

„Jednotní v rozmanitosti“: požadavky na EU jako právní společenství států

Rudolf Streinz*

Abstrakt: Jednota v rozmanitosti je charakteristickým znakem Evropské unie. Národní zvláštnosti každého členského státu jsou součástí jeho identity, kterou je Evropská unie podle čl. 4 odst. 2 SEU povinna respektovat. Na druhé straně se však vyžaduje dodržování unijního práva, zejména společných hodnot podle čl. 2 SEU. Právo je totiž základem Evropské unie jako právního společenství. Princip právního státu představuje nezadatelný fundament vzájemné důvěry, který mimo jiné vyžaduje soudcovskou nezávislost na zákonodárné a výkonné moci, které soudy kontrolují. K dodržování těchto hodnot slouží jednak velmi málo účinné řízení podle čl. 7 SEU, jednak řízení o porušení smlouvy, v němž mohou být členskému státu ukládány sankce. Integrativní společenství vyžaduje omezení politické moci členských států. Proto je stanovení a dodržování správné míry poměru mezi unijní integrací a pravomocemi členských států trvalým úkolem obdobně jako respektování principu právního státu.

Klíčová slova: European Union – member states, sanctions, judicial independence, rule of law

1. Problém: Aktuální prvky „polykrize“ EU

„Jednotní v rozmanitosti“. Tak zní heslo Unie dle čl. I-8 Smlouvy o ústavě pro Evropu ze dne 29. října 2004¹ o „symbolech Unie“. Přestože tato smlouva ztroskotala na referendu ve Francii a Nizozemsku a dané ustanovení nebylo zahrnuto do Lisabonské smlouvy z 13. prosince 2009, je jednota v rozmanitosti charakteristickým rysem EU. Má však své světlé i stinné stránky. Přínosem je, že umožňuje zohlednit národní specifika. Například zásada vzájemného uznávání, která byla rozvinuta v zásadních rozsudcích *Dassonville*² a *Cassis de Dijon*,³ umožňuje zejména v oblasti potravinového práva vyhnout se „univerzálnímu evropskému přístupu“ a omezit se na harmonizaci základních otázek ochrany zdraví a ochrany spotřebitele.⁴ Problémem je naopak nedostatek jednoty v důležitých otázkách, které lze nakonec vyřešit pouze na evropské úrovni. Zatímco v případě Brexitu, tedy jedné ze součástí toho, co tehdejší předseda Komise Jean Claude Juncker nazval „polykrizí“ Evropské unie,⁵ ještě EU sledovala jednotnou linii – navzdory antagonistickým snahám Spojeného království stavět na přetrvávající rozdílnosti zájmů členských států⁶ – pokusy o řešení dalších součástí „polykrize“ v důsledku nedostatku jednoty selhaly.

* Prof. Dr. Rudolf Streinz, Mnichov. Překlad přednášky prosloušené v rámci Fóra Centra právní komparatistiky PF UK dne 21. 10. 2021. Přeložili Luboš Tichý a Andrea Škopková.

1 Úř. věst. 2004, č. C 310/1.

2 SDEU, 120/78, ECLI:EU:C:1979:42.

3 SDEU, 8/74, ECLI:EU:C:1974:82.

4 Viz „nové strategie“ STREINZ, R. In: STREINZ, R. – KRAUS, M. (eds). *Lebensmittelrechts-Handbuch, Loseblatt 41*. EL 2020, III.C, marg. č. 116–117a.

5 JUNCKER, J.-C. Projev ze dne 21. 6. 2016 v Aténách. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_16_2293>.

6 O Brexitu viz např. příspěvky ve sborníku KRAMME, M. – BALDUS, Ch. – SCHMIDT-KESSEL, M. (eds). *Brexit. Privat- und wirtschaftsrechtliche Folgen*. 2. vydání. 2020.

Konkrétním příkladem je uprchlická politika. Zde se ukazuje, že v takto citlivé oblasti nepomůže ani princip většinového hlasování, který se aplikuje na otázky rozvoje společného evropského azylového systému (čl. 78 odst. 2 SFEU stanoví řádný legislativní postup, a tedy kvalifikovanou většinu v Radě k přijetí relevantních opatření), pokud se přehlasované státy nepodřídí rozhodnutím Soudního dvora Evropské unie (SDEU).⁷ To obecně odhaluje problém většinového rozhodování o citlivých otázkách a ovlivnilo by to i zahraniční a bezpečnostní politiku, včetně obranné politiky. Řešením je tedy posílená spolupráce, např. stálá strukturovaná spolupráce (PESCO),⁸ na které se dohodlo 25 členských států. „Kdo chce víc, udělá víc“ je také jedním ze scénářů, které Komise představila v Bílé knize o budoucnosti Evropy.⁹ Vytváří jednotu v užším kruhu nejméně devíti členských států a zároveň zavádí novou rozmanitost mezi zúčastněnými a vnějšími členskými státy a vyžaduje jejich vzájemnou koordinaci. Tuto vícerychlostní Evropu máme i v Evropské měnové unii, jejíž problémy se i přes některé úspěchy Evropského mechanismu stability (ESM) v žádném případě nepodařilo vyřešit a pro kterou pandemie koronaviru SARS-CoV-2 přináší nové výzvy, jejichž řešení, jak ukázalo zasedání Evropské rady v červenci 2020,¹⁰ vyžaduje překonání kontroverzních postojů, které mají své opodstatnění nejen mezi členskými státy v Evropské radě a Radě, ale i mezi nimi a Evropským parlamentem.

Ze současných problémů Evropské unie je třeba se zde intenzivněji zabývat otázkou, zda a jaké rozdíly v členských státech může – a případně musí – Unie jako společenství hodnot tolerovat, aby fungovala jako integrované společenství, které je členskými státy (a to i vnitrostátně) akceptováno.¹¹

Cíl „stále pevnějšího svazku mezi národy Evropy“, „*ever closer union*“, stanovený v čl. 1 odst. 2 SEU, měl být podle britského premiéra Camerona vypuštěn. Cameron britské referendum naplánoval v očekávání, že se voliči vysloví pro setrvání („*remain*“) v EU a že uklidní kritiky a odpůrce EU ve své vlastní straně. To by vyžadovalo změnu SEU, což nebylo, na rozdíl od některých jiných Cameronových požadavků či návrhů, v této podobě reálné.

I po vystoupení Spojeného království z EU po skončení přechodného období 31. prosince 2020¹² zůstává pro budoucnost Evropské unie zásadní otázkou, jak těsná by měla být Unie, tj. kolik Evropy potřebujeme a chceme, a kolik Evropy, nutně spojené s omezením naší vlastní národní politické svobody, můžeme tolerovat. Podle čl. 4 odst. 2 první

⁷ SDEU, C-643/15 a C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631 – *Slovensko a Maďarsko proti rozhodnutí Rady* (EU) 2015/1601. Viz RUFFERT, M. Verteilungsquoten für Flüchtlinge. *Juristische Schulung*. 2018, 58. Jhrg., s. 303.

⁸ Rozhodnutí Rady 2017/2315 ze dne 11. prosince 2017 (Úř. věst. 2017, č. L 331/57). Dánsko, Malta a Spojené království, které mezitím vystoupilo z EU, se neúčastnily.

⁹ KOMISE EU. *Bílá kniha o budoucnosti Evropy. EU 27 v roce 2025 – úvahy a scénáře*. COM (2017) 2025, 1. 3. 2017.

¹⁰ Doc. EUCO 10/20. O dohodě o novém rozhodnutí o vlastních zdrojích EU a programu EU nové generace a možných důsledcích viz níže VIII.

¹¹ Srov. také STREINZ, R. Europa auf dem Prüfstand. In: MAYER, T. (ed.). *Das Prinzip Europa. Anspruch & Weg, 31. Europäische Notarentage 2019*. Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2020, s. 25 (32 f.); MAYER, T. Principy a hodnoty v Evropské unii. In: HATJE, A. – TICHÝ, L. (eds). *Liability of Member States for the violation of fundamental values of the European Union. Europarecht (Supplement)*. 2018, 1, s. 9.

¹² Úmluva o vystoupení mezi EU a Spojeným královstvem ze dne 24. 12. 2020 (Úř. věst. 2020, L 444) vstoupila v platnost prozatímně dne 1. 1. 2021 a definitivně dne 28. 2. 2021 po schválení rovněž Evropským parlamentem. Podle očekávání již způsobuje problémy, viz PRIEBE, R. Brexit: „The deal is done“ – „Die Uhr tickt nicht mehr“... *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2021, 32. Jhrg., s. 89, a dále HÖRDT, M. – O'BRIEN, K. Der Anfang vom Ende? Das finale (?) Brexit-abkommen und seine Auswirkungen auf Irland – Teil 1: Institutioneller Rahmen und Dienstleistungen. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2021, 32. Jhrg., s. 430 (s. 432 an.).

věty SEU respektuje Unie národní identitu členských států, která se projevuje „v jejich základních politických a ústavních strukturách, včetně regionální a místní samosprávy“. Tyto struktury členských států však musí být trvale slučitelné s hodnotami, na nichž je Unie založena, a sice s „úctou k lidské důstojnosti, svobodě, demokracii, rovnosti, právnímu státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin“, jak je stanoveno v čl. 2 první větě SEU. Podle čl. 2 druhé věty SEU jsou tyto hodnoty společné všem členským státům. Vzhledem k vývoji v některých členských státech o tom ale panují takové pochybnosti, že Komise EU byla nucena zahájit „dialog o právním státě“ a poté, co se ukázal jako neúčinný, zahájit řízení o porušení Smlouvy a řízení podle čl. 7 SEU. Zvláště problematické je ohrožení nezávislosti soudů jako základního prvku právního státu založeného na dělbě moci. Vždyť právo je základem Evropské unie a právní stát je základem vzájemné důvěry, která je pro Unii nezbytná.

Zatím jsem stručně popsal některé relevantní případy ilustrující řečenou polykrizi Evropské unie. Slogan „jednotní v rozmanitosti“ není tak pouhým postulátem, ale zároveň i testem míry úspěšnosti fungování Evropské unie. Vystoupení Spojeného království je příkladem jeho aplikace. I další aktuální problémy svědčí ve značné míře o neshodách při vymezování hranice mezi oběma pojmy obsaženými v uvedeném sloganu (jednota a rozmanitost, respektive odlišnost).

Účelem tohoto příspěvku je analyzovat používání těchto protikladných veličin ve dvou citlivých oblastech, které jsou sice v působnosti členských států, ale současně musí být národní právní úprava a její používání v souladu s některými zásadními požadavky unijního práva. Jde o dva konkrétní případy z oblasti justice a rodinného práva. První se týká pravomocí polské Národní rady spravedlnosti a nezávislosti soudů; ve druhém případě se jedná o chápání rumunské právní koncepce manželství v kontextu základních unijních svobod na jednotném trhu. V částech 2.–5. se článek soustřeďuje na základní princip, který představuje imanentní fundament nejen Evropské unie, ale i jednotlivých členských států, jehož výklad je předmětem dlouhodobého konfliktu mezi Evropskou unií a členskými státy (Polskem a Maďarskem). Jde o princip právního státu, jenž je integrální součástí hodnotového systému Evropské unie (viz již citovaný čl. 2 SEU). Jeho dodržování představuje základní povinnost členských států. Vynutitelností této povinnosti a relevantním sankčním mechanismem se zabývá část 6. V další části (7) analyzuji senzitivní problematiku rozdílného a stále se vyvíjejícího konceptu manželství. Zde se zabývám mírou konfliktu mezi veličinou jednoty společných hodnot a jejím protipólem, kterým je hodnota národní identity členských států. Ta vychází z národních kulturních tradic každého státu a je základem řečené rozmanitosti Evropské unie respektující odlišnosti. Osmá část je podnětem k diskusi o potřebě možné reformy dělby pravomocí mezi členskými státy a Evropskou unií, před kterou nás staví ne zcela uspokojivé řešení pandemie koronaviru. Závěrem shrnuji základní poznatky, k nimž jsem dospěl.

2. Právo jako základ EU

Evropská unie, stejně jako Evropská společenství, je založena na mezinárodních smlouvách mezi členskými státy. Ty jsou stále „pány smluv“, jak vyplývá z ustanovení o jejich změně (čl. 48 SEU), což v neposlední řadě potvrzuje i možnost vystoupení z EU (čl. 50 SEU). Dokud jsou však státy součástí Evropské unie, jsou vázány nejen primárním právem vytvořeným základními smlouvami a jejich změnami, tedy „ústavou“¹³ Evropské unie, ale také sekundárním právem (nařízení, směrnice, rozhodnutí, čl. 288 SFEU) vytvořeným

na základě svrchovaných práv, jež členské státy přenesly na EU, a také rozsudky SDEU, který odpovídá za dodržování práva při výkladu a uplatňování Smluv (čl. 19 odst. 1 SEU). Orgány EU však musí jednat v rámci svrchovaných práv (pravomocí), která jim byla svěřena. Zda tomu tak je, může vést ke sporům zejména mezi vnitrostátními ústavními soudy a SDEU, jimž je třeba předcházet a případně je zažehnat vzájemným porozuměním. Evropská unie, stejně jako Evropské společenství,¹⁴ se považuje za „právní společenství“ nebo „právní unii“ a může existovat pouze jako taková.¹⁵ SDEU to již zdůraznil ve vztahu k EHS a potvrdil¹⁶ v souvislosti s Evropskou unií.¹⁷ V zásadním rozsudku *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* ohledně předběžné otázky stran snížení platů soudců portugalského Účetního dvora (*Tribunal de Contas*), k němuž došlo v rámci všeobecného snížení platů ve státní správě, SDEU, který se také zásadně vyjádřil k opatřením přijatým polskou vládou, objasnil souvislost s hodnotami EU uvedenými v čl. 2 SEU a zejména význam nezávislosti soudů pro právní stát jako základní hodnotu Evropské unie coby „právní unie“.¹⁸

3. EU jako společenství hodnot

Článek 2 SEU přebírá společně „zásady“ uvedené v čl. 6 odst. 1 SEU ve starém znění a prohlašuje je společně s lidskou důstojností, rovností a právy příslušníků menšin za „hodnoty“, na nichž je Unie „založena“ (první věta) a které jsou společně všem členským státům (druhá věta). Tato formulace „*kolísá mezi (chtěnou) deskripcí a preskripcí*“.¹⁹ Normativní prvek vůči členským státům je v tomto ohledu zřejmý z čl. 49 odst. 1 SEU, podle něhož je respektování a závazek prosazování těchto hodnot předpokladem pro to, aby stát mohl požádat o přijetí do EU. Vyplývá i z čl. 7 odst. 1 SEU, který upravuje předpoklady zahájení nebo pokračování sankčního řízení až po pozastavení práv včetně hlasování v Radě (odst. 3) v případě „*zřejmého závažného porušení*“ (odst. 1) nebo zjištěného „*závažného a trvajících porušení*“ (odst. 2) hodnot uvedených v článku 2. Kvůli tomuto normativnímu prvku se čl. 2 SEU označuje také jako „*ustanovení o homogenitě*“.²⁰ Právní kvalifikace a její důsledky jsou však sporné.²¹ SDEU učinil čl. 2 SEU soudně vymahatelným tím, že

¹³ Tak již SDEU, 294/83 – *Les Verts v. Evropský parlament*, ECLI:EU:C:1986:166, odst. 23 o Smlouvě o EHS.

¹⁴ Srov. již HALLSTEIN, W. Die EWG – Eine Rechtsgemeinschaft. In: OPPERMANN, T. *Europäische Reden*. 1979, s. 341 an.; HALLSTEIN, W. *Die Europäische Gemeinschaft*. 5. vydání. 1979, s. 51 an.

¹⁵ Srov. STREINZ, R. Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft. In: *Festschrift für Detlef Merten*. 2007, s. 395 (s. 396 an.).

¹⁶ SDEU, 294/83 – *Les Verts v. Evropský parlament*, ECLI:EU:C:1986:166, odst. 23: „že Evropské hospodářské společenství je společenstvím založeným na vládě práva tohoto druhu. Členské státy ani orgány Společenství nejsou imunní vůči přezkumu toho, zda jsou jejich akty v souladu s ústavním nástrojem Společenství, Smlouvou.“ Dále např. SDEU, stanovisko 1/91 (EHP I), ECLI:EU:C:1991:490, odst. 21.

¹⁷ SDEU, C-64/16 – *Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, odst. 31: „Unie je právní unií“.

¹⁸ SDEU (pozn. 17), odst. 32. K tomu viz rozbor rozsudku STREINZ, R. *Europarecht: Bedeutung der richterlichen Unabhängigkeit. Juristische Schöpfung*. 2018, s. 1016 an.

¹⁹ PECHSTEIN, M. In: STREINZ, R. (ed.), *EUV/AEUV. Kommentar*. 3. vydání. 2018, čl. 2 SEU, marg. č. 1.

²⁰ CALLIESS, Ch. In: CALLIESS, Ch. – RUFFERT, M. *EUV/AEUV Kommentar*. 5. vydání. 2016, čl. 2 SEU, odst. 7; MANGIAMELI, S. The Union's Homogeneity and its Values in the Treaty on European Union. In: BLANKE, H.-J. – MANGIAMELI, S. (eds). *The European Union after Lisbon*. 2012, s. 21 an.

²¹ Srov. například HILF, M. – SCHORKOPF, F. In: GRABITZ, E. – HILF, M. – NETTESHEIM, M. (eds). *Das Recht der Europäischen Union*, lístkovnice, EL 70/2020, čl. 2 SEU, marg. č. 40, 46 an.

v čl. 19 SEU spatřuje konkretizaci hodnoty právního státu proklamovanou v čl. 2 SEU s důsledky pro vnitrostátní soudy.²²

4. Právní stát jako základ vzájemné důvěry

EU jakožto právní společenství je založeno na vzájemné důvěře, že členské státy dodržují unijní právo, tedy primární právo upravené ve Smlouvách a sekundární právo založené na zmocněních v nich uvedených (srov. čl. 288 SFEU), a uvádějí je v účinnost ve vnitrostátní oblasti. Za tímto účelem musí členské státy vytvořit nezbytné právní prostředky k zajištění účinné právní ochrany v oblastech, na které se vztahuje právo Unie (čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU). Vzájemná důvěra je základem zásady vzájemného uznávání, jež je součástí základních svobod.²³ Vzájemná důvěra a podmínky, které ji umožňují, jsou nezbytné pro tak citlivé oblasti, jako je vydání (extradice) do členských států příslušných pro azylové řízení podle dublinského nařízení a vydání do členského státu na základě evropského zatýkacího rozkazu vydaného členským státem.²⁴

5. Aktuální problémy

V konkrétním případě omezení vydání na základě evropského zatýkacího rozkazu byl problém v tom, zda je dotyčné osobě v Polsku zaručen nezbytný spravedlivý proces vzhledem ke značným pochybnostem o nezávislosti tamních soudů. To se týká jednoho z aktuálních problémů, a to ohrožení nezávislosti soudů představovaných různými opatřeními zavedenými reformou soudnictví z roku 2015, na niž navázala současná polská vláda strany PiS. O těchto opatřeních a o protiopatřeních, která přijala nebo o která usiluje Komise, zejména prostřednictvím řízení o porušení Smlouvy (čl. 258 SFEU) a o předkládání předběžných otázek, pojednává kapitola o právním státě v Polsku²⁵ zprávy Komise o stavu právního státu v Evropské unii.²⁶ Nejnověji SDEU rozhodl proti Polsku v řízení o porušení Smlouvy při uskutečňování reformy soudnictví, konkrétně ohledně složení a funkce vytvořeného kárného senátu v rozporu s čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU a čl. 267 odst. 2 a 3 SFEU.²⁷

²² SDEU (v pozn. 17), odst. 32: „Článek 19 SEU, který konkretizuje hodnotu právního státu proklamovanou v článku 2 SEU, svěřuje úkol zajistit soudní přezkum v právním řádu Unie nejen Soudnímu dvoru, ale i vnitrostátním soudům. Vnitrostátní soudy přitom ve spolupráci se Soudním dvorem plní úkol, který jim byl společně svěřen, aby zajistily dodržování práva při uplatňování a výkladu Smluv [...]. Aby zajistily účinnou soudní ochranu v oblastech, na které se vztahuje právo Unie, musí zavést nezbytné opravné prostředky (čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU), tj. stanovit systém opravných prostředků a postupů zajišťujících účinný soudní přezkum v těchto oblastech.“

²³ Viz STREINZ, R. *Europarecht*. 11. vydání. 2019, marg. č. 1005 an.

²⁴ To ilustruje rozsudek Soudního dvora o mezích povinnosti předání na základě předložení věci irským vrchním soudem v souvislosti s polským evropským zatýkacím rozkazem, SDEU (Spojené království), C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586 – Minister of Justice and Equality. Viz PAYANDEH, M. *Juristische Schulung*. 2018, s. 919.

²⁵ Doc. SWD (2020)320 final, s. 1–9.

²⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Zpráva o právním státě 2020, COM (2020) 580 v konečném znění.

²⁷ Soudní dvůr (SDEU), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596 – *Komise v. Polsko*. Předtím bylo vydáno předběžné opatření, kterým bylo nařízeno pozastavení činnosti kárné komise, SDEU (SDEU), C-791/19 R, ECLI:EU:C:2020:277 – *Komise/Polsko*. Viz ad 6. 2 níže.

Různými nedostatky se zabývá zmíněná zpráva Komise EU v kapitolách věnovaných stavu právního státu ve všech členských státech.²⁸ Pro další členství státu v Evropské unii je však problematické, pokud jsou deficity způsobeny záměrně, jsou „systémové“ a ovlivňují hodnoty Unie v jejím jádru. Jak vyplývá z posledního rozhodnutí SDEU, platí to zjevně i pro soudní systém v Polsku, neboť zde je potlačována nezávislost soudů a také interakce s Evropským soudním dvorem. Zpráva o Maďarsku rovněž konstatuje známky těchto systémových nedostatků. Záměrné ohrožování nezávislosti soudů, neúčinná protikorupční opatření a potírání nezávislých médií vesměs působí negativně.²⁹ Premiér Orbán navíc prohlásil „neliberální demokracii“ za státní cíl.³⁰ I v Rumunsku³¹ je problémem zajištění nezávislosti soudů a účinný boj proti korupci. Ve všech těchto případech vyvstává otázka účinných postupů k prosazování právního státu.

6. Řízení sloužící k dodržování principu právního státu

6.1 Sankční řízení podle čl. 7 SEU

Řízení podle čl. 7 SEU, upravené Amsterodamskou smlouvou a v podstatě převzaté Lisabonskou smlouvou, stanoví sankce sahající až k odnětí hlasovacích práv v případě závažného systémového porušování hodnot uvedených v čl. 2 SEU členským státem. Bývalý předseda Evropské komise Barroso proto toto řízení označil za „*nuclear option*“.³² Ukázalo se však, že je spíše papírovým tygrem. Důvodem je skutečnost, že tato politická procedura, jejíž zahájení jakož i samotné zjištění ohrožení nebo porušení zásad právního státu a následné rozhodnutí o sankcích závisí na uvážení příslušných orgánů,³³ podléhá kontrole SDEU pouze z hlediska dodržení procesních ustanovení (čl. 269 SFEU)³⁴ a předpokládá velmi vysoké hlasovací kvorum. Například pro určení ohrožení je již v Radě vyžadována čtyřpětinová většina. Skutečnost, že k uložení sankcí stačí rozhodnutí Rady kvalifikovanou většinou, popírá fakt, že Evropská rada musí nejprve jednomyslně konstatovat porušení hodnot. Dotyčný členský stát je sice z těchto hlasování vyloučen; to však nebrání aliancím potenciálně dotčených států na recipročním základě hlasovat proti. Tomu by bylo možné čelit pouze zahájením řízení proti dotčeným státům současně, k čemuž by však bylo nutné obě řízení spojit, což smlouvy nepředvídají.³⁵ Tato nedostatečná účinnost se odráží v pomalém postupu řízení, iniciovaných v roce 2017 Evropskou komisí proti Polsku³⁶ a v roce 2018 Evropským parlamentem proti Maďarsku.³⁷

²⁸ Viz kapitoly o právním státě v Německu (SWD(2020)304 final) a v České republice (SWD(2020)302 final).

²⁹ Srov. kapitolu o situaci v oblasti právního státu v Maďarsku, dokument SWD(2020)316 final, s. 1 an.

³⁰ Srov. HALMAI, G. In: KADELBACH, S. (ed.). *Constitutional Crises in the European Union*. 2018, s. 85.

³¹ Viz kapitola o právním státě v Rumunsku, dokument SWD (2020)322 final. Stejně jako v Bulharsku i zde Komise od přistoupení v roce 2007 sleduje reformy v oblasti soudnictví a boje proti korupci v rámci mechanismu spolupráce a ověřování.

³² KOMISE EU. Zpráva o stavu Unie z 11.9.2013.

³³ PAYANDEH, M. Das unionsverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip. *Juristische Schulung*. 2021, s. 481 (s. 487 an.).

³⁴ Viz PECHSTEIN, M. In: STREINZ, R. (ed.). *EUV/AEUV-Kommentar*. 3. vydání. 2018, čl. 7 EUT, marg. č. 12.

³⁵ MADER, O. Enforcement of EU Values as a Political Endeavour: Constitutional Pluralism and Value Homogeneity in Times of Persistent Challenges to the Rule of Law. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2019, No. 11, s. 133 (s. 164).

³⁶ Návrh Komise ze dne 20. 12. 2017, COM (2017) 835 final.

³⁷ Rozhodnutí ze dne 12. 9. 2018. Žaloba podaná proti němu Maďarskem byla zamítnuta Soudním dvorem EU, C-650/18, ECLI:EU:C:2021:426 – *Maďarsko v. Evropský parlament*.

6.2 Řízení o porušení Smlouvy

Evropská komise zahájila proti Polsku³⁸ a Maďarsku řízení pro porušení Smlouvy (čl. 258 SFEU), aby zajistila ochranu právního státu. Toto řízení lze od novely Maastrichtskou smlouvou považovat za efektivní, neboť v případě nedodržení rozsudku SDEU může být právě z důvodu tohoto porušení zahájeno další řízení, které může v případě potřeby skončit uložením penále nebo paušální částky k výkonu rozsudku (čl. 260 odst. 2 SFEU). Sám SDEU však uznává „citlivost“ tohoto řízení z důvodů nedostatečné nezávislosti soudů, neboť organizace soudů sama o sobě spadá do pravomoci členských států.³⁹ Proto zamítl návrh Komise na rozhodnutí v urychleném řízení o žalobě o porušení Smlouvy proti Polsku, ale vydal předběžné opatření⁴⁰ a věc projednal přednostně.⁴¹ Soudní dvůr konstatoval, že Polsko porušilo čl. 19 odst. 1 a 2 SEU a čl. 267 odst. 2 a 3 SFEU. Podle čl. 19 odst. 1 a 2 SEU musejí totiž členské státy poskytnout nezbytné prostředky k zajištění účinné právní ochrany v oblastech upravených unijním právem. Při výkladu čl. 19 odst. 1 a 2 SEU je třeba náležitě zohlednit čl. 2 SEU, který mimo jiné předpokládá hodnotu právního státu, a tedy i nezávislost soudů jako ústřední pilíř EU, a čl. 47 Listiny základních práv EU, který zaručuje právo na účinnou právní ochranu a nestranný soud. Omezení na oblasti, na které se vztahuje právo Unie, nezbavuje povinnosti zajistit nezávislý soudní systém obecně. V tomto ohledu SDEU správně zjistil systémové nedostatky v Polsku.⁴² Vzhledem k celkovému kontextu komplexní reformy soudnictví v Polsku, zejména v důsledku faktorů souvisejících s vytvořením kárného senátu, neposkytuje reforma všechny záruky soudcovské nezávislosti a nestrannosti. Soudci nejsou dostatečně chráněni zejména vůči přímému či nepřímému vlivu polské zákonodárné a výkonné moci. Ten zahrnuje i skutečnost, že postup jmenování soudců Nejvyššího soudu, včetně členů kárného senátu, je z podstatné části určován Národní radou spravedlnosti, tedy orgánem, který byl polskou výkonnou a zákonodárnou mocí výrazně přetvořen a jehož nezávislost může vyvolávat důvodné pochybnosti. Klasifikace obsahu soudních rozhodnutí coby kárného provinění může být využita k politické kontrole soudních rozhodnutí nebo k nátlaku na soudce s cílem ovlivnit jejich rozhodování a narušit nezávislost dotčených soudů. O kárných věcech soudců by mělo být rozhodnuto v přiměřené lhůtě a při respektování jejich práva na obhajobu.⁴³ Zjevným porušením čl. 267 odst. 2 a 3 SFEU je bránění právu a (v některých případech) povinnosti spočívající v předložení předběžné otázky SDEU i v rámci disciplinárního řízení, které platí pro polské soudy obecně. Porušuje tak jejich právo podle čl. 267 odst. 2 SFEU, v případech podle čl. 267 odst. 3 SFEU brání splnění jejich povinnosti obrátit se na SDEU, kterou nelze omezit vnitrostátním právem, „*a tedy celý systém spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem, který byl zaveden Smlouvami za účelem zajištění jednotného výkladu a plného uplatňování práva Unie*“.⁴⁴

³⁸ Přehled řízení o nesplnění povinnosti, které bylo v této souvislosti zahájeno proti Polsku, v tiskové zprávě Komise ze dne 31. 3. 2021.

³⁹ Přesně SDEU, C-585/18 a další, ECLI:EU:C:2019:982, odst. 75. Srov. PAYANDEH, M. *Juristische Schulung*. 2020, s. 370.

⁴⁰ SDEU, C-791/91 R, ECLI:EU:C:2020:277.

⁴¹ SDEU C-791/91, ECLI:EU:C:2021:596.

⁴² K určování systémových nedostatků v řízení o porušení Smlouvy srov. PAYANDEH, M. *Das unionsverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip*, s. 487 s dalšími odkazy.

⁴³ Srov. shrnutí v tiskové zprávě Komise č. 130/21 ze dne 15. 7. 2021.

⁴⁴ Tisková zpráva Komise č. 130/21 ze dne 15. 7. 2021.

Uvidíme, zda se Polsko, jako dosud v případech, kdy SDEU prohlásil povinné odchody do důchodu a výměny soudců za odporující právu EU,⁴⁵ podřídí i tomuto rozhodnutí SDEU a návrhy na změny zákona vezme zpět. Dosavadní reakce polské vlády a zejména rozhodnutí (reformovaného) Ústavního soudu, který prohlásil předběžné opatření SDEU týkající se kárného senátu za protiústavní,⁴⁶ vyvolaly v tomto ohledu pochybnosti. Polská vláda však oznámila, že kárný senát v jeho současné podobě zruší. V případě nutnosti by bylo nutné rozsudek SDEU vymáhat prostřednictvím dalších řízení o nesplnění povinnosti vyplývajících z rozsudku SDEU a uložením paušální částky nebo penále (čl. 260 odst. 2 SFEU).⁴⁷

6.3 Řízení o předběžné otázce

Porušení zásad právního státu a zejména nezávislosti soudů bylo rovněž namítáno v řadě řízení o předběžné otázce.⁴⁸ Ačkoli zde SDEU vykládá pouze právo Unie (srov. čl. 267 odst. 1 SFEU), nepřímým způsobem poskytuje informace o slučitelnosti vnitrostátního práva s právem unijním.⁴⁹ Na tomto základě rozhoduje o konkrétním případě vnitrostátní soud, který je však zároveň vázán požadavky SDEU. V tomto ohledu se řízení o předběžné otázce liší od řízení o porušení Smlouvy a je účinnější, i když těžkopádnější.⁵⁰

6.4 Postupy vedoucí k respektování právního státu

Vzhledem k tomu, že při neexistenci možnosti vyloučení členského státu – čl. 50 SEU stanoví pouze dobrovolné a v konečném důsledku samovolné vystoupení z EU – jsou možné pouze finanční sankce, diskutovalo se o tom, zda a jak lze finančními sankcemi čelit nedostatkům v oblasti právního státu.⁵¹ V roce 2020 vedl návrh Komise na přijetí nařízení o právním státě⁵² ke kontroverzním diskusím v rámci jednání o rozpočtu EU a k hrozbě Polska a Maďarska, že neschválí víceletý finanční rámec na období 2021–2027 a související fond obnovy „nové generace EU“, z něhož bude na překonávání následků koronakrizy poskytnuto 750 miliard eur ve formě půjček a grantů. V listopadu 2020 bylo dosaženo kompromisu v podobě nařízení 2020/2092 o obecném režimu podmíněnosti pro ochranu rozpočtu Unie.⁵³ Takto vytvořený mechanismus podmíněnosti umožňuje neposkytnout

⁴⁵ SDEU, C-619/18 R, ECLI:EU:C:2018:1021 (předběžné opatření) a SDEU C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531. Srov. PAYANDEH, M. *Juristische Schulung*. 2019, s. 917.

⁴⁶ Polský ústavní soud, rozhodnutí z 14. 7. 2021. Srov. tiskovou zprávu Komise EU z 15. 7. 2021. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2021, s. 611.

⁴⁷ Protože Polsko nespĺnilo povinnosti uloženému Evropským soudním dvorem týkající se kárné komise rozhodnutím z 14. 7. 2021, uložil SDEU Soudním dvůr rozhodnutím z 27. 10. 2021 penále ve výši 1 milionu Euro denně, SDEU C-2004/21 R, ECLI: EU: C:2021: 878.

⁴⁸ Viz např. SDEU C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153 – A. B. a další v. *Národní rada spravedlnosti Polska*. Viz STREINZ, R. *Juristische Schulung*. 2021, s. 566.

⁴⁹ PAYANDEH, M. *Das unionsverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip*, 488. Obecně STREINZ, R. *Europarecht*. 11. vydání. 2019, marg. č. 705; HALTERN, U. *Europarecht*, sv. 2. 3. vydání. 2017, bod 119 an.

⁵⁰ K tomuto rozdílu srov. STREINZ, R. *Juristische Schulung*. 2020, s. 182 (s. 183).

⁵¹ Srov. PAYANDEH, M. *Das unionsverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip*, 488 s dalšími odkazy.

⁵² Doc COM (2018) 324 final.

⁵³ Nařízení (EU) 2020/2092 (Euratom), Úř. věst. L 433 I/22.

platby z rozpočtu EU členskému státu, který porušuje zásady právního státu.⁵⁴ Ačkoli toto nařízení vstoupilo v platnost 1. ledna 2021, jeho prosazování zřejmě sabotuje Evropská rada, i když v této oblasti nemá žádné pravomoci.⁵⁵ Evropský parlament chce proto přimět Komisi k aktivaci nařízení prostřednictvím žaloby na nečinnost (čl. 265 SFEU).⁵⁶

Dohled Komise EU nad dodržováním principu právního státu: kromě dosud existujících monitorovacích nástrojů zahájila Komise EU další iniciativy.⁵⁷ Patří mezi ně zejména výroční zpráva o právním státě poprvé zveřejněná v roce 2020, která obsahuje kapitoly o všech 27 členských státech.⁵⁸

6.5 Řízení před Evropským soudem pro lidská práva (ESLP)

Mimo EU, která dosud nepřistoupila k Evropské úmluvě o lidských právech (EÚLP) navzdory povinnosti vyplývající z čl. 6 odst. 2 SEU kvůli negativnímu postoji SDEU,⁵⁹ lze nápravu porušení zásad právního státu v případech souvisejících s porušením lidských práv, např. práva na spravedlivý proces (čl. 6 EÚLP), uplatňovat u Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) ve Štrasburku prostřednictvím (zřídka podávaných) žalob států (čl. 33 EÚLP) nebo individuálních žalob (čl. 34 EÚLP). ESLP několikrát odsoudil Polsko za reformu soudnictví a potlačování nezávislosti soudů.⁶⁰

7. Společenství hodnot a národní identita

Podle čl. 4 odst. 2 první věty SEU respektuje Unie rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy. Rovnost členských států z hlediska jejich postavení zakazuje neodůvodněné rozlišování v činnosti orgánů Unie a při zahájení řízení o porušení Smlouvy a používání čl. 7 SEU. Tím jsou chráněny zejména menší členské státy.⁶¹ Pojem „národní identita členských států“ „hraje podle Smlouvy klíčovou roli, protože označuje základ, z něhož se v podstatě odvíjí vůle státu prosadit se“.⁶² Za výklad práva Unie je odpovědný SDEU, ale za jeho „příslušnou“ konkretizaci prostřednictvím svých ústav odpovídají členské státy, jejichž závazný výklad je zase v kompetenci vnitrostátních ústavních soudů. Vzhledem k tomu, že jsou výslovně zmíněny politické a ústavní systémy, musí být respektovány také politické, sociální a kulturní charakteristiky, respekt k historii, kultuře a tradicím národů Unie, což je zakotveno v odst. 6 preambule SEU. Čl. 167 SFEU zdůrazňuje národní a regionální rozmanitost kultur členských států jako

⁵⁴ MADER, O. Rechtsstaatlichkeit und Haushalt: Der Stand des Werteschutzes in der EU nach dem Streit über die Rechtsstaatverordnung. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2021, s. 133 (s. 135 an.).

⁵⁵ Srov. závěry Evropské rady ze dne 9. 12. 2020, dokument SN 5281/20. V tomto ohledu MADER, O. *Rechtsstaatlichkeit und Haushalt: Der Stand des Werteschutzes in der EU nach dem Streit über die Rechtsstaatverordnung*, s. 138 an.

⁵⁶ Evropský parlament, usnesení 2021/2582 (RSP). Viz *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2021, s. 564.

⁵⁷ Srov. PAYANDEH, M. *Das unionsverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip*, s. 489 s dalšími odkazy.

⁵⁸ Doc COM(2020) 580 v konečném znění.

⁵⁹ SDEU, Posudek 2/13, ECLI:EU:C:2014:2554 (ECHR II).

⁶⁰ ESLP, Rozsudek ze 7. 5. 2021, Stížnost č. 4907/18; Rozsudek z 8. 11. 2021, Stížnost č. 49868/19, 57511/19.

⁶¹ STREINZ, R. In: STREINZ, R. (ed.). *EUV/AEU. Kommentar*. čl. 4 SEU, marg. č. 13.

⁶² SCHILL, S. – KRENN, Ch. In: GRABITZ, E. – HILF, M. – NETTESHEIM, M. (eds). *Das Recht der Europäischen Union*. EL 65/2018, čl. 4 SEU, odst. 14.

zvláštní hodnotu charakterizující Evropu. SDEU uznal vnitrostátní ústavní principy proto, aby odůvodnil specifická, tj. individuálně odchylná omezení základních svobod vnitřního trhu,⁶³ a v některých rozsudcích výslovně odkázal na čl. 4 odst. 2 SEU.⁶⁴ To odpovídá úkolu SDEU coby „ústavního soudu“: udržovat rovnováhu mezi Uníí a členskými státy.⁶⁵

Konfliktní situace, které zde mohou vzniknout, lze ilustrovat na nedávném příkladu. V případě *Adriana Comana* šlo o to, zda a do jaké míry musí být „manželství“ uzavřené v jiném členském státě (Belgii) mezi Rumunem (Comanem) a Američanem (Hamiltonem) podle belgického práva uznáno ve státě původu Comana (Rumunsku). Rumunské právo uznává jako „manželství“ výhradně pouze svazek muže a ženy a výslovně zakazuje manželství osob stejného pohlaví. Velký senát SDEU se na základě žádosti rumunského Ústavního soudu správně vyhnul definici pojmu „manželství“ v právu Unie, ale – rovněž správně – potvrdil⁶⁶ právo pobytu páru, a tedy i státního příslušníka třetího státu, jako právo odvozené od práva občana Unie na volný pohyb ve spojení s právem na rodinu zaručeným Listinou základních práv EU. Jinou otázkou však je, zda by se podle rumunských zákonů mělo k těmto sňatkům přistupovat stejně jako ke „skutečným“ manželstvím, čehož se kritici rozhodnutí obávají. Skutečnost, že SDEU výslovně zdůrazňuje právo na pobyt a nepovažuje to za ohrožení identity ústavy, které se Rumunsko dovolává, by však mohla naznačovat zdrženlivost, která je v tomto ohledu nutná. Zda tomu tak skutečně je, se teprve ukáže.

8. Zvláštní úkoly spojené s pandemií koronaviru SARS-CoV-2

Pandemie koronaviru postavila Evropskou unii před zvláštní výzvy, s nimiž se vypořádala jen nedostatečně. Nedostatky ve společném nákupu vakcín a zavedení hraničních kontrol jsou jen dva příklady. To vyvolává otázku optimalizace rozdělení pravomocí mezi Uníí a členskými státy. Byl zahájen gigantický společný program k řešení škod způsobených koronavirem v členských státech, který se však neomezuje pouze na ně a vyvolává otázky (pochybného) právního základu i otázky navazující, zejména možné zásadní změny hospodářské a měnové unie směrem k fiskální unii, včetně unie přenesené odpovědnosti.⁶⁷ Uvidíme, zda kombinace individuální odpovědnosti, solidarity a podmíněnosti bude úspěšná. To by však bylo na samostatné téma. Pokud jde o společenství hodnot, kterým se zde zabýváme, jsou sporné překážky, které členské státy nikoli bezdůvodně kladou vymíňování právního státu, tj. vázání přidělování finančních prostředků z rozpočtu EU na dodržování právních požadavků Unie na právní stát.⁶⁸ Dodržování zásad právního

⁶³ Srov. např. rozsudek SDEU, C-36/02, *Omega*, ECLI:EU:C:2004:614, odst. 33 an.

⁶⁴ Srov. např. rozsudek SDEU, C-208/09, *Ilonka Sayn*, ECLI:EU:C:2010:806, odst. 92. Wittgenstein/Landeshauptmann von Wien. Srov. k tomu a dalším důkazům STREINT, R. In: STREINZ, R. *EUV/AEUUV. Kommentar*, čl. 4 SEU, marg. č. 19.

⁶⁵ Srov. STREINZ, R. Die Rolle des EuGH im Prozess der Europäischen Integration. *Archiv des öffentlichen Rechts*. 2010, Vol. 135, s. 1 (27).

⁶⁶ SDEU (velký senát), rozsudek v. 5. 6. 2018, C-673/16, *Coman a Hamilton*, ECLI:EU:C:2018:385.

⁶⁷ Viz MEYER, D. Neues Eigenmittelsystem weist in eine Fiskalunion. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2021, s. 16–22; RUFFERT, M. Europarecht für die nächste Generation. zum Projekt Next Generation EU. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 2020, 39. Jhrg., s. 1777–1780; NETTESHEIM, M. „Next Generation EU“: Die Transformation der EU – finanzverfassung. *Archiv des öffentlichen Rechts*. 2020, Jhrg. 145, Hf. 3, s. 381–437; HEY, J. Das Einnahmesystem der Europäischen Union: neue Steuern als neue Eigenmittel? *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2021, s. 277–286.

⁶⁸ Viz výše 6. 4. Srov. také PAYANDEH, M. *Das unionsverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip*, s. 488 an.

státu, zejména nezávislosti a nestrannosti soudů, je totiž nezbytné pro společenství hodnot, jak se předpokládá v čl. 2 SEU, zejména proto, že na něm závisí i nezbytná vzájemná důvěra. A zkušenosti ukazují, že samotný finanční tlak je v tomto ohledu příslibem úspěchu.

Závěr

„Jednota v rozmanitosti“ je mottem Evropské unie stanoveným ve Smlouvě o ústavě. Udržení správné rovnováhy mezi chápáním EU jako společenství založeného na právu a hodnotách (čl. 2 SEU) a zároveň respektováním národní identity členských států (čl. 4 odst. 2 SEU) je trvalým úkolem. Problémy Unie označil tehdejší předseda Komise Juncker za „polykrizi“, jejíž prvky se bohužel ukazují jako aktuální, zejména v kombinaci s důsledky pandemie koronaviru. Pro právní společenství je nezbytné zachovat princip právního státu v EU a ve všech jejích členských státech. To je totiž základem vzájemné důvěry na vnitřním trhu a v prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Proto je třeba vytvořit účinnější postupy pro dodržování zásad právního státu, zejména nezávislosti soudů, má-li Unie nakonec zůstat úspěšným projektem.

Případ polské Národní rady spravedlnosti a jejího kárného senátu ukazuje, že zajištění soudcovské nezávislosti patří k nedotknutelným prvkům unijněprávního principu právního státu, ohledně něhož panuje v Evropské unii zásadní jednota. Rumunský případ *Coman* je příkladem rozmanitosti přístupů členských států k pojmu manželství. Rozhodování o tomto případě však vyžaduje jednotu ohledně výkladu práva pobytu unijních občanů a jejich příslušníků na území členských států.

V polském případě se ukazuje neúčinnost klasického sankčního systému v čl. 7 SEU, jenž by měl svojí konstrukcí „kaskády“ být adekvátním nástrojem vynucení povinnosti dodržování principu právního státu členským státem. Z teoretického hlediska se zdá být sankční systém spočívající v jakési „komplementární“ funkci nařízení o ekonomické podpoře členských států spornou náhražkou řádného unijněústavního řízení. Uvedené nařízení, podle něhož každý členský stát má právní nárok na plnění ze strany EU, není totiž svým účelem kauzální k porušení základních povinností členského státu.

“United in Diversity”: Requirements of the EU as a Legal Community of States

Rudolf Streinz

Abstract: According to the motto “United in diversity”, unity in diversity is a hallmark of the European Union. This allows for national peculiarities which the Union shall respect as national identities of the Member States pursuant to Art. 4 (2) TEU. This, however, requires compliance with Union law and, above all, with the values declared to be common to the Member States in Art. 2 TEU, as the Union is a legal community. The rule of law is an indispensable basis of mutual trust and requires judicial independence from the legislature and the executive as the powers to be controlled by the judiciary. To ensure judicial independence, the preliminary ruling procedure (Art. 267 TFEU) and, above all, the infringement procedure (Art. 258 TFEU) associated with sanctions (Art. 260 TFEU) need to be considered, in addition to the less than effective procedure according to Art. 7 TEU. An integration community demands that its Member States restrict their own freedom of policymaking and accept these restrictions. Therefore, maintaining the right balance between integration and remaining national competences of the Member States is an ongoing task as is ensuring the rule of law.

Keywords: European Union – member states, sanctions, judicial independence, rule of law