrétní požadavky, a to s ohledem na odlišnou strukturu EU jako svazku států a členských států a rozdíly, pokud jde o intenzitu závaznosti.“⁹⁶

Příběh o tom, co právní stát pro evropskou integraci znamená, se začíná psát až s hlubším stupněm integrace, kdy se evropské společenství pomalu proměňuje z ekonomického společenství států v politické společenství. Zásadní vliv na vnímaná této přeměny – ač určitě ne jediný – sehrálo ustanovení Evropského parlamentu, který se stal orgánem reprezentující přímo občany. A bylo to právě dění okolo Evropského parlamentu, které dalo Unii první výraznější zmínku o právním státě – případ *Les Verts* proti Evropskému parlamentu.⁹⁷ Jednalo se o případ mezi francouzskou ekologickou stranou Zelených (*Les Verts*) a Evropským parlamentem, který Zelení zažalovali kvůli dvěma rozpočtovým rozhodnutím jeho předsednictva. Pro vývoj evropské integrace je ovšem důležitější, že při posuzování toho rozsudku se Soudní dvůr EU poprvé odvolal na princip právního státu: „V této věci je namístě především zdůraznit, že 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.“⁹⁸

4.2 Právní stát jako základ čeho?

Jak ukazuje Streinz na první pohled jednoduché formulace jako například citované znění čl. 2 vyvolávají terminologickou diskuzi ohledně používání pojmů hodnot a principů. Streinz se zaměřuje zejména na ústavní úroveň, v tom ovšem spočívá i slabina. Jelikož nebyla přijata Ústava pro Evropu, jakékoliv srovnání Unie se státním celkem není *strictu senso* správné. Nikoliv, že by samotný název dokumentu znamenal tak zásadní přeměnu společenství, je ovšem důležité si uvědomit, že právě důraz na transformaci Unie byl důvodem selhání této

⁹⁶ STREINZ, Rudolf. Principy a hodnoty Evropské unie. In: TICHÝ, Luboš, ed. *Evropský delikt: porušení základních hodnot Evropské unie a unijní sankční mechanismus*. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2017, s. 25.

⁹⁷ CRAIG, Paul and Gráinne DE BÚRCA. *EU LAW : text, cases, and materials*. New York: Oxford University Press, 2020, s. 45.

⁹⁸ Rozsudek Soudního dvora EU, C-294/83.

ratifikační snahy v některých státech.⁹⁹ Sice to neznamena, že by to zároveň znamenalo, že většina Unie je proti takové snaze, přesto je to nutné vzít v případě podobných úvahách v potaz. Na druhé straně je však zároveň na místě zmínit, že Lisabonská smlouva v určitém rozsahu z Ústavy pro Evropu vychází – kupříkladu zmiňme již rozebraný čl. 2. Tudíž se Unie nachází v určitém rozpolceném postavení, kdy už není společenstvím podle Maastrichtské smlouvy a její „předústavních“ novelizacích, ale ještě není organizací s ústavou, která by ji přiblížila jiným sdruženým státům. Streinz ukazuje příklad, jak se německý ústavní soud vypořádal nejprve s Maastrichtskou, a poté s Lisabonskou smlouvou, tím, že Unii označil za svazek států, cituje z Lisabonského rozhodnutí.¹⁰⁰ Zajímavé na této definici je především to, že odmysleli-li bychom si unijní kontext, mohli bychom touto definicí označit i konfederaci. Přidržíme-li se tohoto tvrzení, pak se ocitáme před problémem, zda je Evropská unie na základě Lisabonské smlouvy fakticky konfederací (ačkoliv to nikdo z jejích ani členských lídrů po zkušenosti s ústavním dokumentem nechce přiznat), či nikoliv. Totiž, je jistě rozdíl v pojetí právního státu v rámci sdruženého státu (tím myslím státu ne-unitárního, ať už federativní či konfederativní povahy), kde je právní stát vázán k tradičnímu smyslu, jak ukazuje tabulka č. 2 shrnující základní definiční znaky právního státu,¹⁰¹ a právního státu jako určitého mechanismu spravedlivého rozhodování (spíše ve vztahu právního státu ve smyslu internacionálním). Liberální pojetí tří sfér státní moci bychom v Unii hledali těžko, její orgány se v tomto ohledu klasické ústavní struktury nepodobají (a chce-li někdo orgány Unie připodobňovat k tradiční ústavní struktury, je to při nejmenším sporné a spíše zavádějící), přestože i u nich můžeme vyzorovat princip brzd a protivah zejména ve smyslu mezi Uní a členskými státy a členskými státy navzájem. Tato struktura má však daleko od

⁹⁹ VILÁGI, Aneta. *Treaty establishing a constitution for Europe*. Research Center of the Slovak Foreign Policy Association (RC SFPA), 2005.

¹⁰⁰ STREINZ, Rudolf. Principy a hodnoty Evropské unie. In: TICHÝ, Luboš, ed. *Evropský delikt: porušení základních hodnot Evropské unie a unijní sankční mechanismus*. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2017, s. 19.

¹⁰¹ Na tomto místě je vhodné zdůraznit slovo stát, k němuž se v případě ať už federace či konfederace váže – tuto nuanci už bylo možno vidět v lingvistickém srovnání mezi kontinentálními pojmy právního státu (jež stát ve svém pojmosloví přímo užívají) a anglo-americkou tradicí s obecným rule of law (jež se z jazykového rozboru nutně s žádným státem nepojí).

trojího dělení moci mezi legislativu, exekutivu a justici.¹⁰² Jak upozorňuje Christophe Hillion formulace ve Smlouvách je v tomto kontextu vágní (a to jak v případě čl. 2, tak i čl. 7, který rozebírám později).¹⁰³

Tedy, je nutné vzít v potaz, že právní stát v Evropské unii musíme chápat v jeho dvojitým kontextu: jednak jako soubor právních států členských zemí,¹⁰⁴ a zároveň jako mechanismus pro fungování Unie, ovšem bez vazby na stát, ale spíše ve smyslu rule of law – mechanismus, jak dodržet základní principy evropského společenství, jimiž jsou princip dělby omezených pravomocí, zásada subsidiarity a proporcionality, zásada loajální spolupráce a zásada vzájemného respektu Unie a členských států.¹⁰⁵

Takto definované pojetí právního státu nám pomůže se například vyhnout teorii Reverse-Solange. Tato Von Bogdandym a dalšími autory navržená metoda, vyvolala velké diskuze, zároveň však bývá většinou autorů odmítána. Von Bogdandy **navrhnul reinterpetací základních hodnot a Listiny základních práv** rozšíření možnosti evropských občanů domoci se práv, které tyto dokumenty zakotvují i v tom případě, kdy se nejedná o pole působnosti evropského práva. De facto tak rozšířil práva Evropské unie i na oblasti národních právních úprav před národními soudy.¹⁰⁶

Streinz se s Reverse-Solange dobře vypořádává skrze poukaz na praktickou rovinu, implikuje odpověď na otázku, zda by stát, jež se dopouští porušování práv, respektoval soud společenství, jež by extenzivně rozhodl v případě mimo jeho primární kompetenci, id est mimo otázku dotýkající se evropského *acquis*. Jak

¹⁰² Například do legislativního aktu Unie jsou zapojeny různé orgány, přestože by to jejich povaze na první pohled hezké metafory neodpovídá.

¹⁰³ HILLION, Christophe. *Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means*. In: CLOSA, Carlos a Dimitry KOCHENOV, eds. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge, United Kingdom Cambridge University Press, 2016, s. 67. A tamtéž hezky dodává: „Jistě, Právní Stát musí být sledován v souladu s Právním Státem, včetně legální jistoty!“

¹⁰⁴ S čímž souhlasí i STREINZ, Rudolf. *Principy a hodnoty Evropské unie*. In: TICHÝ, Luboš, ed. *Evropský delikt: porušení základních hodnot Evropské unie a unijní sankční mechanismus*. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2017, s. 26

¹⁰⁵ STREINZ, Rudolf. *Principy a hodnoty Evropské unie*. In: TICHÝ, Luboš, ed. *Evropský delikt: porušení základních hodnot Evropské unie a unijní sankční mechanismus*. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2017. K odvozeným Streinz řadí také zásadu ekvivalence a efektivity odvozené Evropským soudním dvorem ze zásady upřímné spolupráce.

¹⁰⁶ VON BOGDANDY, Armin et al. *Reverse Solange—Protecting the essence of fundamental rights against EU member states*. *Common Market Law Review*. 2012, roč. 49.

uvidíme později, jedná se o reálný problém, který musí Unie v souvislosti s právním státem řešit. Tato praktická odpověď však nezavrhne myšlenku, která za ní stojí, pouze zpochybňuje efekt, jež by mohla mít. Myšlenka v pozadí však zní: měla by Evropská Unie mít právo vynutit dodržování takového práva na členském státu, i přestože nespadá do její primární kompetence? Tato otázka se přímo dotýká chápání právního státu, a proto se na současnou institucionální organizaci a mechanismy, kterými Unie disponuje budeme muset podívat podrobněji. Skrze ně můžeme odpovědět na otázku, co autoři Smluv předpokládali a v jakém rozsahu Unii vybavili, aby se mohla s problémem právního státu vypořádat. Z toho můžeme usoudit na hranici pole působnosti Unie jako takové.

4.3 Unijní mechanismy na vymáhání právního státu

Jak už bylo řečeno, Unie zakotvuje právní stát mezi své hodnoty v čl. 2, autoři smluv ovšem nepředpokládali, že tyto hodnoty byly pouhou proklamací. To jednak ukazují kodaňská kritéria, jež tyto hodnoty v praktickém smyslu požadují a státy musí dojít k jejich materiálnímu naplnění před vstupem do EU, ale také i mechanismy, jež smlouvy v současném znění obsahují. Rozeberu je nyní trochu podrobněji i v souvislosti s diskuzí, jež se vede o porušování právního státu v některých zemích.

Aktuální diskuze týkající se zejména Polska a Maďarska,¹⁰⁷ není první diskuzí o jednání mířícímu proti možnému porušení právního státu. Obavy o právní stát už Unii vedly k aktivaci ochranných mechanismů v případě Rakouska kvůli obavě z účasti krajně pravicové FPÖ ve vládě; a přestože tak daleko Unie nedospěla v případech Rumunska v nerespektování rozsudku ústavního soudu v roce 2012 a romskou krizi ve Francii v roce 2010 zahrnující pokus o tajnou deportaci Romů, vyvolaly i tyto případy zvýšenou obavu o stav právního státu v členských

¹⁰⁷ CRAIG, Paul a Gráinne DE BÚRCA. *EU LAW : text, cases, and materials*. New York: Oxford University Press, 2020, s. 46.

zemích.¹⁰⁸ I dříve, i nyní Unie disponuje mechanismy, které by takovému vybočení měly předcházet.

4.3.1 článek 7 SEU

Je zřejmé, že autoři smluv si byly vědomi, že kromě samotné proklamace hodnot musí zavést také mechanismy, skrze které sankcionovat stát, jež by se od nich odchýlil. Proto Amsterdamská smlouva zavedla mechanismus proti vážnému a trvajícimu porušení základních hodnot. Ten nicejská smlouva doplnila ještě o preventivní mechanismus hrozícího nebezpečí takového porušení,¹⁰⁹ a Lisabonská smlouva poté zpřesnila způsoby hlasování v radě.¹¹⁰ V současné době tedy Rada podle čl. 7 na návrh Evropské komise nebo třetiny členských států může rozhodnout, že „existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty uvedené v článku 2“¹¹¹, či „že [už] došlo k [takovému to] závažnému a trvajícimu porušení hodnot uvedených v článku 2.“¹¹² Evropský parlament může podat stejný návrh v případě zřejmého nebezpečí porušení hodnot, v druhém případě je nutný jeho souhlas, ovšem sám iniciativu k návrhu nemá.¹¹³ V obou případech je Rada vázána povinností stát vyslechnout – tento institut slouží zároveň jako neformální varování – a je jí umožněno dát státu doporučení. Pokud o takovémto porušení práva Rada rozhodne, může dále rozhodnout o suspendování práva členského státu, jež se takového porušení dopustil, včetně toho nejrazantnějšího opatření – pozastavení členského státu hlasovat v Radě. Všechny povinnosti pro členský stát přitom zůstávají v platnosti.¹¹⁴

¹⁰⁸ CLOSA, Carlos a Dimitry KOCHENOV, eds. Reinforcing rule of law oversight in the European Union. Cambridge, United Kingdom Cambridge University Press, 2016, s. 22–23, zejména poznámka pod čarou č. 21.

¹⁰⁹ Jako amsterdamská, tak nicejská úprava mířily především na pánované východní rozšíření EU. CLOSA, Carlos a Dimitry KOCHENOV, eds. Reinforcing rule of law oversight in the European Union. Cambridge, United Kingdom Cambridge University Press, 2016, s. 22.

¹¹⁰ MOHAY, Ágoston a Ádám LUKONITS. Protecting the rule of law as a fundamental value of the EU—The article 7 procedure and beyond. OER Osteuropa Recht., roč. 63, s. 403.

¹¹¹ článek 7 (1) SEU

¹¹² článek 7 (2) SEU

¹¹³ Všechna hlasování parlamentu musí být přijata dvou třetinovou většinou členů, čl. 354 SFEU.

¹¹⁴ článek 7(3) SEU

Hlasování Rady jsou v kontextu hlasování o čl. 7 upřesněny v článku 354 Smlouvy o fungování Evropské unie, která jednak stanoví, že stát, o němž se se hlasuje, se na hlasování nepodílí, dále, že zdrží-li se jiný stát hlasování, nezapočítává se do nutného počtu třetiny členských států, a nakonec dále upřesňuje pravidla pro další hlasování podle kvalifikované většiny, byl-li nějaký členský stát připraven o hlasování v Radě.

Jak v tomto kontextu upozorňuje Christophe Hillion důležitost tohoto mechanismu spočívá zejména v tom, že zkoumá porušení hodnot v komplexním jednání členského státu a neomezuje se pouze na jednotlivé případy komisivního či omisivního jednání.¹¹⁵ Naproti tomu Mohay zdůrazňuje, že přísná procedurální pravidla u tohoto mechanismu jsou způsobena právě tím, že porušení hodnot podle čl. 7 může způsobit jakékoliv jednání členského státu a nemusí ani souviset s evropským právem.¹¹⁶ Schepelle článek 7 označuje spíše za karanténní mechanismus, který zamezuje šíření nákazy i do ostatních členských států. Smlouvy podle něj v tomto smyslu nikdy nepředpokládaly, že závazek hodnot v čl. 2 může být po vstupu do EU oslaben. Postrádá-li tedy Evropská unie ve Smlouvách možnost stát vyhodit, článek 7 jí zejména skrze suspendování hlasovacích práv umožňuje stát izolovat a tím ho tak donutit k souladu s evropským právem.¹¹⁷

Úskalí tohoto mechanismu, obecně označovaného jako „nukleární možnost“ Smluv, leží zejména v jednomyslnosti nutné pro takové rozhodnutí. Mechanismus byl nejspíše zamýšlen jako velmi silná, přesně zacílená možnost Unie zasáhnout do vývoje v členském státě ve chvíli, kdy hrozí porušení hodnot, či velmi záhy poté, co už k takovému porušení došlo, jako v případě Rakouska. Dnešní diskuze o problému s právním státem naráží zejména na fakt, že k tomuto fenoménu dochází ve vícero státech najednou. Tento mechanismus, jež byl v celé

¹¹⁵ HILLION, Christophe. *Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means*. In: CLOSA, Carlos a Dimitry KOCHENOV, eds. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge, United Kingdom Cambridge University Press, 2016, s. 66.

¹¹⁶ MOHAY, Ágoston a Ádám LUKONITS. *Protecting the rule of law as a fundamental value of the EU—The article 7 procedure and beyond*. OER Osteuropa Recht. 2017, vol. 63, s. 405.

¹¹⁷ SCHEPPELE, Kim Lane. *Systemic Infringement Actions*. In: CLOSA, Carlos a Dimitry KOCHENOV, eds. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge, United Kingdom Cambridge University Press, 2016, s. 106.

komplexnosti zanesen v nicejské smlouvě právě se smyslem sankcionovat porušení základních hodnot EU, v dnešní konstelaci není nejvhodnějším nástrojem k řešení právního státu v členských státech, jelikož hrozí, že jakákoliv snaha otevřít čl. 7 by namísto řešení situace mohla vést k ještě většímu rozdělení a politickému odcizení mezi členskými státy. Tento článek zamýšlený jako primární způsob řešení společenství s absencí právního státu narazil na politickou realitu, v níž se jednomyslnost nehledá snadno.

4.3.2 čl. 258 a 267

Evropské právo stojí na principu vzájemné spolupráce, a také na faktické nadřazenosti,¹¹⁸ označované také jako primát evropského práva tam, kde je určitá oblast kodifikována evropským *acquis*. Je proto nasnadě, že Evropská unie disponuje kromě čl. 7 i dalšími mechanismy, jak svoji vůli prosadit. Opak by jí totiž zanechal na pospas volnému uvážení členských států. Na tyto mechanismy se proto zaměřím v této části.

Prvním z nich je článek 258 SFEU s dosti širokou možností uplatnění. Svěřuje totiž Komisi právo vydat stanovisko a případně se obrátit na Soudní dvůr Evropské unie, není-li vyslyšeno, vždy, domnívá-li se, že stát nesplnil svůj závazek, který pro něj ze Smluv vyplývá.¹¹⁹ Vzhledem k možnosti velkého rozsahu uplatnitelnosti, které se váže k porušení nejen primárního, ale i sekundárního práva, se jedná o nástroj často využívaný a ve vztahu k právnímu státu ho Komise použila opakovaně, například při řešení některých odchýleních se evropských norem.¹²⁰

Sama Komise připustila efektivitu skrze řízení podle tohoto článku v některých aspektech porušení právního státu, nicméně má za to, že její možnost zasáhnout

¹¹⁸ Nechci se v tomto místě pouštět do rozboru toho, jakým způsobem je primát evropského práva kodifikován v jednotlivých právních řádech členských zemí, proto se držím zkratkovitého vyjádření faktické nadřazenosti.

¹¹⁹ čl. 258 SFEU

¹²⁰ Za všechny jmenujme alespoň rozsudek ve věci 288/12 nebo důležitější rozsudek 286/12, kde SDEU odmítl možnost limitovat věk soudců podle návrhu maďarského zákona jako nepřiměřené omezení.

je limitována pouze na obsah evropských norem.¹²¹ S tím nesouhlasí Craig a De Búrca, kteří se přiklánějí na výklad Kim Lane Scheppeleho.¹²² Tato skepse se zdá být dosti oprávněná, uvážíme-li volnou formulaci čl. 258, která hovoří o „povinnosti, jež pro něj ze Smluv vyplývá“.¹²³ Tato volná formulace by při vhodné interpretaci dokázala obsáhnout jistě čl. 49 SEU, který stanovuje výhradní soulad státu s hodnotami Unie pro jeho vstup, jakožto čl. 3 (1) SEU, který ukládá Unii (a tedy volně přeneseno i členským státům, jež ji tvoří) rozvoj hodnot, jak jsou popsány v čl. 2.

Významnější kritiku proti tomuto postupu vznáší, již zmíněný Scheppele, který úskalí spatřuje zejména v roztržitém boji proti porušení právního státu. Zatímco Komise vidí problém v jeho působnosti, Scheppele shledává, že řízení směřuje vždy proti konkrétnímu porušení *acquis*,¹²⁴ a dále naznačuje úskalí fungování Soudního dvora Evropské unie, který bude posuzovat vždy jen jeden případ, a ani slyšení ve velkém plénu mu neumožní vidět strukturální nedostatky.¹²⁵

Druhou možnost poté poskytuje čl. 267 SFEU, který jednak doplňuje článek 258 tím, že svěřuje Soudnímu dvoru Evropské unie rozhodování o výkladu *acquis*, ale také dává soudům členských států právo se na SDEU obracet, čímž vytváří další mechanismus obrany proti porušení pravidel Unie. Sám SDEU uvedl, že článek 267 a jím upravené řízení o předběžné otázce je základním bodem soudního systému EU.¹²⁶ Článek 267 tedy kodifikuje následující: SDEU může rozhodnout spor o výklad *acquis* – a to jak Smluv jako takových, nýbrž také i všech dalších aktů přijatých Uní a jejími orgány a že na evropský soud se může obrátit soud národního státu, považuje-li to za důležité v konkrétním případě, nebo tak musí učinit každý soud, proti němuž právní řád členského státu neumožňuje vznést

¹²¹ SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Nový postup EU pro posílení právního státu, 2014, s. 5.

¹²² CRAIG, Paul and Gráinne DE BÚRCA. *EU LAW : text, cases, and materials*. New York: Oxford University Press, 2020, s. 52.

¹²³ čl. 258 SFEU.

¹²⁴ SCHEPPELE, Kim Lane. *Systemic Infringement Actions*. In: CLOSA, Carlos a Dimitry KOCHENOV, eds. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 109.

¹²⁵ SCHEPPELE, Kim Lane. *Systemic Infringement Actions*. In: CLOSA, Carlos a Dimitry KOCHENOV, eds. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge, United Kingdom Cambridge University Press, 2016, s. 111–112.

¹²⁶ Rozsudek ve spojených věcech C-558/18 a C-563/18.

opravné prostředky.¹²⁷ Úskalí tohoto mechanismu leží podle Craig a De Búrca zejména v otázce nezávislosti justice, která je zrovna v případě porušení právního státu jednou z klíčových otázek, je-li porušen právní stát v celém rozsahu vždy vyvstane otazník, zda národní soudci jsou nezávislími soudci, jak se v liberální demokracii předpokládá: „Je zde nebezpečí, že takové soudy nebudou odvolávat k SDEU, což by podle článku 267 měly, a nebudou vymáhat evropské právo v jejich jurisdikci, jak jsou povinni v souladu s čl. 19 (2) SEU.“¹²⁸

Ač akademický pohled, otázka jím vznesená není čistě teoretická, neboť taková obava se už dostala i před SDEU v praktické rovině v kontextu polské soudní reformy, která zpochybnila objektivitu a nestrannost kárných řízení, a tudíž i samotnou nezávislost předkládajících soudů.¹²⁹ Důležitost nezávislosti evropský soud vyzdvihl v s Polskem nesouvisejícím rozsudku ve věci C-272/19 VQ proti Land Hessen: „Zmíněná nezávislost je dále nezbytnou podmínkou pro to, aby bylo jednotlivcům v rámci působnosti unijního práva zaručeno základní právo na nezávislého a nestranného soudce stanovené v článku 47 Listiny, které má zásadní význam jakožto záruka ochrany všech práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva. Uvedená nezávislost je konečně klíčová pro řádné fungování systému soudní spolupráce, kterou ztělesňuje mechanismus řízení o předběžné otázce stanovený v článku 267 SFEU, v tom smyslu, že tento mechanismus může být aktivován pouze orgánem, který je pověřen aplikací unijního práva a splňuje mimo jiné toto kritérium nezávislosti.“¹³⁰ V rozsudku ve věci C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses proti Tribunal de Contas týkající se dočasného snížení platů členů účetního dvora poté CJEU zdůraznil, že nezávislost soudců na národní úrovni je důležitá také proto, že „článek 19 SEU, který vyjadřuje hodnotu právního státu potvrzenou v článku 2 SEU, pověřuje soudním přezkumem v unijním právním řádu nejen Soudní dvůr, ale i vnitrostátní soudy.“¹³¹ V případě Polska a článku 267 SEU se stala diskutovanou zejména hrozba kárného řízení,

¹²⁷ čl. 267 SFEU

¹²⁸ CRAIG, Paul and Gráinne DE BÚRCA. EU LAW : text, cases, and materials. New York: Oxford University Press, 2020, s. 57.

¹²⁹ Rozsudek ve spojených věcech C-558/18 a C-563/18, odst. 7.

¹³⁰ Rozsudek ve věci C-272/19, odst. 45.

¹³¹ Rozsudek ve věci C-64/16, odst. 32.

keré by soudcům hrozilo, pokud by v řízení před národním soudem chtěli uplatnit řízení o předběžné otázce. Byť i jen takovou možnost Soudní dvůr rázně odmítl s odkazem na nutnou spolupráci mezi národními soudy a Soudním dvorem, uvědomuje si, že by to de facto znamenalo narušení vymahatelnosti evropského *acquis* v členských státech.¹³²

Judikatura Soudního dvora se především zaměřila na ochranu současných ustanovení Smluv, vyhýbá se však extenzivnímu zásahu do vnitropolitických otázek. Kupříkladu v maltském případě *Repubblika proti Il-Prim Ministru*, vynesla výrok, že organizace soudnictví ve výhradní kompetenci členských států,¹³³ Soudní dvůr může zasahovat pouze v oblastech, které předpokládá *acquis*, ovšem v takovém případě vyžaduje existenci nezávislých soudních orgánů, jež zajišťují ochranu evropského práva v členském státě.¹³⁴ Přitom ovšem neuznala možnosti ohrožení nezávislosti soudnictví v maltském případě způsobu jmenování soudců, jež jsou vybíráni ministerským předsedou. Soudní dvůr tak rozlišuje mezi nezávislostí soudnictví, jež se týká rovněž eliminace zásahu evropského práva do národní organizace justice, ale zároveň vedle toho rozumí touto nezávislostí odpovědnost dostát závazkům členského státu v otázce justiční spolupráce.

4.3.3 Další snahy EU o právní stát

Kromě těchto dvou zmíněných instrumentů Unie v posledních letech vytvořila další způsoby, od nichž si slibuje efektivnější právní stát. První z nich je tzv. EU Justice Scoreboard, který od roku 2013 vzniká pod patronací evropského komisaře pro spravedlnost a vykazuje roční přehled efektivity justičních systémů, a to zejména ve třech ohledech: efektivitě, kvalitě a nezávislosti.¹³⁵ Craig a De Búrca u této aktivity vyzdvihují zejména propracovanost a detailní zpracování

¹³² „Samotná vyhlídka, že proti nim mohou být případně zahájena kárná řízení z důvodu, že předložili takovou žádost nebo se rozhodli na ní trvat po jejím podání, může narušit účinné využití možnosti a výkon funkcí uvedených v předchozím bodě ze strany dotyčných vnitrostátních soudců.“ Rozsudek ve spojených věcech ve spojených věcech C-558/18 a C-563/18, odst. 58.

¹³³ Rozsudek ve věci C-896/19, Odst. 48.

¹³⁴ Rozsudek ve věci C-896/19, Odst. 53.

¹³⁵ EU JUSTICE SCOREBOARD 2021, s. 2.

jednotlivých indikátorů.¹³⁶ Tento přehled je z podstaty spíše metodickým reportem o stavu justičního systému a zejména jejich efektivitě. Nenajdeme v něm proto mnoho informací o problematice právního státu jako takového, spíše je objektivním přehledem stavu justice v zemi.

Druhým nástrojem je tzv. Rule of Law Framework. Jedná se původně o návrh Komise, která došla k závěru, že v systému čl. 7 a 258 se nalézají mezery. Ve svém Sdělení Evropskému parlamentu a radě z roku 2014 proto navrhla doplnění stávajícího mechanismu čl. 7 o předcházející fázi spočívající v expertním vyhodnocení situace, návrhem doporučení a v případě jeho nenaplnění návrhem vznést čl. 7 Radě. Komise se v úvodu svého doporučení zabývá důležitostí právního státu a považuje ho za nezbytný předpoklad, navrhuje tento postup, zároveň ovšem deklarující, že by byl aktivován jen v případech strukturálních problémů (tedy nebyl by konkurencí k čl. 258) a zároveň by ho Komise aktivovala jen za předem nastavených kritérií. Tento proces by měl mít tři fáze: posouzení Komise, doporučení Komise a kroky v návaznosti na doporučení, teprve v poslední fázi, pokud by se nepodařilo v dialogu s dotčeným členským státem problém odstranit, by byl na radě článek 7. Zjevně tak Komise chtěla poskytnout Radě expertní stanovisko, na jehož základě by se mohli členské státy rozhodnout, snižující politickou odpovědnost a poskytující jim metodickou oporu.

Tento mechanismus se nesetkal nejprve se vřelým přijetím – včetně Právní služby Rady, která ho odmítla jako nepodložený ve smlouvách. Jak ovšem ukazuje Craig a De Búrca, Rada nakonec obrátila pod vlivem argumentace, že aby mohl být čl. 7 spuštěn musí existovat monitorovací pravomoc, kterou by mohla Rada použít. A skrze tento mechanismus tak byl vůbec poprvé aktivován čl. 7 (1), a to vůči Polsku.¹³⁷

Třetím mechanismem v pořadí můžeme jmenovat The Council's Annual Rule of Law Dialogue či čtvrtý Cyklus evropského semestru, které slouží spíše jako doplňkové instrumenty. Relativně novým mechanismem je *Mechanismus na*

¹³⁶ CRAIG, Paul and Gráinne DE BÚRCA. EU LAW : text, cases, and materials. New York: Oxford University Press, 2020, s. 50.

¹³⁷ CRAIG, Paul and Gráinne DE BÚRCA. EU LAW : text, cases, and materials. New York: Oxford University Press, 2020, s. 51.

ochranu rozpočtu Unie v případech, kdy mají všeobecné nedostatky týkající se právního státu v členských státech dopad na rozpočet nebo hrozí, že jej budou mít, který se vztahuje k Návrhu nařízení o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech, s identifikací COM(2018) 324¹³⁸ a jehož účelem je ochrana finančních zájmů Unie v těch členských státech, které se v zásadních ohledech – zejména v otázce soudnictví či korupce – odchýlí od společných evropských standardů. Tento mechanismus dostal v aktuálním rozsudku z 16. února 2022 zelenou i ze strany Soudního dvora Evropské unie, který rozhodoval námitku Polska a Maďarska na oprávněnost takový mechanismus zavést. V rozsudku Komise v. Polsko soud neshledal polské argumenty dostatečné, i s odkazem na to, že nebylo Komisi ani Radě přiznáno svrchované právo přezkoumat otázky porušení právního státu a že jde v tomto spíše otázku právní nežli politickou.¹³⁹ A přestože této námitce soudní dvůr nevyhověl, nezapomněl nejprve Komisi připomenout, že „napadené nařízení není zamýšlené k penalizaci porušení právního státu jako takového, ale spíše (...) k ochraně unijního rozpočtu.“¹⁴⁰ Vidíme tak, že doplňkové mechanismy nemají vyplnit současné vakuum a potenciálně snad nahradit čl. 7 SEU či články 258 a 267 SFEU. Je zjevné, že tyto mechanismy nadále zůstávají hlavními nástroji Unie bojovat se snižující se úrovní právního státu. Jejich reálná aplikace je přesto omezená, jak poukazují výše. Každý z nich trpí určitým nedostatkem, který ho zbavuje nároku být dokonalým řešením situace.

V této části jsem rozebral několik mechanismů, jež Unie má či se je rozhodla zavést v reakci na obavy o právní stát. Zatímco čl. 7 je zejména politickým nástrojem mezi členskými státy a jeho slabina spočívá zejména v omezeném použití jen proti jednomu členskému státu, čl. 258 a s ním související článek 267 jsou nástroje legální, jimiž disponuje Komise. Slabinou tohoto řešení je především ukazující se nedokonalost zachytit vážné strukturální problémy členského státu. Z tohoto důvodu Unie postupně vytvořila další mechanismy, z nichž nejnovější

¹³⁸ SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ A RADĚ Další posílení právního státu v rámci Unie Aktuální stav a další možné kroky. 2019.

¹³⁹ Polsko v. Evropský parlament a Rada EU, Case C-157/21, odst. 358.

¹⁴⁰ Maďarsko v. Evropský parlament a Rada EU, C-156/21, odst. 353.

týkající se omezení financování ze strany Evropské unie čeká na své uplatnění, přesto by mohl být silným nástrojem, jak některé státy donutit k tomu, aby se zásadním způsobem mohli od členským státům společných hodnot odchýlit.

5 Extenzivní natahování právního státu v rámci EU

Na problému s mechanismem vynutitelnosti právního státu je podle mého zřejmé nejen to, že se Evropská unie potýká s problémy v některých státech, které se zásadním způsobem odchyľují od sdílené hodnoty demokracie a právního státu, nýbrž zároveň, že aktuální snahy v rámci Evropské unie míří proti úzkému smyslu významu právního státu. Ve snaze řešit pokles sdílených hodnot dochází k úsilí trend zvrátit skrze hledání nových možností, jež současné *acquis* poskytuje, a to v době, kdy se možnosti v minulosti předpokládané pro řešení takové situace zdají být omezené. Evropská unie se vydala cestou hledání řešení, aniž by nutně byla nucena měnit zakládající smlouvy. Navíc změna by navíc zřejmě nepomohla, jelikož by změnu musely opět schválit všechny státy, tedy i ty státy, proti nimž nynější snahy směřují.

Situaci se proto Unie pokouší vyřešit různými způsoby, nicméně je nutno dodat, že kreativní snaha dosáhnout kýženého cíle není z teoretického pohledu tou nejlepší právní odpovědí. Ve snaze dosáhnout právního státu vidíme zřejmé natahování tohoto pojmu, což ve výsledku oslabuje i celou snahu, jelikož není snadné ani navenek takové snažení adekvátně komunikovat. Právní stát, jak jsme viděli nejprve v historickém rozboru tohoto pojmu a poté na jeho kodifikaci v rámci EU je specifický pojem, s nímž by se mělo šetřit a užívat-li se, měl by získat zřejmou definici, vztahující se ke konkrétnímu významu. Přestože se Evropská komise o něco takového pokusila ve svých návrzích, je nutné dodat, že tím zároveň tento pojem rozšířila nad rámec nutného a tuto definiční snahu oslabila.¹⁴¹ Evropská unie jako celek by nejprve měla najít shodu na tom, jaký má tento pojem obsah. Pokouším se ukázat, že především je důležité vymezit k jakému právnímu státu chce mít Unie blíže. Zvolí si cestu mezinárodního společenství, nebo přikročí k uznání nutnosti přiblížení se blíže národnímu pojetí? Evropská unie vznikla jako

¹⁴¹ Například tím, když předsedkyně Komise Ursula von der Leyen v Projevu o stavu Unie v roce 2020 spojuje právní stát se svobodou tisku. Nikoliv, že by svoboda tisku nesouvisela s právním státem, ale nutno dodat, že nezávislý přezkum občany, jež svobodná média zprostředkují náleží spíše do rozměru demokratické kontroly, než právního státu jako legálního principu. Danou pasáž projevu obsahuje i **Zpráva o právním státu 2020**.

společenství států a odtud můžeme pozorovat první zárodky právního státu, které se váží primárně na vztah vzájemné spolupráce.

Korupce, problém nezávislosti médií jsou věci, které vskutku vznikají v důsledku vady na právním státě, nejsou však příčinou takové vady, nýbrž až jejím následkem. Nejprve je nutné jiné porušení zásad právního státu, aby k něčemu takovému mohlo dojít: jsou-li jednou požadavky právního státu naplněny a státu je umožněno vstoupit do EU, pak nejprve musí dojít k určitým strukturálním změnám, v jejichž důsledku může dojít k negativním fenoménům, jež se poté snažíme postihnout. Aby se mohl někdo dopouštět korupce,¹⁴² musí nejprve dojít k vychýlení principu dělení moci, jež eliminují zásah nezávislých přezkumných orgánů.

Unie by proto měla dříve než hledat nové mechanismy, kodifikovat kritéria právního státu pro stávající členy. Toto snažení by nemuselo být složité, vezmeme-li v potaz, že už jsou kodifikovány v rámci přístupových kritérií. Mělo by zejména na principu nejmenšího společného jmenovatele zachytit různorodost právních států členských zemí a zohlednit specifikum administrativního práva Evropské unie. Tedy kromě v liberálních demokraciích obecně uznávaných principů zákonotvorby (jmenovitě zákaz retroaktivity, určitosti, předvídatelnosti a obecnosti) a ochrany materiálního obsahu ústav ve vztahu k lidským právům by měla zohlednit i specifický vztah fungování evropského společenství (za všechny jmenuji alespoň princip upřímné spolupráce či vzájemného respektu k národním specifickým). Tento výklad právního státu, pro nějž by nemuselo být nejprve nutné upravit znění smluv, by umožnil efektivní kontrolu toho, zda je takový princip právního státu ve všech členských státech dodržován.

A až nazraje doba, Evropská unie by si zasloužila zdokonalení mechanismu podle čl. 7 v tom duchu, aby byla schopna reagovat pro závažné odchylení od společného směřování ve více státech zároveň. Poté by zároveň mohla zpřesnit znění článku 2 podle návrhu výše.

¹⁴² Záměrně užívám dokonavý vid s odkazem na existující a trvající porušení z čl. 7 jako diferencii proti individuálnímu trestnému skutku, jež se samozřejmě nevyhýbá žádnému státu, jakkoliv jinak splňujícími všechna kritéria liberální demokracie.

6 Závěr

Práce na komplexní pojetí právního státu v Evropské unii by vydala na samotnou monografii, je tomu zejména proto, že Evropská unie nemá kodifikovanou jasnou definici právního státu jako konceptu per se, přestože se k němu v čl. 2 Smlouvy o Evropské unii hlásí. Vychází proto zejména z širšího konceptu právního státu, jak mu rozumí právní teorie a opírá se v tomto duchu zejména o mezinárodní pojetí skrze evropské soudy. Mým záměrem proto bylo se především zamyslet nad otázkou, zda taková společně sdílená definice Unie nechybí. Podle mého názoru právě to způsobuje nejeden problém v tom, jak s právním státem v kontextu Unie zacházet a jak ho efektivně vymáhat.

Tuto obtíž komplikuje rovněž povaha Evropské unie, která není ani národním státem v tradičním slova smyslu, kde bychom se mohli odkázat na elementární definici právního státu, ani tradiční mezinárodní organizací, kde bychom se mohli odvolat na právní stát ve smyslu rule of law jakožto elementárních principů fungování vztahů mezi státy. V Evropské unii se obě tyto tendence protínají, Unie ovšem kromě snahy Soudního dvora Evropské unie a výkladu právního státu ze strany Komise nedisponuje jednotnou představou o právním státě kombinující oba tyto prvky. To dokazuje zejména fakt, že Komise ve svém snažení často tento pojem užívá nad rámec nutného (například zmiňuje i nezávislost médií) a podstata tohoto jinak cenného principu může uniknout.

Jasná představa unijního právního státu je přesto potřebná, na tom se shoduje Komise i mnozí autoři. Je proto otázkou, zda by namísto své momentální snahy vymoci právní stát, Unie neměla spíše přistoupit k tomu kodifikovat jasná kritéria, co právní stát v rámci společenství znamená, výsledkem čehož by byl jasný a srozumitelný dokument, který by byl nezpochybnitelnou oporou při výkladu právního státu v Evropské unii. Takové snažení by však bylo vhodné po vzoru Kodaňských kritérií klást na úroveň členských států, aby se do budoucna mohl stát součástí *acquis*.

Unie by se potom vyhnula i dalšímu problému, kterému momentálně čelí – nedostatečné skupině mechanismů, jimiž by právní stát mohla vymáhat. Aktivace čl. 7 je nejzazším možným způsobem, k němuž se politicky přistupuje těžko, zejména není-li jasná představa, která nepřekročitelná mez by musela být

narušena. Další legální mechanismy nejsou k vymáhání právního státu, jako principu předcházejícího jakémoliv právo vhodné, neb jsou legálními nástroji, které mohou být efektivně uplatněny především v konkrétních případech, a nikoliv při řešení strukturálního problému. Unie tedy jinými slovy potřebuje právní stát s jasnou definicí, jen díky tomu se bude schopna znovu sjednotit pod jednotnou pozicí v této otázce.

7 Seznam použité literatury

7.1 Monografie

BARETT, Gavin. Úvahy o právním státu a jeho prosazování na úrovni EU. In: TICHÝ, Luboš, ed. *Evropský delikt: porušení základních hodnot Evropské unie a unijní sankční mechanismus*. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2017, s. 29–41. ISBN 978-80-87975-76-3.

CLOSA, Carlos. Reinforcing EU Monitoring of the Rule of Law. In: CLOSA, Carlos and Dimitry KOCHENOV, eds. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 15-35. ISBN 978110710888-2.

CLOSA, Carlos a Dimitry KOCHENOV, eds. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge, United Kingdom Cambridge University Press, 2016. ISBN 978110710888-2.

CRAIG, Paul a Gráinne DE BÚRCA. *EU LAW: text, cases, and materials*. 7. vydání. New York: Oxford University Press, 2020. ISBN 978-0-19-885664-1.

FROMONT, Michel. *Justice constitutionnelle comparée*. Paris: Dalloz, 2013. ISBN 978-2-247-13086-3.

GAILLET, Aurore et al. *Droits constitutionnels français et allemand: perspective comparée*. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2019. ISBN 978-2-275-05386-8.

HILLION, Christophe. Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means. In: CLOSA, Carlos a Dimitry KOCHENOV, eds. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. ISBN 978-1-10-710888-2.

JAKAB, András a Dimitry KOCHENOV. *The enforcement of EU law and values: ensuring member states' compliance*. New York: Oxford University Press, 2017. ISBN: 978-0-19-874656-0.

MARGUÉNAUD, Jean-Pierre. *La Cour européenne des droits de l'homme*. 7. vydání. Paris: Dalloz, 2016. ISBN: 978-2-247-15171-4.

MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014. ISBN 978-80-210-7435-4.

SCHEPPELE, Kim Lane. Systemic Infringement Actions. In: CLOSA, Carlos a Dimitry KOCHENOV, eds. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 105-132. ISBN 978110710888-2.

STREINZ, Rudolf. Principy a hodnoty Evropské unie. In: TICHÝ, Luboš, ed. *Evropský delikt: porušení základních hodnot Evropské unie a unijní sankční mechanismus*. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2017, s. 15–28. ISBN 978-80-87975-76-3.

SUR, Emmanuel. Od nejistého k implicitnímu (Význam principu právního státu a jeho ochrana ve Smlouvě o Evropské unii In: TICHÝ, Luboš, ed. *Evropský delikt: porušení základních hodnot Evropské unie a unijní sankční mechanismus*. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2017, s. 42–60. ISBN 978-80-87975-76-3.

7.2 Časopisecké články

COLLIER, David a James E. MAHON. Conceptual “Stretching” Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis. *The American Political Science Review*. 1993, roč. 87, č. 4, s. 845–855. 10.2307/2938818.

DUDLEY, Danijela. European Union membership conditionality: the Copenhagen criteria and the quality of democracy. *Southeast European and Black Sea Studies*. 2020, roč. 20, č. 4, s. 525–545. DOI: <https://doi.org/10.1080/14683857.2020.1805889>.

HILLION, Christophe. The Copenhagen criteria and their progeny. In: *EU Enlargement: A Legal Approach*. Hart Publishing, 2004, pp. 1–22.

7.3 Legální dokumenty

Amsterdamská smlouva (Úř. věst. C 340, 10.11.1997)

EVROPSKÁ KOMISE. SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Nový postup EU pro posílení právního státu. 2014.

Evropská komise. Zpráva o právním státu 2020: Stav právního státu v Evropské unii, Příloha I. 2020.

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 202, 7.6.2016)

Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. C 202, 7.6.2016)

Lisabonská smlouva (Úř. věst. C 310, 16.12.2004).

Maastrichtská smlouva (Úř. věst. C 191, 29.7.1992)

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech COM(2018) 324 final ze dne dne 2.5. 2018.

Sdělení č. 209/1992 Sb, Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ COM(2014) 158 final ze dne 11.3.2014. Nový postup EU pro posílení právního státu. 2014.

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ A RADĚ COM(2019) 163 final ze dne 3.4.2019. Další posílení právního státu v rámci Unie Aktuální stav a další možné kroky. 2019.

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ COM (2019) 343 final ze dne 17.7.2019. Posilování právního státu v rámci Unie – Akční plán. 2019.

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ A RADĚ Další posílení právního státu v rámci Unie Aktuální stav a další možné kroky. 2019.

7.3.1 Rozsudky Evropského soudu pro lidská práva

Případ Golder proti Spojenému království, rozsudek z 21. 2. 1975, stížnost č. 4451/70.

Malone proti Spojenému království, č. 8691/79, rozsudek pléna ze dne 2. srpna 1984.

Případ Klass a další proti Německu, č. 5029/71, rozsudek pléna ze 6. září 1978.

Případ Şahin Alpay proti Turecku, rozsudek z 20. března 2018, 16538/17.

Případ Sunday Times proti Spojenému království, rozsudek z 26. dubna 1979.
Kruslin proti Francii, č. 11801/85, rozsudek ze dne 24. dubna 1990.

7.3.2 Rozsudky Soudního dvora EU

Rozsudek Parti écologiste "Les Verts" proti Evropskému parlamentu, C-294/83, ze dne 23. dubna 1986.

Rozsudek Soudního dvora EU ve spojených věcech C-558/18 a C-563/18 z 26. března 2020 Miasto Łowicz proti Skarbowi Państwa – Wojewodzie Łódzkiemu.

Polsko v. Evropský parlament a Rada EU ve věci C-157/21.

Maďarsko v. Evropský parlament a Rada EU ve věci C-156/21.

Rozsudek Reppublika, C-896/19 ze dne 20 dubna 2021.

Rozsudek Soudního dvora Associação Sindical dos Juízes Portugueses proti Tribunal de Contas ze dne 27. února 2018.

Rozsudek Soudního dvora ve věci C-272/19, VQ v. Land Hessen, ze dne 9. července 2020.

Rozsudek Soudního dvora ve věci C-288/12, Komise proti Maďarsku, ze dne 8. dubna 2014.

Rozsudek Soudního dvora ve věci C-286/12, Komise proti Maďarsku, ze 6. listopadu 2012.

7.4 Elektronické zdroje

ALLEN, Amy a Eduardo MENDIETA. *The Cambridge Habermas Lexicon* [online]. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. [cit. 2.2.2022]. ISBN: 9781316771303. Dostupné z: <https://doi.org/10.1017/9781316771303>.

DAHL, Robert. Meaning and types of democracy. In: *Britannica* [online]. [n.d]. [cit. 17.2.2022]. Dostupné z: <https://www.britannica.com/summary/democracy>

EVROPSKÁ KOMISE. EU Accession Process: Step by Step. In: *Evropská komise* [online]. 2021 [cit. 10.02.2022]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2021-10/eu_accession_process_clusters.pdf

EU JUSTICE SCOREBOARD 2021 [online]. Evropská komise, 2021. [cit. 19.2.2022]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3523.

EVROPSKÁ KOMISE. *Zpráva o právním státu 2020 – otázky a odpovědi* [online]. 2020. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/qanda_20_1757

EVROPSKÁ KOMISE. *Zpráva o právním státu 2020 – Shrnutí a kapitoly o jednotlivých zemích* [online]. Evropská komise, 2020 [cit. 23.02.2022]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_cs

JACOBS, Francis Geoffrey. *The sovereignty of law* [online]. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. [cit. 19.2.2022]. ISBN 9780521878876. Dostupné z: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511493706>.

HEUSCHLING, Luc. “État de droit”: The Gallicization of the Rechtsstaat. In: Jens Meierhenrich a Martin LOUGHLIN, ed. *The Cambridge Companion to the Rule of Law* [online]. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, s. 68–85. [cit. 19.2.2022]. ISBN: 9781108600569 Dostupné z: <https://doi.org/10.1017/9781108600569>.

INTERVIEW PLUS. Jourová: Polsko a Maďarsko se rozhodly v řadě věcí jít vlastní cestou. Velké části Evropy se to hrubě nelíbí. *iROZHLAS* [online]. 22. 2. 2022 [cit. 23.2.2022]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/polsko-madarsko-vera-jourova-eurokomisarka-evropa-evropska-unie-dotace-pravni_2202221810_jgr

MEIERHENRICH, Jens a Martin LOUGHLIN, ed. *The Cambridge Companion to the Rule of Law* [online]. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, s. 68–

85. [cit. 19.2.2022]. ISBN: 9781108600569 Dostupné z:
<https://doi.org/10.1017/9781108600569>.

LETNAR ČERNIČ, Jernej. The European Court of Human Rights, Rule of Law and Socio-Economic Rights in Times of Crises. *Hague Journal on the Rule of Law* [online]. 2016, roč. 8, č. 2, s. 227–247. [cit. 7.3.2022]. Dostupné z:
<https://doi.org/10.1007/s40803-016-0035-9>.

MAGAZINE LE POINT. Turquie : marée de drapeaux rouges pour la démocratie. In: *Le Point* [online]. 24. 7. 2016 [cit. 11.03.2022]. Dostupné z: https://www.lepoint.fr/monde/turquie-maree-de-drapeaux-rouges-pour-la-democratie-24-07-2016-2056646_24.php

MAGAZINE LE POINT. Turquie: Merkel appelle Erdogan à traiter les putschistes en respectant "l'Etat de droit." In: *Le Point* [online]. 16. 7. 2016 [cit. 11.03.2022]. Dostupné z: https://www.lepoint.fr/monde/turquie-merkel-appelle-erdogan-a-traiter-les-putschistes-en-respectant-l-etat-de-droit-16-07-2016-2054895_24.php

MANDLE, Jon a David A. REIDY. *The Cambridge Rawls lexicon* [online]. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. [cit. 19. 2. 2022]. ISBN 9780521192941. Dostupné z:
<https://doi.org/10.1017/CBO9781139026741>.

MEIERHENRICH, Jens. Rechtsstaat versus the Rule of Law. In: MEIERHENRICH, Jens a Martin LOUGHLIN, ed. *The Cambridge Companion to the Rule of Law* [online]. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, s. 68–85. [cit. 19.2.2022]. ISBN: 9781108600569 Dostupné z:
<https://doi.org/10.1017/9781108600569>.

MOCKLE, Daniel. L'État de droit et la théorie de la Rule of Law. *Les Cahiers de droit* [online]. Faculté de droit de l'Université Laval, 1994, roč. 35, č. 4, s. 823–904. ISSN: 1918-8218. Dostupné z: <https://doi.org/10.7202/043305ar>.

MOHAY, Ágoston a Ádám LUKONITS. Protecting the rule of law as a fundamental value of the EU – The article 7 procedure and beyond. *OER Osteuropa Recht* [online]. 2017, roč. 63, č. 4, s. 401–412. ISSN: 0030-6444. Dostupné z: doi.org/10.5771/0030-6444-2017-4-401

SARGENTINI, Judith a Aleksejs DIMITROVS. The European Parliament's Role: Towards New Copenhagen Criteria for Existing Member States? *JCMS: Journal of Common Market Studies* [online]. 2016, roč. 54, č. 4, s. 1085–1092. [cit. 23. 2. 2022]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/jcms.12403>.

SORDI, Bernardo. Révolution, Rechtsstaat, and the Rule of Law: historical reflections on the emergence of administrative law in Europe. In: ROSE-ACKERMAN, Susan a Peter L. LINDSETH, ed. *Comparative Administrative Law* [online]. Cheltenham: Elgar Publishing, 2011, s. 23–36. [cit. 15.2.2022]. ISBN 978-1-84844-642-7. Dostupné z: <https://wasetlaws.com/pdf/english/1%20%2832%29.pdf#page=41>.

SPANO, Robert. The Future of the European Court of Human Rights — Subsidiarity, Process-Based Review and the Rule of Law. *Human Rights Law Review* [online]. 2018, roč. 18, č. 3, s. 473–494. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngy015>.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Democracy Index 2021: The China challenge* [online]. 2022 [cit. 20.02.2022]. Available at: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>.

TAMANAH, Brian Z. Functions of the Rule of Law. In: Jens Meierhenrich a Martin LOUGHLIN, ed. *The Cambridge Companion to the Rule of Law* [online].

Cambridge: Cambridge University Press, 2021, s. 221–237. [cit. 19.2.2022]. ISBN: 9781108600569 Dostupné z: <https://doi.org/10.1017/9781108600569>.

VEEBEL, Viljar. Relevance of Copenhagen criteria in actual accession: Principles, methods and shortcomings of EU pre-accession evaluation. *Studies of Transition States and Societies* [online]. 2011, roč. 3, č. 3, s. 3–23. [cit. 23.2.2022]. Dostupné z: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=16775>.

VILÁGI, Aneta. Treaty Establishing a Constitution for Europe. *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy* [online]. 2005, č. 1, s. 9–14. [cit. 23.2.2022]. Dostupné z: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=274680>.

VON BOGDANDY, Armin et al. Reverse Solange—Protecting the essence of fundamental rights against EU member states. *Common Market Law Review* [online]. 2012, roč. 49, č. 2, s. 489–520. [cit. 27.2.2022]. Dostupné z: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/49.2/COLA2012018>.

WATTS, Arthur. The International Rule of Law. *German Yearbook of International Law* [online]. 1993, roč. 36, s. 15-45. [cit. 28.2.2022]. Dostupné z: https://heinonline.org/HOL/Page?collection=journals&handle=hein.journals/gyl36&id=15&men_tab=srchresults.

8 Seznam příloh

| | | |
|------|---|----|
| 9.1. | Schéma č. 1: Srovnání právní stát..... | 65 |
| 9.2. | Tabulka č. 1: Právní stát – historické srovnání | 66 |
| 9.3. | Tabulka č. 2: Právní stát | 67 |
| 9.4. | Tabulka č. 3: Právní stát v rámci EU | 67 |

9 Přílohy

9.1 Schéma právní stát

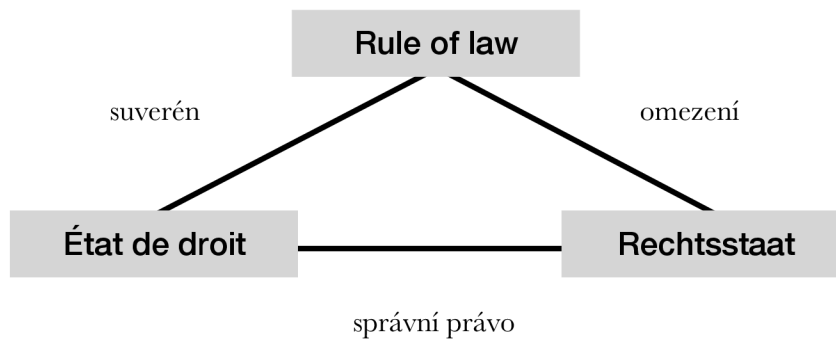


Schéma č. 1: Srovnání právní stát

9.2 Tabulka č. 1: Právní stát – historické srovnání

| | État de droit | Rechtsstaat | Rule of law |
|----------------------------|---|--|--|
| suverén | Republika | Stát | Parlament |
| správa | zvláštní postavení v systému francouzského práva | součástí státního aparátu | není anglo-americké tradici vlastní, vyvíjí se až v nejmodernější době s rozvojem welfare state |
| dělení složek moci | důrazné dělení, důraz na politické rozhodování zákonodárce naplňující všeobecnou vůli | dělení složek moci bez výraznějších specifik | specifické dělení, kde je zásadní vztah parlamentu jako zákonného suveréna a soudce jako ochránce práv jednotlivce |
| požadavky na tvorbu zákonů | legitimizace obecnou vůli občanů | podřízenost právního pořádku se vztahuje na všechny i na zákonodárce | výsadní postavení Parlamentu vycházející z britské tradice nepsané konstituce |
| postavení soudní moci | omezená možnost přezkumu některých aktů | slouží k přezkumu zákonnosti (důraz na formálnost) | zásadní role pro přezkum státního rozhodování pro ochranu jednotlivců |

Tabulka č. 1: Právní stát – historické srovnání

9.3 Tabulka č. 2: Právní stát

| Právní stát |
|---|
| 1. hierarchie právního řádu |
| A. primát ústavy |
| B. primát a zdrženlivost práva |
| C. soudní ochrana |
| 2. princip oddělení mocí |
| 3. formální požadavky aplikované na normativní tvorbu |
| 4. důležité požadavky týkající se normativní tvorby |
| A. materiální princip soudní ochrany |
| B. princip proporcionality |

Tabulka č. 2: Právní stát

9.4 Tabulka č. 3: Právní stát v rámci EU

| |
|--|
| Právní stát EU |
| 1. zásada zákonnosti |
| 2. právní jistota |
| 3. zákaz svévole výkonné moci |
| 4. nezávislý a účinný soudní přezkum zahrnující respekt k základním právům |
| 5. rovnost před zákonem |

Tabulka č. 3: Právní stát v rámci EU