MASARYKOVA UNIVERZITA

PRÁVNICKÁ FAKULTA

Ochrana justice v Maďarsku a Polsku prostřednictvím evropského a mezinárodního práva

Diplomová práce

BC. BARBORA VYCHOPŇOVÁ

Vedoucí práce: JUDR. LADISLAV VYHNÁNEK, PH.D., LL.M.

Katedra ústavního práva a politologie
Obor Právo

Brno 2024

MUNI
LAW

Bibliografický záznam

Autor:	Bc. Barbora Vychopňová Právnická fakulta Masarykova univerzita Katedra ústavního práva a politologie
Název práce:	Ochrana justice v Maďarsku a Polsku prostřednictvím evropského a mezinárodního práva
Studijní program:	Právo a právní věda
Studijní obor:	Právo
Vedoucí práce:	JUDr. Ladislav Vyhnánek, Ph.D., LL.M.
Rok:	2024
Počet stran:	90
Klíčová slova:	ochrana justice, Maďarsko, Polsko, právní stát, nezávislost soudnictví, předběžná otázka, řízení o porušení povinnosti, individuální stížnost

Bibliographic record

Author: Bc. Barbora Vychopňová
Faculty of Law
Masaryk University
Department of Constitutional Law and Political Science

Title of Thesis: Protection of Judicial Systems in Hungary and Poland trough European and International law

Degree Programme: Law and Legal Science

Field of Study: Law

Supervisor: JUDr. Ladislav Vyhnánek, Ph.D., LL.M.

Year: 2024

Number of Pages: 90

Keywords: protection of justice, Hungary, Poland, rule of law, judicial independence, preliminary question, infringement proceedings, individual complaint

Anotace

V posledních letech dochází k výraznému poklesu úrovně demokracie a právního státu v Maďarsku a Polsku. Soudnictví v těchto zemích je paralyzováno a ovlivňováno politickou mocí. V případě, kdy vnitrostátní mechanismy v těchto zemích selhávají, se mohou soudci proti tomuto trendu aktivně bránit prostřednictvím mechanismů evropského a mezinárodního práva. Tyto mechanismy mohou být představovány předkládáním předběžných otázek, řízením o nesplnění povinnosti nebo předkládáním individuálních stížností.

Abstract

In recent years, there has been a significant decline in the level and rule of law in Hungary and Poland. The judiciary in these countries is paralyzed and influenced by political power. In case of national mechanisms in these countries fail, judges can actively defend themselves against this trend through the mechanisms of European and international law. These mechanisms can be represented by the submission of preliminary questions, infringement proceedings or the submission of individual complaints.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Ochrana justice v Maďarsku a Polsku prostřednictvím evropského a mezinárodního práva** zpracovala sama. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Brně 31. března 2024 .....

Bc. Barbora Vychopňová

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla upřímně poděkovat vedoucímu práce JUDr. Ladislavu Vyhnánkovi, Ph.D., LL.M., za jeho odborné vedení, cenné poznámky a vřelý přístup při zpracování této diplomové práce.

Obsah

Seznam pojmů a zkratek **13**

Úvod **14**

1 Předkládání předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie **19**

1.1 Ochrana nezávislosti justice v rámci práva EU 19

1.2 Případové studie 26

2 Řízení o nesplnění povinnosti u Soudního dvora Evropské unie **39**

2.1 Případové studie 42

3 Individuální stížnost k ESLP **54**

3.1 Případové studie 58

4 Shrnutí **69**

Závěr **73**

Použité zdroje **77**

Monografie a komentáře 77

Články 79

Jiné zdroje 84

Seznam pojmů a zkratek

EU	–	Evropská unie
Právo EU	–	právo Evropské unie
SDEU	–	Soudní dvůr Evropské unie
ESLP	–	Evropský soud pro lidská práva
Listina	–	Listina základních práv Evropské unie
Úmluva	–	Evropská úmluva o ochraně lidských práv
PiS	–	polská politická strana Právo a spravedlnost
NJO	–	Národní soudní úřad v Maďarsku
Směrnice Rady 2000/78/ES	–	Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání

Úvod

V posledních letech se hovoří o výrazném poklesu úrovně demokracie a právního státu na globální úrovni. Není to pouze záležitostí Maďarska a Polska. Avšak tyto země jsou vhodným ukazatelem těchto změn, proto se také staly předmětem této diplomové práce. V poslední dekádě zde probíhají významné změny, ať již ústavní, legislativní či jiné, které vedou k politizaci soudní moci, ohrožení nezávislosti a nestrannosti soudů a soudců a celkové degradaci demokracie a právního státu.[1] Obecně soudnictví, ale i konkrétně ústavní soudy jsou paralyzovány a ovlivňovány politickou mocí. Vlády si tak zajišťují, že legitimita jimi prosazovaných legislativních nástrojů nebude zpochybněna a soudy nebudou zajišťovat účinnou ochranu.

Maďarsko provádí ústavní změny od roku 2010, kdy vyhrála parlamentní volby maďarská politická strana Fidesz v čele s Viktorem Orbánem. Fidesz získal v parlamentu ústavní většinu, což mu umožnilo provést okamžitou změnu ústavy a zavedení nových legislativních opatření. Nedlouho potom následovalo Maďarsko i Polsko, kde se v roce 2015 ujala moci politická strana Právo a spravedlnost (dále jen „PiS“) pod vedením Jarosława Kaczyńského. Zvolením nové polské vlády došlo k ústavním změnám, které zapříčinily krizi právního státu. Jednalo se o dílčí kroky, které postupně vedly k podrývání nezávislosti soudní moci. Závažnost probíhajících procesů v Maďarsku a Polsku spočívá v tom, že prostřednictvím ústavních změn je celkově oslabován systém brzd a rovnovah. Polsko začalo po vzoru Maďarska provádět kroky k vytvoření systematické kontroly vládnoucí strany nad klíčovými institucemi.[2]

---

[1] Srov. Kuzelewska, E., Kloza, D., Kraśnicka, I. a kol. *European judicial systems as a challenge for democracy.* European integration and democracy series. Cambridge: Intersentia, 2015.

[2] *„Ve Varšavě budeme mít Budapešť.“ „Dámy a pánové, jsem plně přesvědčen, že přijde den, kdy to zvládneme, kdy budeme mít Budapešť ve Varšavě.“* – těmito slovy oslovil voliče Jarosław Kaczyński poté, co prohráli parlamentní volby v roce 2011. Už tehdy, pouhý rok poté, co Viktor Orbán převzal maďarskou vládu, se předseda PiS cítil silně inspirován maďarskými reformami. Srov. Rydliński, B. M. Viktor Orbán - First Among Illiberals? Hungarian And Polish Steps Towards Populist Democracy [online]. *On-Line Journal Modelling The New Europe*. 2018 [cit. 20. 03. 2024]. https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=732441

V obou zemích existuje (resp. v Polsku do začátku roku 2024 existovala) většinová konzervativní vláda, a to i navzdory rozdílům ve stranickém a volebním systému. Fidesz má v Maďarsku ústavní většinu, naopak PiS se musel smířit pouze s prostou většinou v Sejmu (dolní komora parlamentu), a tím se musela omezit na realizaci svých legislativních změn. U Maďarska můžeme pozorovat, že postup pro změnu ústavy se shoduje s tím, že parlament je jak zákonodárným tak ustavujícím orgánem. Proces je tak snadno realizovatelný nejen z hlediska potřebné většiny, ale také proto, že jakýkoliv pozměňovací návrh lze snadno předložit, protože vyžaduje pouze žádost jediného poslance a ústavní změny tak nemají žádné výslovné limity. Pravidla pro volbu ústavních soudců se zjednodušila ve prospěch vládnoucí strany. Oproti tomu v Polsku můžeme pozorovat, že soudci ústavního soudu jsou voleni jednou komorou parlamentu na základě prosté většiny a požadavky na volbu ústavních soudců jsou poměrně vágní. Diplomová práce se zaměřuje na dobu vlády PiS. Při psaní diplomové práce byla zvolena nová polská vláda v čele s premiérem Donaldem Tuskem. V důsledku toho je možné očekávat dílčí změny.[3]

V Maďarsku ani v Polsku již ústavní soud nejsou nezávislými institucemi a neplní tak roli, kterou by v demokratickém právním státě plnit měly. Obecné soudy se rovněž nacházejí pod značným tlakem. Nabízí se tak otázka, jak lze principy demokratického právního státu bránit v situaci, kdy vnitrostátní mechanismy selhávají a ani ten ultimátní – tj. ústavní soud – nedokázal politickým tlakům odolat. Lze toto vakuum vytvořené ztrátou nezávislosti soudnictví lze částečně odstranit využitím mezinárodních mechanismů?

Jedním z dílčích (avšak klíčových) problémů je ochrana nezávislosti justice. Proti trendu jejího omezení se vymezují nejen mezinárodní organizace a instituce, ale také samotní soudci. Jak již bylo naznačeno, jednou z možností, jak mohou soudci aktivně bránit svá práva, je využití prostředků, které se nabízejí v rámci mezinárodního a evropského práva.

Útoky na nezávislost justice v Maďarsku a Polsku mají nejrůznější podobu. Kromě již zmíněného ovládnutí ústavních soudů jde o

[3] Srov. ČTK. Nová polská vláda činí první kroky. Chystá mimo jiné změny ve veřejnoprávních médiích [online]. *ČT24.* 2023 [cit. 26. 03. 2024]. https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/svet/nova-polska-vlada-cini-prvni-kroky-chysta-mimo-jine-zmeny-ve-verejnopravnich-mediich-344310

systémové legislativní změny,[4] ale i formy individuálního nátlaku, mezi něž patří disciplinární řízení, hrozba ztráty zaměstnání a jiné způsoby nátlaku, které mají za cíl omezit jejich nezávislost. Je nutné podoktnout, že nástroje evropského a mezinárodního práva nejsou primární ochranou nezávislosti soudnictví, ale až tou „sekundární". Hmotněprávně (a do jisté míry ani procesně) nebyly myslitelné mezinárodní mechanismy (např. mechanismy v rámci primárního práva EU či mechanismy podle EÚLP) řešení vnitrostátních problémů organického ústavního práva „šity na míru". Je to nepochybně domácí ústava a její výklad, v jejímž rámci by se měly spory o pojetí demokracie, právního státu či nezávislosti soudnictví odehrávat. Nicméně je zřejmé, že jak v Maďarsku, tak i v Polsku tyto primární vnitrostátní nástroje selhávají. Pokud se tedy soudci chtějí aktivně bránit, využívají tzv. sekundární nástroje evropského a mezinárodního práva, které jsou předmětem této diplomové práce.

Když se politický režim pokouší zmocnit soudnictví, soudci jsou konfrontováni s komplexním dilematem, zdali by měli poslouchat a prosazovat nové zákony, které staví do protikladu hodnoty nezávislosti

[4] Během polské reformy soudnictví došlo ke změně ústavy, oslabení ústavní soudu, byla schválena řada nových zákonů (zákon o organizaci obecných soudů, Národní radě spravedlnosti, nejvyšším soudu). Klíčovými faktory byly právo jmenovat a odvolávat předsedy obecných soudů, předsedové soudů dostali diskreční pravomoci k rozdělování případů mezi soudce, ministr spravedlnosti disponoval právem odvolávat soudce nejvyššího soudu, Sejm nově jmenoval členy Národní rady spravedlnosti. Dále došlo ke sloučení postavení nejvyššího státního zástupce a ministra spravedlnosti v jednu osobu atd. Během maďarské reformy soudnictví byla schválena nová ústava, došlo k oslabení ústavního soudu, byla zřízena národní rada pro soudnictví, která má klíčový vliv na jmenování soudců, předsedovi národní soudní rady byly uděleny pravomoci převádět případy z jednoho soudu na druhý, došlo k omezení přístupu k informacím o soudcích atd. Srov. Boryslavska, O. Judicial Reforms In Eastern Europe: Ensuring The Right To A Fair Trial Or An Attack On The Independence Of The Judiciary? [online]. *Access To Justice In Eastern Europe*. 2021. s. 122-142 [cit. 26. 03. 2024]. https://ajee-journal.com/upload/attaches/att_1614529846.pdf; Tushnet, M.V.,Bugarič, B. Power to the people: constitutionalism in the age of populism. New York: Oxford university press, 2021; Sadurski, W. *Poland's constitutional breakdown*. Oxford: Oxford University Press. 2019, *All about Viktor Orbán's Hungary: Viktor Orbán's Hungary and the future of Europe*. 2022., Hajnal, Z. *Comparative analysis of national jurisdictions and regulations regarding consumer sales and unfair commercial practices: Czechia, Hungary, Poland, Romania, Slovakia*. Bucureşti: C.H. Beck, 2020.

.

soudnictví a právního státu, ke kterému byli soudci „vychováváni“ nebo bojovat proti tomuto útoku. Diplomová práce popisuje jednotlivé mechanismy vybraných nástrojů, kterých mohou soudci zmíněných států využívat ke své obraně. Tyto vybrané nástroje se snaží posílit dodržování mezinárodních a evropských zásad a hodnot, které jsou základem demokratického právního státu.[5] Proti Polsku i Maďarsku byla projednávána řada případů u Soudního dvora Evropského unie (dále jen „Soudní dvůr“) i u Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“).

Vybrané nástroje byly zvoleny z toho důvodu, že případy, které se v Polsku a Maďarsku odehrály a které byly pomocí těchto nástrojů řešeny, byly často zlomovými pro judikaturu, rezonovaly společností a v souvislosti s tím značně medializovány. Jedním z nejvýznamnějších mechanismů k aktivní obraně soudců je předkládání předběžných otázek, řízení o nesplnění povinnosti k Soudnímu dvoru a individuální stížnosti soudců k ESLP. Jednotlivé nástroje hrají klíčovou roli při soudní kontrole, jsou zcela autonomní a mohou se i částečně překrývat. Soudní dvůr může být například požádán o vyřešení stejné problematiky v různých řízeních. Je třeba zdůraznit, že existují i další nástroje a postupy aktivního boje proti politizaci soudní moci. Z důvodu rozsahu práce zde nemohly být uvedeny.

Diplomová práce je členěna na tři hlavní kapitoly, které reflektují vybrané nástroje. Následně jsou zakončeny čtvrtou kapitolou shrnující veškeré poznatky. Cílem této diplomové práce je přispět k porozumění vybraných nástrojů a jejich mechanismů, kterými se soudci mohou aktivně bránit.

Případová studie se se věnuje analýze konkrétních případů, které se odehrály v důsledku porušení základních hodnot mezinárodního a evropského práva v případě Polska a Maďarska, s cílem aplikovat teoretický rámec na vybrané případy se zaměřením na jejich účinnost. Tedy zda jsou schopny ovlivnit změny a celkovou situaci, která se v dané zemi odehrává. S tím souvisí i výzkumná otázka: *Lze vybrané nástroje považovat za skutečnou ochranu justice nebo se jedná o pouhý teoretický institut? A mohou tyto nástroje přispět k zabránění politizaci soudní moci, které se v daných zemích odehrávají?*

[5] Více k problematice právního státu. Srov. Krošlák, D. *Právny štát: vývoj, princípy, mechanizmy ochrany*. Právo. Praha: Wolters Kluwer, 2022.

Aktuální situace v daných zemích není identická, proto ani jednotlivé nástroje a případy, které se zde udály, nemohou být identické. Je zřejmé, že jednotlivé mechanismy mají potenciální výhody a nevýhody. V souvislosti s tím mohou vyvstávat další dílčí otázky např. ohledně časové náročnosti nebo přísnosti hmotněprávního rámce u jednotlivých mechanismů. I přes odlišné situace, docházelo v obou zemích k viditelným změnám, které vedly ke krizi právního státu. Diplomová práce především vychází ze sekundárních pramenů, které reflektují danou situaci. Stěžejní část je věnována rozhodnutím Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva

1 Předkládání předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie

Tato kapitola se věnuje problematice předkládání předběžných otázek. Nejprve se věnuje hmotněprávní úpravě – tedy otázce, jaký standard nezávislosti justice právo EU zakotvuje a jaké z něj plynou justiciabilní garance nezávislosti pro vnitrostátní soudy. V rámci podkapitoly č. 1.1. Ochrana nezávislosti justice v rámci práva EU je vymezena hmotněprávní úprava mechanismu předkládání předběžné otázky a mechanismu řízení o porušení povinnosti, který je dále rozebrán v kapitole č. 2. Tato problematika byla shrnuta do jedné podkapitoly, jelikož oba mechanismy vycházejí ze stejné hmotněprávní úpravy evropského práva. Následně navazuje charakteristikou procesní stránky daného institutu, která ovlivňuje, jak, kdy a s jakou efektivitou se mohou vnitrostátní soudy domoci ochrany své nezávislosti proti zásahům ze strany zákonodárné a výkonné moci.

1.1 Ochrana nezávislosti justice v rámci práva EU

Evropská unie je spojením států, které se dobrovolně zavázaly k dodržování společných hodnot vyplývající z čl. 2 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“). V čl. 2 SEU se jedná především o zásadu právního státu, která představuje nezadatelný fundament vzájemné důvěry. Skutečnost, že Evropská unie je založena na zásadě právního státu především znamená existenci účinného soudního přezkumu určeného k zajištění dodržování práva EU. Účinná soudní ochrana je klíčovým pilířem práva EU, která je zakotvena v čl. 19 SEU. Podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU je každý členský stát povinen zajistit, že soudní orgány spadající do jeho systému procesních prostředků v oblastech upraveným právem EU, splní požadavky na účinnou právní ochranu. Členské státy si tak nemohou změnit své vnitrostátní právo, aby v důsledku toho došlo ke snížení úrovně ochrany právního státu.

Soudní dvůr učinil čl. 2 SEU soudně vymahatelným tím, že v čl. 19 SEU spatřuje konkretizaci hodnoty právního státu proklamovanou v čl. 2

SEU s důsledky pro vnitrostátní soudy.[6] V jednom ze svých rozhodnutí[7] Soudní dvůr vzal do úvahy čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU a ve skutečnosti rozšířil dosah práva EU do extrému. V důsledku toho prakticky svěřil celou vnitrostátní soudní organizaci do své působnosti. Toto ustanovení tak podřizuje vnitrostátní soudy pod jurisdikci Soudního dvora a nastavuje určitý standard pro soudní přezkum.[8] Soudní dvůr zdůraznil klíčovou úlohu nezávislosti soudnictví při prosazování právního státu a hodnot Evropské unie a rozhodl, že zachování nezávislosti vnitrostátních soudů je zásadní a neodmyslitelně patří k úloze rozhodování. Členské státy mají povinnost zajistit, aby jejich soudy splňovaly požadavky nezbytné pro účinnou soudní ochranu. To znamená, že přímé útoky na vnitrostátní soudy a soudce lze napadnout na základě práva EU a konkrétněji čl. 19 odst. 1 SEU.[9]

Účinná soudní ochrana je ústavní zásadou vyjádřenou rovněž v čl. 6 a čl. 13 Evropské úmluvě o ochraně lidských práv (dále jen "Úmluva")[10]

---

[6] Streinz, R. „Jednotní v rozmanitosti": požadavky na EU jako právní společenství států [online]. *Právník* [cit. 03.11.2023].https://next.codexis.cz/literatura/LT131461?dokumentVyraz=Jednotní+v+rozmanitosti"%3A+požadavky+na+EU+jako+právní+společenství+států+&hash=match-0#match-0

[7] Rozsudek Soudního dvora ze dne 27.2.2018 ve věci C-64/16.

[8] Bonelli, M., Claes, M. Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary: ECJ 27 February 2018, Case C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses [online]. *European Constitutional Law Review*. 2018. s. 622-643. [cit. 20. 11. 2023]. https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/judicial-serendipity-how-portuguese-judges-came-to-the-rescue-of-the-polish-judiciary/AF6FCB0BD6A8B46183CD56826281DE42

[9] Halmai, G. The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality. *Hague J Rule Law* . 2019. s. 171–188.https://www.researchgate.net/publication/325700995_The_Possibility_and_Desirability_of_Rule_of_Law_Conditionality

[10] Jelikož všechny členské státy jsou zároveň stranami Úmluvy, je Úmluva pro právo EU významná. Sama EU však stranou Úmluvy není, ač jí tato povinnosti plyne z čl. 6 odst.2 SEU. Srov. Část I. – Ochrana základních práv v rámci Evropské unie [online]. *e-justice*. 2018. [cit. 26. 3. 2024]. https://e-justice.europa.eu/563/CS/part_i__protecting_fundamental_rights_within_the_european_union

a v čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina").[11] Článek 47 Listiny byl definován jako nejdůležitější ustanovení a jedná se o právo nejčastěji zmiňované vnitrostátními soudy ve svých žádostech o předběžné otázky Soudnímu dvoru. Tyto zásady definované v právu EU vytvářejí požadavky účinné soudní ochrany, které jsou členské státy povinny splnit, když pověřují vnitrostátní orgány výkladem a uplatňováním práva Unie. Konkrétně jedním z těchto požadavků je požadavek nezávislosti, který Soudní dvůr rozvíjí také prostřednictvím odkazů na čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU"). V souladu s výše uvedenými zásadami má mít každý právo na soudní přezkum jakéhokoliv zásahu do jeho práv, a to nezávislým a nestranným soudem, zřízeným na základě zákona.

Předkládání předběžných otázek Soudnímu dvoru je speciálním druhem nesporného řízení. Na základě čl. 267 SFEU mají členské státy Evropské unie možnost předkládat předběžné otázky v situacích, kdy před nimi vyvstane otázka ohledně interpretace nebo platnosti práva EU. Jedná se o případy, kdy je zapotřebí rozhodnutí Soudního dvora, aby následně v návaznosti na to mohl vnitrostátní soud členského státu ve věci rozhodnout. Obdobně jsou předběžné otázky předkládány v případech, kdy nejsou podle vnitrostátního práva k dispozici opravné prostředky.[12]

Předběžná otázka nejčastěji míří na výklad práva EU, a to v podstatě jakéhokoli unijního pramene, který má relevanci v národním řízení. Předběžná otázka však může mířit i na platnost aktu vydaného orgánem Evropské unie, neboť o (ne)platnosti unijních aktů smí rozhodovat pouze Soudní dvůr.[13] Existují tak dva druhy předběžných otázek. Nicméně v 90 % případů se jedná o předběžné otázky týkající se výkladu právních norem. V mnohém se samotné řízení podobá řízení o konkrétní

---

[11] Bonelli, M. Effective Judicial Protection in EU Law: and Evolving Principle of a Constituional Nature [online]. *Review of European Administrative Law*. Paris legal Publishers. 2019 [cit. 20. 11. 2023]. https://www.uitgeverijparis.nl/scripts/read_article_pdf?editie=206691&id=1001470591

[12] Řízení o předběžné otázce – doporučení pro vnitrostátní soudy [online]. *EUR-Lex* [cit. 20. 11. 2023]. https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/summary/preliminary-ruling-proceedings-recommendations-to-national-courts.html

[13] Boháček, L. Povinnost Ústavního soudu ČR obracet se s předběžnými otázkami na Soudní dvůr EU (ve světle rozsudku Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 30 Cdo 3378/2018). *Právník.* 2020. https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2020/7/3.Boháček_550-566_7_2020.pdf

kontrole norem, které umožňuje obecnému soudu přerušit řízení a podat k ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona, jenž tento soud považuje za protiústavní.[14]

V souvislosti s čl. 267 třetího pododstavce SFEU jsou soudy, jejichž rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky, dokonce povinné předložit předběžnou otázku. Cílem tohoto ustanovení je zamezení vzniku rozdílů v judikatuře vnitrostátních soudů v otázkách unijního práva.[15] Obecně soudy, které předkládají předběžné otázky, by měly splňovat kumulativně několik podmínek, a to být zřízeny zákonem, být stálým orgánem, mít obligatorní jurisdikci, uplatňovat právní normy a především být nezávislé.[16]

Efektivita implementace práva EU je závislá na schopnosti a připravenosti toto právo vymáhat obecnými vnitrostátními soudy. Na základě přímého účinku a principu aplikační přednosti jsou obecné vnitrostátní soudy oprávněny neaplikovat vnitrostátní právní předpisy, které podle jejich názoru nejsou v souladu s právem EU.[17] Na druhou stranu, právo k předkládání předběžných otázek nelze omezit vnitrostátními právními předpisy. Soudní dvůr ve věci Rheinmühlen Düsseldorf v. Einfuhr [18] rozhodl, že vnitrostátní ustanovení, podle kterého jsou soudy nerozhodující v posledním stupni, vázané právním názorem vyššího soudu. Těmto soudům nemůže být odňata možnost položit Soudnímu dvoru otázky týkající se výkladu práva v souvislosti s právním názorem vyššího soudu.[19]

Mechanismus předběžných otázek je v souvislosti s činností ústavních soudů dosud převážně spojován s teoretickými koncepty ústavního pluralismu a soudního dialogu. Předkládání předběžných otázek je strategicko-politickým nástrojem, který ústavní soudy mohou využívat

---

[14] Tomášek, M. a kol. *Právo Evropské unie.* 3. aktualizované vydání. Student. Praha: Leges. 2021, s. 402.

[15] Tamtéž.

[16] *Řízení o předběžné otázce – doporučení pro vnitrostátní soudy* [online].

[17] Pivoda, M. Ústavní soudy a předběžné otázky k SDEU: sofistikovaná strategie, nebo věc náhody? [online]. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2023, č. 2, s. 253-284 [cit. 9. 11. 2023]. https://www-beck-online-cz.ezproxy.muni.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgnpwg4dwobptex3tl4zdkmy&groupIndex=0&rowIndex=0.

[18] Rozsudek Soudního dvora ze dne 16.1.1974 ve věci 166-73.

[19] Naômé, C. *Prejudiciálna otázka v európskom práve: praktický sprievodca*. Bratislava: Iura Edition. 2011. s. 34.

k formování evropského ústavního prostoru. Soudy členských států nesou výlučnou odpovědnost za posouzení toho, zda je nezbytné předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a také nesou odpovědnost za relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru.[20]

Co se týče předkládání předběžných otázek, Weiler upozorňuje, že obecné soudy v mnoha členských státech snadněji přijímají možnost předkládat předběžné otázky Soudnímu dvoru. To je poměrně logické vzhledem k tomu, že jejich pravomoc výkladu práva EU se rozšířila se vstupem do Evropské unie. Avšak nelze to tvrdit obecně, ústavním soudům předkládání předběžných otázek nepřináší rozšíření jejich stávajících pravomocí. Každý obecný soud získal v jejich jurisdikci určitou úroveň pravomoci ústavního soudu v otázkách výkladu evropského práva. Bobek souhlasí s Weilerovými argumenty, když charakterizuje obranný postoj ústavních soudů vůči předkládání předběžných otázek následovně: *„Ústavní soudy členských států jsou postaveny před dilema: rádoby si zachovaly svoji autonomii a nezávislost na Soudním dvoru EU a konstruují doktríny, kterými minimalizují rozsah, ve kterém by právo EU musely aplikovat (a být případně po-vinny podat předběžnou otázku Soudnímu dvoru)“.*[21]

Z počátku evropské integrace se ústavní soudy členských zemí stavěly k předkládání předběžných otázek spíše negativně. Avšak v posledních letech je trend opačný. Ač obecné vnitrostátní soudy mají snahu k předkládání předběžných otázek, v posledních letech se vyvíjí trend, kdy vrcholné vnitrostátní soudy se začaly více zapojovat do předkládání předběžných otázek Soudnímu dvoru, což vede ke zpětnému oslabení privilegovaného postavení nižších soudů v unijním justičním systému. Lze také předpokládat, že Soudní dvůr bude ochotněji odpovídat na předložené předběžné otázky vrchním vnitrostátním soudům, jelikož jejich judikatura má větší sjednocující potenciál na národní úrovni. Nicméně vrchní národní soudy stojí také v nelehkém postavení, jelikož svádí pomyslný boj s ústavními soudy o to, kdo o to bude mít poslední a ten správný názor ohledně problematiky práva EU. Právě snaha zvýšit legitimitu svým právním závěrům tedy může vést vrchní soudy působící

[20] Tomášek. *Právo Evropské unie.* 3. aktualizované vydání, s. 402.

[21] Grmelová, N. Nepoložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie jako porušení práva na spravedlivý proces [online]. *Mezinárodní vztahy.* 2014. s. 104 [cit. 23. 2. 2024]. https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=206111

ve sféře vlivu ústavních (nejvyšších) soudů k častějšímu podávání předběžných otázek.[22]

Co se týče samotného řízení, pokud soud členského státu předloží předběžnou otázku, následně přeruší řízení a vyčkává na výklad Soudního dvora. Po zodpovězení soud členského státu obnoví původní řízení a rozhodne v dané věci. Soudní dvůr rozhoduje na návrh soudce zpravodaje a po vyslechnutí generálního advokáta, jehož stanovisko není nikterak pro Soudní dvůr závazné, ale pouze doporučující. Národní soudy jsou vázány výkladem Soudního dvora.[23] V rozhodování o předběžné otázce je délka řízení zpravidla cca 15 měsíců.[24] Existují však řízení, kdy je možné věc projednat také ve zrychleném nebo naléhavém řízení. Předkládající soud musí odůvodnit naléhavost a poukázat na možná rizika vyplývající z použití řádného řízení.[25]

V případě žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, které se týkají svobody, bezpečnosti nebo práva může být stanoveno naléhavé řízení. Pokud jde o předložení vyjádření k případu nebo písemných připomínek v kratší lhůtě,[26] může být případ rozhodnut bez podání generálního advokáta, který podává k dané věci své nezávislé stanovisko. Naléhavé řízení o předběžné otázce bylo zavedeno v reakci na rozšíření pravomocí Evropské unie a jurisdikce Soudního dvora v oblasti svobody, bezpečnosti a práva. Vzhledem k obzvláště citlivé povaze této oblasti se zdálo nezbytné zavést zvláštní výjimečný postup, který by v případě potřeby umožnil ochranu dotčených zájmů. Zrychlené řízení se využívá v případě, kdy naléhavost situace vyžaduje rychlé rozhodnutí soudního dvora. Jedná se o případy vážného a bezprostředního rizika pro veřejné zdraví nebo životní prostředí. Naléhavé řízení o předběžné otázce je upraveno v čl. 107 a násl. jednacího řádu Soudního dvora. Nicméně je třeba poznamenat, že ustanovení upravující zrychlené řízení a řízení o naléhavé předběžné otázce podrobně nestanoví okolnosti, za kterých se

---

[22] Pivoda, M. Ústavní soudy a předběžné otázky k SDEU: sofistikovaná strategie, nebo věc náhody?

[23] Boháček. *Povinnost Ústavního soudu ČR obracet se s předběžnými otázkami na Soudní dvůr EU (ve světle rozsudku Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 30 Cdo 3378/2018).*

[24] Tomášek. *Právo Evropské unie.* 3. aktualizované vydání, s. 416.

[25] Řízení o předběžné otázce – doporučení pro vnitrostátní soudy [online].

[26] Čl. 23 Jednacího řádu Soudní dvora Evropské unie.

tato řízení mají použít.[27]

V situaci, kdy se vnitrostátní soud rozhodne nerespektovat povinnost předložit předběžnou otázku, existují sankční opatření. Jedná se o sankce jako je uveřejnění ve výroční zprávě Evropské komise o kontrole uplatňování práva Společenství a Evropské unie nebo nová otázka položená nižším soudním orgánem. V neposlední řadě se také může jednat o žalobu pro nesplnění povinnosti nebo zodpovědnost členského státu za porušení práva EU.[28]

Soudci členských států se tak mohou aktivně bránit pomocí předkládání předběžných otázek Soudnímu dvoru. Ačkoli je jejich působnost omezena na právo EU, rozhodnutí Soudního dvora mohou mít důsledky i pro oblasti, které jsou ve výlučné pravomoci členských států.[29] Soudní dvůr se postavil na obranu soudů členských států tím, že posílil skutečnost, že jde rovněž o soudnictví EU, které musí být organizováno v souladu s čl. 19 SEU. Bohužel však čl. 19 SEU sám o sobě je nedostačující k vyřešení problémů, které neustále odchylující se členské státy představují.[30]

Ačkoliv bylo řízení o předběžné otázce původně navrženo jako mechanismus soudní spolupráce s cílem zajistit jednotný výklad a uplatňování práva EU v členských státech, brzy se tento postup stal nástrojem nadnárodního soudního přezkumu vnitrostátních právních předpisů. V rámci několika případů bylo vzneseno předkládání předběžných otázek ohledně zásady právního státu. I když Soudní dvůr v těchto případech interpretuje právo EU, nepřímo tím poskytuje informace o souladu vnitrostátních právních předpisů s právem EU. Na základě těchto

---

[27] Urgent preliminary ruling procedure and expedited procedure [online]. *Court oj Justice of the European Union. Fact sheet 2019.* [cit. 9. 11. 2023]. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-10/tra-doc-en-div-c-0000-2019-201906086-05_00.pdf

[28] Neuwahl, N., Kovacs, Ch. Hungary and the EU's rule of law protection [online]. 2021. *Journal of European Integration* [cit. 2023-05-10]. https://www.researchgate.net/publication/338748546_Hungary_and_the_EU's_rule_of_law_protection

[29] Neuwahl, Kovacs. *Hungary and the EU's rule of law protection.*

[30] Schepelle, L. K. EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union [online]. *Yearbook of European Law*. 2020. s. 3–121 [cit. 10. 5. 2023]. https://doi.org/10.1093/yel/yeaa012

informací pak vnitrostátní soud rozhoduje o konkrétním případu, přičemž je vázán požadavky Soudního dvora. Tento přístup k řešení právních otázek se odlišuje od postupu v řízení o porušení povinnosti. V tomto ohledu může být řízení o předběžné otázce účinnější, i když těžkopádnější.[31]

1.2 Případové studie

V případě, kdy dochází legislativním změnám a soudci nemají možnost domáhat se vnitrostátním soudního přezkumu u ústavního soudu (nebo tuto možnost mají, ale nechtějí ji využít, když je soud obsazen vládně loajálními soudci), mají možnost využít mechanismu předběžné otázky a obrátit se na Soudní dvůr. Předkládání předběžných otázek představuje v praxi přímý nástroj soudců, který mají k dispozici v případě, kdy se domnívají, že není zajištěn soulad s právem EU.

Soudní dvůr zaručuje jednotný výklad práva EU, čímž brání Maďarsku a Polsku v jeho svévolném výkladu a nerespektování unijní pravidel. V souvislosti s tím dbá na dodržování základních hodnot Evropské unie, jako je demokracie, právní stát a základní lidská práva, čímž brání těmto státům v jejich oslabování. V některých případech tak umožňuje nižším soudům „obejít¨“ judikaturu vyšších instancí a ovlivnit rozhodovací praxi v souladu se zásadou právního státu. Snaží se tak vymanit ze sféry vlivu ostatních státních aktérů – vlády, parlamentu, vyšších soudů.[32]

Samotná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce není odůvodněna tím, že umožňuje vydávat poradní stanoviska k obecným nebo hypotetickým otázkám, ale je právě nezbytná pro účinné vyřešení sporu. To je soudcům nápomocné v případě zajištění jednotného výkladu práva EU, ale i k poskytnutí odpovědí na složité a komplexní právní otázky. Zajišťuje nestrannost a objektivitu posuzovaných případů, čímž omezuje vliv politických tlaků v Maďarsku a Polsku.

Rozhodnutí Soudního dvora jsou závazná pro vnitrostátní soudy. Ty jsou povinny dodržovat a uplatňovat právo EU, které je výsledkem

---

[31] Streinz. *„Jednotní v rozmanitosti“: požadavky na EU jako právní společenství států*, s. 578-588.

[32] Pivoda. *Ústavní soudy a předběžné otázky k SDEU: sofistikovaná strategie, nebo věc náhody?*, s.. 253-284.

rozhodnutí Soudního dvora. V případě nedodržení rozhodnutí, existují mechanismy, které umožňují zajištění vymahatelnosti. To může být představováno žalobou na ochranu práv jednotlivce nebo zahájení řízení o porušení povinnosti.

Co se týče negativní stránky věci, samotné předkládání předběžných otázek může zapříčinit zdržení soudního procesu a následně i vnitrostátního případu. Tento proces je také kritizován kvůli určité míře politizace. Především v otázkách politicky citlivých, to může vést k obavám z politického zneužití soudního procesu. Dále je kritizována přílišná selektivnost či narušení suverenity státu, jelikož Soudní dvůr může zasahovat do vnitrostátních záležitostí. To je především kritizováno ze strany vládních stran Fidesz a PiS, které odmítají jakoukoliv nadřazenost ze strany Evropské unie a prohlašují, že systém justice je výhradní kompetencí státu.

Předkládání předběžných otázek může mít negativní dopad přímo i na soudce. Kritizovaná právní úprava v Maďarsku i Polsku umožňuje podrobit soudce disciplinárnímu vyšetřování a uložit jim sankce. V případě, že se obrátí na Soudní dvůr s předběžnou otázkou, hrozí soudcům peněžité tresty, pozastavení nebo dokonce zbavení funkce.[33] V tomto případě bylo vedeno také řízení o porušení povinnosti[34] ve věci omezení práva a povinnosti vnitrostátních soudů předkládat Soudnímu dvoru žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce (viz kapitola č. 2).[35]

Obecně lze ale říci, že se soudci „naučili“ využívat tento mechanismus evropského práva, který byl v minulosti zřídkakdy využíván a byl pro soudce prakticky neznámý. V této problematice jsou nápomocná i profesní sdružení. [36] Soudci a organizace občanské společnosti společně

---

[33] Hůlová, E. Polsko znovu před SDEU kvůli obavám o nezávislost justice [online]. *Centrum pro lidská práva. 2021* [cit. 22. 2. 2024]. https://www.centrumlidskaprava.cz/polsko-znovu-pred-sdeu-kvuli-obavam-o-nezavislost-justice

[34] Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 7. 2021 ve věci C-791/19.

[35] Evropská komise předložila Soudnímu dvoru EU případ Polska [online].. *Právní rozhledy. 2019*. č. 20. s. 4. [cit. 22. 2. 2024]. https://app-beck-online-cz.ezproxy.muni.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhfpxa4s7giyf6427nf3ha&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search

[36] Polské sdružení Iustitia, které se účastní i jednání se zástupci různých institucí EU. Iustitia spolu s dalšími profesními sdruženími neustále zpochybňuje zákonnost opatření přijatých polskou vládou, sepisuje dopisy a petice a také podporuje

bojují o obranu soudů a aby zpomalili tempo vládních reforem, které se dotýkají soudnictví.[37]

1.2.1 Maďarsko

Maďarský soudní systém má mnoho nedostatků, které brání jeho řádnému a nezávislému fungování. Jedním takovým příkladem byla Tünde Handó, předsedkyně Národního soudního úřadu. Tento úřad odpovídá za zajištění podmínek, které jsou potřebné k tomu, aby maďarské soudy mohly plnit své úkoly v jurisdikci na co nejprofesionálnější úrovni. Handó[38] se měla ve svém úřadě dopouštět zneužívání své funkce a porušování zákona. Jednalo se například o praktiky prezidentky při jmenování úředníků, její časté odmítání předkládat určité návrhy nebo nerespektování ústavních kontrol. Národní soudní rada vyslovila v této věci jisté obavy a podali žádost o pozastavení její funkce. Avšak vládní většina zastoupena v parlamentu rozhodla, že předsedkyně Národního soudního úřadu je způsobilá setrvat ve své funkci.[39]

Soudce maďarského okresního soudu Csaba Vasvári rozhodoval v trestním řízení švédského občana, který byl obviněn ze zneužití střeliva a soud ho neodsoudil k odnětí svobody, ale uložil mu peněžitý trest. Argumentem soudce bylo, že pokud odsoudí cizího státního příslušníka, může se tato osoba domáhat právní nápravy před mezinárodními soudy a žádat zrušení rozsudku z důvodu nedostatku nezávislosti

---

soudce, kteří jsou pod jistým nátlakem. Srov. Matthes,Y. C. Judges as activists: how Polish judges mobilise to defend the rule of law [online]. 2022. *East European Politics*, s. 468-487 [cit. 6. 3. 2024]. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21599165.2022.2092843

[37] Podle statistiky z výroční zprávy SDEU mezi lety 2017-2021 podaly polské soudy 164 předběžných otázek. Maďarské soudy podaly celkem 106 předběžných otázek. Srov. Výroční zpráva 2021[online]. *Soudní dvůr Evropské unie* [cit. 10. 5. 2023]. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-09/ra_jur_2021_cs.pdf

[38] Byla velice loajální k vládní straně Fidesz a nakonec byla zvolena soudkyní maďarského ústavního soudu.

[39] Czina, V. Czech republic - Hungary-Poland-Slovakia [online]. *V4 Human Rights Review. 2019* [cit. 22. 2. 2024]. *https://www.centrumlidskaprava.cz/sites/default/files/attachement/bulletin/V4_humanrightsreview_autumn.pdf#page=17*

v maďarském soudním systému.[40] V této věci vnitrostátní řízení přerušil a obrátil se na Soudní dvůr ve věci nezávislosti maďarských soudů a jestli Soudní dvůr považuje maďarské soudy za nezávislé v souladu s čl. 19 SEU a čl. 47 Listiny.[41] Předložená předběžná otázka se týkala případu, kdy předsedkyně Národního justičního úřadu zcela bezdůvodně odmítla přihlášku soudce Vasváriho do výběrového řízení na vedoucí místo ve vyšší soudní správě a do vyšší soudní funkce. Následně byla tato pozice obsazena loajálními a stranickými soudci bez podpory Národní rady pro soudnictví. V důsledku toho soudce Vasvári podal žalobu na předsedkyni Národního soudního úřadu za zneužívání pravomocí svého úřadu.[42] Vzhledem k tomu, že nezávislost těchto zvolených soudců je sporná, hrozba porušení práva na spravedlivý proces je reálná pro každého občana, jehož případ by mohl být takovému soudci přidělen.

Následně na to maďarský nejvyšší soud na návrh generálního prokurátora Pétera Polta prohlásil, že napadnuté usnesení o předběžné otázce je protizákonné, načež byl na Vasváriho podán návrh na disciplinární řízení ze strany předsedy krajského soudu v Budapešti. Jelikož generální prokurátor sám inicioval přezkum předběžné otázky u maďarského nejvyššího soudu, by tento krok mohl naznačovat, že se snažil zabránit tomu, aby ostatní soudci v budoucnu pokládali další předběžné otázky mezinárodním orgánům. Polt tvrdil, že všechny předběžné otázky, které položil Vasvári, byly irelevantní, protože nevyvolávaly skutečné otázky a švédského občana se netýkaly. Kromě toho generální prokurátor tvrdil, že žádost o předběžnou otázku může být zahájena pouze za účelem objasnění výkladu Smluv EU a pro určení platnosti aktů a rozhodnutí orgánů EU.[43]

I když rozhodnutí maďarského nejvyššího soudu nebrání tomu, že se předběžná otázka dostala k Soudnímu dvoru, i přes to může omezit aktivní činnosti předkládání předběžných otázek.

Maďarské soudcovské sdružení zareagovalo na tento návrh na disciplinární řízení neobyčejně razantně. Podle jeho stanoviska: *„ohrožuje soudcovskou nezávislost, pokud soudce mohou pro jeho rozhodnutí*

---

[40] Czina.*Czech republic - Hungary-Poland-Slovakia*.

[41] Rozsudek Soudního dvora ve věci C-564/19 ze dne 23.11. 2021.

[42] Mészáros, L. Aktuálne otázky nezávislosti justície v Maďarsku. In: Šimíček V., *Nezávislost soudní moci*. Praha: Leges, 2020, s.126.

[43] Czina. *Czech republic - Hungary-Poland-Slovakia*.

postihnout retorze a je to v příkrém rozporu i s principy právního státu, které jsou zakotveny v Základním zákoně stejně jako v dokumentech Evropské unie."[44]

Z důvodu domácího i mezinárodního veřejného pobouření bylo nakonec disciplinární řízení staženo. Benátská komise Rady Evropy konstatovala, že předsedkyně Národního justičního úřadu, jejíž funkční období mělo být 9 let, měla ve svých rukou příliš široké pravomoci v souvislosti se jmenováním a přeřazováním soudců, a při postupování věcí z jednoho soudu na druhý. Benátská komise považovala případ předsedkyně Národního soudního úřadu za nejzásadnější problém týkající se právního státu Maďarska. Na zprávu Benátské komise reagovala maďarská vláda, která některé zákony novelizovala. Nicméně maďarská odborná veřejnost, jako například renomovaný institut Károlya Eötvösa, upozorňuje na to, že předsedkyně Národního justičního úřadu, i přes některé změny, má stále široké pravomoci.[45]

Soudní dvůr konstatoval, že je nepřípustné, aby maďarský nejvyšší soud v návaznosti na mimořádný opravný prostředek pro porušení zákona konstatoval protiprávnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, která byla předložena soudem nižšího stupně z důvodu, že položené otázky nejsou relevantní a nezbytné k vyřešení sporu v původním řízení, avšak nejsou dotčeny právní účinky rozhodnutí, které obsahuje tuto žádost. Zásada přednosti unijního práva ukládá soudu nižšího stupně, aby nepřihlížel k takovému rozhodnutí nejvyššího vnitrostátního soudu. Soudní také konstatoval, že nesmí být proti vnitrostátnímu soudci zahájeno disciplinární řízení z důvodu, že předložil předběžnou otázku Soudnímu dvoru.[46]

Bohužel disciplinární řízení nejsou jedinými nástroji, jak umlčet soudce a zabránit jim tak v soudním dialogu. Mladá soudkyně Gabriella Szabó nebyla přijata do své funkce (ač již měla po zkušební době) pouze proto, že předložila Soudnímu dvoru předběžnou týkající se maďarské právní úpravy v oblasti azylu. Stručně řečeno, kvůli nátlaku, který je na

[44] Mészáros. *Aktuálne otázky nezávislosti justície v Maďarsku*, s.126.
[45] Tamtéž.
[46] Rozsudek Soudního dvora ze dne 23.11. 2021 ve věci C-564/19.

soudce vyvíjen, nemohou soudy plnit svou tradiční funkci strážců právního státu a lidských práv.[47]

V roce 2012 byl přijat nový zákon týkající se spolupráce s členskými státy Evropské unie v trestních věcech. S ohledem na standardy Evropské unie týkající se nezávislosti soudů, účinné soudní ochrany a práva na spravedlivý proces by také mohla být zpochybněna kompetence a kvalifikace maďarských soudů k vydávání evropského zatýkacího rozkazu po vzoru polského případu[48] (viz kapitola č.1.1.2.). Avšak momentálně nejsou známy žádné případy, kdy by údajný nedostatek nezávislosti maďarského soudnictví odůvodňoval pozastavení v této věci.

V případě Maďarska a evropského zatýkacího rozkazu existuje jeden z nejznámějších případů Soudního dvora, který rozhodoval v této věci. Německé orgány obdržely evropský zatýkací rozkaz na stíhání maďarského občana.[49] Německý soud se obával, že některá maďarská zadržovací zařízení nesplňují evropské minimální standardy.[50] V souladu s tím se Komise dotázala, zda je dodržování rozhodnutí o evropského zatýkacím rozkazu přípustné, pokud existují silné náznaky, že podmínky zadržení ve vydávajícím členském státě porušují základní práva dotčené osoby, nebo zda v takových případech vykonávající členský stát může nebo musí podmínit rozhodnutí o přípustnosti předání ujištěním, že podmínky zadržení jsou vyhovující. [51]

Z judikatury ESLP zároveň vyplývá povinnost státních orgánů, na jehož území je osoba vězněna, ujistit se o tom, že každý vězeň je zadržen

---

[47] Bárd, P. First Periodic Country Report: Hungary [online]. *Stream*. 2023. s.1-26 [cit. 23.03.2024]. https://stream-eaw.eu/wp-content/uploads/2023/01/STREAM_Country-Report_Hungary.pdf

[48] Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 7. 2018 ve věci C-216/18 PPU.

[49] Případ byl projednáván společně s případem rumunského občana, jelikož se vykonávací soud domníval, že Maďarsko ani Rumunsko nesplňují evropské standardy. Srov. Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 4. 2016 ve věci C-404/15 a C-659/15 PPU.

[50] Tyto obavy byly v případě Maďarska podpořeny rozsudkem ESLP ve věci Varga a ostatní proti Maďarsku, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, 11. 10. 2021 č. stížností 39734/15, 35530/16, 26804/18, který poukázal na systémové selhání maďarského vězeňského systému včetně přeplněnosti a dalších aspektů nelidských podmínek. Srov. Bárd. *First Periodic Country Report: Hungary.*

[51] Bárd. *First Periodic Country Report: Hungary.*

v podmínkách, které zaručují respektování lidské důstojnosti a je přiměřeným způsobem postaráno o jeho zdraví a životní podmínky.[52]

Soudní dvůr zopakoval, že jak zásada vzájemné důvěry mezi členskými státy, tak zásada vzájemného uznávání mají pro právo EU zásadní význam, a to i pro samotný evropský zatýkací rozkaz. Díky nim mohou vnitrostátní právní řády zajistit rovnocennou a účinnou ochranu základních práv uznaných na úrovni Unie.[53] Vykonávající justiční orgán může obvykle odmítnout výkon evropského zatýkacího rozkazu pouze v taxativně uvedených případech.[54] To ale nemá vliv na povinnost respektovat základní práva a zásady stanovené v Listině. Soud dále uznal potřebu řešit systémová porušování základních práv a poukázal na „mimořádné okolnosti" omezující vzájemné uznávání a vzájemnou důvěru.

Soud poté pokračoval ve svém dvoubodovém testu pro kontrolu situace základních práv včetně potenciálních rizik porušování lidských práv vydávajícím členským státem. Pokud informace sdělené vykonávajícím justičním orgánem budou ujištěny vystavujícím státem, že došlo k vyloučení existence skutečného nebezpečí ohledně nelidského a ponižujícího zacházení, musí vykonávající justiční orgán rozhodnout o výkonu evropského zatýkacího rozkazu.[55] Závěrem lze říci, že rozsudek ve věci maďarského občana a nestandardního režimu zadržení v Maďarsku neměly významný vliv na výkon evropského zatýkacího rozkazu vydaného Maďarskem.

1.2.2 Polsko

Jedním z dalších nástrojů polské vlády k upevňování moci bylo zřízení kárného kolegia. V roce 2017 byl přijat nový kárný režim soudců nejvyššího soudu a obecných soudů. Toto kárné kolegium bylo zřízeno na půdě nejvyššího soudu, kde rozhodovali o kárných proviněních soudců nejvyššího soudu a v kárných řízeních týkajících se soudců obecných soudů rozhodovali ve druhém stupni. Další ustanovení, které polská vláda zavedla, byly úkony související s ustanovením obhájce ex offo. Tyto

[52] Rozsudek Soudního dvora ve věci C-404/15 a C-659/15 PPU, bod 90.

[53] Tamtéž, bod 77.

[54] Taxativní výčet je stanoven v Rámcovém rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002,

o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy.

[55] Rozsudek Soudního dvora ve věci C-404/15 a C-659/15 PPU, bod 103.

úkony nestaví běh kárného řízení a řízení může být vedeno v nepřítomnosti jak kárně obviněného soudce, tak i jeho obhájce. Tím dochází k porušování práva na obhajobu.[56]

Polský nejvyšší soud předložil Soudnímu dvoru současně tři předběžné otázky.[57] Předložené otázky se týkaly sporů mezi soudci a nejvyšším soudem, nejvyšším správním soudem a Národní radou soudnictví. Všechny tři spory se týkaly povinného předčasného odchodu do důchodu v důsledku nového zákona. V této spojené věci Soudní dvůr rozhodl, že právo EU brání tomu, aby o sporech týkajících se práva EU rozhodoval soud, který nesplňuje minimální standardy nezávislosti a nestrannosti. Polský nejvyšší soud ve svých rozsudcích konkrétně rozhodl, že kárné kolegium, které bylo zřízeno a především za jakých okolností bylo zřízeno, nelze považovat za soudy ani pro účely unijního práva, ani pro účely polského práva.[58]

V důsledku těchto okolností se také Komise domnívala, že kárný režim nezaručuje nezávislost a nestrannosti kárného kolegia, které je složeno výhradně ze soudců vybraných Národní radou soudnictví, kde jsou její členi voleni Sejmem (dolní komora parlamentu). V návaznosti na to Komise podala žalobu o nesplnění povinnosti a zároveň navrhla předběžná opatření, které Soudní dvůr přijal v plném rozsah. Jednalo se o pozastavení rozhodování kárného kolegia, zdržení se předávání věcí projednávaných kárným kolegiem soudnímu kolegiu, které nesplňuje požadavky nezávislosti, sdělení Komisi veškerých opatřeních, které Polsko přijalo ke splnění povinností plynoucích z tohoto usnesení.[59] Ve věci kárného kolegia došlo až k řízení o nesplnění povinnosti, které je dále rozebráno v nadcházející kapitole (viz kapitola č. 2.2.2.).

---

[56] Tisková zpráva č. 75/2021 STI - Stanovisko generálního advokáta ve věci C-791/19 Komise v. Polsko (Kárný režim soudců) [online]. *CURIA* [cit. 03.11.2023]. https://next.codexis.cz/literatura/LT125771?dokumentVyraz=Tisková+zpráva+č.+75%2F2021+STI+-&pravyPanel=nalezy&hash=match-0#match-0

[57] Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. l1. 2019 ve věci C-585/18, C-624/18, C-625/18.

[58] *Tisková zpráva č. 75/2021 STI - Stanovisko generálního advokáta ve věci C-791/19 Komise v. Polsko (Kárný režim soudců)* [online].

[59] *Tisková zpráva č. 75/2021 STI - Stanovisko generálního advokáta ve věci C-791/19 Komise v. Polsko (Kárný režim soudců)* [online].

V dalším uplatnění naléhavého řízení předložení předběžné otázky Polska, se jednalo o případ[60] ve věci slučitelnosti nového polského zákona s právem EU. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, předložena polským nejvyšším soudem, se týkala výkladu ustanovení Smluv,[61] jakož i evropské směrnice,[62] stanovující obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání. Nový polský zákon o nejvyšším soudu, který vstoupil v platnost dne 3. dubna 2018, snížil důchodový věk členů polského nejvyššího soudu ze 70 na 65 let. Podle nového zákona o nejvyšším soudu odejdou do důchodu soudci v den svých 65. narozenin, pokud nepředloží oznámení prezidentu republiky, že jsou ochotni pokračovat ve výkonu funkce soudce a zároveň předložit potvrzení o tom, že jejich zdravotní stav není překážkou výkonu. Tato situace se přímo vztahovala na jednající soudce, aniž by jim ponechala jakékoli právo rozhodnout, zda chtějí odejít do důchodu v nižším věku či nikoli.[63]

Tito soudci se tak dostali do situace, kdy byli nuceni odejít do důchodu nebo potupně podat prohlášení o setrvání funkci do rukou prezidenta, který ji mohl zcela bezdůvodně zamítnout. Snížení věku odchodu do důchodu a zkrácení funkčního období může být samo o sobě považováno za protiústavní, stejně jak shledal v souvislosti s podobnou situací maďarský ústavní soud a Soudní dvůr, i když v Polsku již efektivní ústavní přezkum není možný. [64]

Polský nejvyšší soud je toho názoru, že snížením věku odchodu do důchodu porušuje vnitrostátní zákonodárce zásadu neodvolatelnosti soudců i zákaz diskriminace na základě věku, které jsou neslučitelné s právem EU a konkrétně se zásadou právního státu. Navíc výkon funkce nad nově stanovený důchodový věk je ponechán zcela na úvaze prezidenta republiky. V důsledku těchto změn se polský nejvyšší soud

---

[60] Rozsudek Soudního dvora ze dne 26.9.2018 ve věci C-522/18.

[61] Konkrétně čl. 2, 4 a 19 SEU, čl. 267 SFEU a čl. 21 a čl. 47 Listiny.

[62] Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

[63] Ziółkowski, M. Two Faces of the Polish Supreme Court After "Reforms" of the Judiciary System in Poland: The Question of Judicial Independence and Appointments [online]. *European Papers*. 2020 [cit. 23.2.2024]. https://www.europeanpapers.eu/fr/europeanforum/two-faces-of-polish-supreme-court-after-reforms-of-judiciary-system-in-poland

[64] Sadurski, W. *Poland's constitutional breakdown*, s. 106.

domníval, že je nezbytné objasnění ze strany Soudního dvora pomocí předložení předběžné otázky. Polský nejvyšší soud žádal rovněž o uplatnění zrychleného řízení s tím, že požadovaný výklad práva EU je nezbytný k tomu, aby mohl vykonávat svou jurisdikci zákonným způsobem a v souladu se zásadou právní jistoty.[65]

Současně v této věci (C-522/18) podala Komise žalobu o nesplnění povinnosti proti Polsku (C-619/18). Komise rovněž požádala Soudní dvůr o předběžné opatření s cílem pozastavit použitelnost napadených ustanovení. Domnívala se, že Polsko přijetím nového zákona o snížení důchodového věku soudců polského nejvyššího soudu, porušilo povinnosti, které vyplývají čl. 19 SEU a čl. 47 Listiny. Komise se obávala, že polský nejvyšší soud není schopen nadále rozhodovat v souladu s právem na přístup k nezávislému soudu.[66]

Soudní dvůr vyhověl oběma žádostem, přičemž zdůraznil jejich závažnost. Soudní dvůr konstatoval, že oba případy se dotýkají důležitých otázek práva EU souvisejících zejména s nezávislostí soudnictví, a připomněl, že požadavek nezávislosti soudů tvoří součást práva na spravedlivý proces. Soudní dvůr nakonec ve věci předběžné otázky nerozhodl, resp. rozhodl v rámci řízení o porušení povinnosti. Žádost o předběžné opatření byla ze strany Soudního dvora schválena. V důsledku toho se polská vláda rozhodla zrušit zákon a znovu dosadit 27 sesazených soudců zpět do své funkce. V samotném rozsudku Soudní dvůr připomněl, že zásada účinné soudní ochrany je obecnou zásadou práva EU. Soudní dvůr rovněž potvrdil, že při posuzování použitelnosti čl. 19 SEU je třeba posoudit, zda může být dotčený soud vyzván, aby rozhodl o otázkách týkajících se aplikace a výkladu práva EU.[67]

Na základě kritiky ze strany Soudního dvora byl v listopadu 2018 přijat nový zákon, který zrušil dotčená ustanovení nového zákona o nejvyšším soudu v rozsahu, v němž tato ustanovení zaprvé stanovila použití nově stanoveného důchodového věku 65 let pro soudce ve funkci, kteří byli k tomuto soudu jmenováni před 3. dubnem 2018 a zadruhé udělili

---

[65] *Urgent preliminary ruling procedure and expedited procedure* [online].

[66] Tamtéž.

[67] Simonelli, A.M. Thickening up judicial independence: the ECJ rulling in Commission v. Poland (C-619/19) [online]. *European law blog*. 2019 [cit. 26. 3. 2024]. https://europeanlawblog.eu/2019/07/08/thickening-up-judicial-independence-the-ecj-ruling-in-commission-v-poland-c-619-18/

diskreční pravomoc prezidenta republiky prodloužení funkce při dosažení důchodového věku. Podle nového zákona mají být všichni soudci nejvyššího soudu, kteří byli odvoláni, znovu dosazeni do funkce, které vykonávali ke dni, kdy tento zákon vstoupil v platnost, a mohou vykonávat své povinnosti u nejvyššího soudu až do věku 70 let.[68] V důsledku výtek Soudního dvora, Polsko upravilo kritizovaná ustanovení nového zákona o nejvyšším soudu a došlo tak k téměř celkové nápravě.

Soudní dvůr se v tomto případě poprvé zabýval otázkou, zda polská právní úprava týkající se organizace soudnictví splňuje standardy práva EU. Soudní dvůr dospěl k závěru, že Polsko nesplnilo své závazky podle čl. 19 SEU, které se týkají zásady právního státu včetně nezávislosti a nestrannosti soudců a přístupu k soudu. Soud zároveň odmítl argumentaci Polska i Maďarska, které zpochybňovaly pravomoc Soudního dvora řešit otázky vnitřní organizace soudnictví členských států. Zdůraznil, že je jeho úkolem chránit právo EU a zajišťovat jeho jednotný výklad.[69]

Vzájemná důvěra mezi členskými státy, na nichž je Evropská unie i justiční spolupráce v Evropské unii založena, je v poslední době vystavována výraznému tlaku. Soudní dvůr i ESLP jsou stále více vyzývány, aby se zabývaly problematikou poklesu úrovně právního státu a důrazně bránily tyto hodnoty. Prostřednictvím předběžné otázky se může vnitrostátní soudce domoci ochrany nezávislosti ve svém státě, pokud najde vhodný prostředek. Avšak je třeba zmínit, že předběžnou otázku může podat i soudce třetího státu, a to v případě, kdy je pro něj nezávislost soudnictví podstatná pro rozhodnutí ve věci.

V rámci problematiky evropské justiční spolupráce byla irským nejvyšším soudem ve věci Polska předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Týkala se možnosti odmítnout výkon tří evropských zatýkacích rozkazů vydaných polskými soudy. K odmítnutí došlo z důvodu možného porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy v důsledku kontroverzních reforem soudnictví, ke kterým v Polsku došlo. Irský nejvyšší soud považoval za prokázané, že reformy provedené v

[68] Rozsudek Soudního dvora ve věci C-522/18.

[69] Simonelli. *Thickening up judicial independence: the ECJ rulling in Commission v. Poland* (C-619/19).

Polsku představují porušení zásady právního státu, protože již není zaručena nezávislost soudnictví.[70]

Podle Soudního dvora je požadavek nezávislosti soudů součástí podstaty základního práva na spravedlivý proces. Toto právo má zásadní význam jako záruka, že budou chráněna všechna práva, která jednotlivci odvozují z práva EU, a že budou zachovány hodnoty společné členským státům stanovené v čl. 2 SEU, zejména hodnota právního státu.[71] Soudní dvůr tak musel objasnit, zda údajný nedostatek nezávislosti soudů představuje porušení práva na spravedlivý proces, které vyžaduje odmítnutí výkonu evropského zatýkacího rozkazu jako výjimku ze zásady vzájemné důvěry.

Soudní dvůr konstatoval, že rámec omezení vzájemné důvěry a z toho vyplývající pravomoc vnitrostátního orgánu kontrolovat dodržování základních práv jiným členským státem je tedy obzvláště choulostivá záležitost. Je třeba nalézt rovnováhu mezi účinností soudní spolupráce a ochranou základních práv.[72] V dané věci Soudní dvůr rozhodl, že pokud vykonávající justiční orgán, který má rozhodnout o předání osoby v rámci evropského zatýkacího rozkazu, má důkazy, které prokazují nedostatky nezávislosti justice ve vystavujícím členském státě, dojde k porušení práva na spravedlivý proces.[73]

Není pochyb o tom, že rozsudek má určitý význam pro vývoj judikatury EU a argumenty v něm uvedené se mohou potenciálně vztahovat na různé situace a řízení. Rozhodnutí Soudního dvora v dané věci bylo použito jako argument k současné politické debatě. Na první pohled je evidentní, že předkládání předběžných otázek je přímým nástrojem pro aktivní ochranu justice, kterým se soudci proti politizaci soudní moci

---

[70] Rozsudek Soudního dvora ve věci C-216/18 PPU.

[71] Biernat, S., Filipek, P. The Assessment of Judicial Independence Following the CJEU Ruling in C-216/18 LM. In: von Bogdandy A., Bogdanowicz, P. a kol. *Defending Checks and Balances in EU Member States. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrech* [online]. 2021[cit. 26. 3. 2024]. 2021. č. 298. https://doi.org/10.1007/978-3-662-62317-6_16

[72] Mirandola, S. European arrest warrant and judicial independence in Poland: where can mutual trust end? (Opinion of the AG in C-216/18 PPU L.M.) [online]. *European law blog*. 2018 [cit. 26. 3. 2024]. https://europeanlawblog.eu/2018/07/24/european-arrest-warrant-and-judicial-independence-in-poland-where-can-mutual-trust-end-opinion-of-the-ag-in-c-216-18-ppu-l-m/

[73] Rozsudek Soudního dvora ve věci C-216/18 PPU.

mohou bránit. Nicméně v boji proti krizi právního státu je možné se bránit i pomocí řízení o nesplnění povinnosti, které není sice přímým nástrojem soudců jako jednotlivců, i tak ale mohou iniciovat Komisi, aby zahájila řízení o nesplnění povinnosti s daným státem.

2 Řízení o nesplnění povinnosti u Soudního dvora Evropské unie

Tato kapitola se věnuje mechanismu řízení o nesplnění povinnosti, pokud není ze strany členských států dodržováno unijní právo. Jelikož předkládání předběžných otázek a řízení o nesplnění povinnosti vycházejí z evropského práva, hmotněprávní úprava je vymezena v podkapitole č. 1.1. Ochrana nezávislosti justice v rámci práva EU, ve které je vymezeno, jaký standard nezávislosti justice právo EU zakotvuje. Následně je tato kapitola věnována procesní stránce dané problematiky.

V důsledku porušení hodnot zakotvených v právu EU, se naskytuje další možnost k obraně před těmito zásahy. Zahájení řízení o nesplnění povinnosti je vymezeno čl. 258-260 SFEU, kdy samotné porušení může spočívat v různých činnostech. Porušení může nastat v důsledku konání spočívající v přijetí, zachování nebo opomenutí vnitrostátního předpisu, který je v rozporu se Smlouvami. Porušení nemusí být nutně důsledkem porušení právního aktu. Může spočívat i v pouhé správní praxi. Předmětem řízení může být jednotlivé porušení, tak i dlouhodobé porušování práva v určité oblasti.[74] Například se může jednat se o situace, kdy členský stát nevytvořil pravidla, která by dostatečně zajišťovala předkládání předběžných otázek.[75]

Takovéto porušení je přičitatelné členskému státu jako celku bez ohledu na to, který orgán se takového porušení dopustil. Členský stát je schopen dokázat pouze absenci porušení, avšak samotné porušení je objektivní situací, která nemůže být ospravedlněna žádnými liberačními důvody včetně politických či sociálních potíží při provádění závazků EU nebo porušení práva EU jiným členským státem. Soudní dvůr předpokládá, že členský stát může jednat vždy. Jediným dosud uznávaným liberačním důvodem je vyšší moc. Tedy situace, kdy je nemožné vykonávat určité státní funkce, například při teroristickém útoku.[76]

Řízení o porušení povinnosti může být iniciováno Komisí nebo členským státem. Tito privilegovaní žalobci nemusejí prokazovat právní zájem na zahájení řízení. Pokud je řízení zahájeno Komisí, ta nejprve

[74] Tomášek, M. *Smlouva o fungování EU: Smlouva o EU ; Listina základních práv EU : komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2022. s. 878.

[75] Svoboda, P. *Úvod do evropského práva*. 7. vydání. Beckovy mezioborové učebnice. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 208-213.

[76] Tamtéž.

shromažďuje informace o možných porušeních práva EU a to z různých zdrojů. Avšak nejčastěji ze strany soukromých osob (typicky soudci), které podávají stížnosti a následně má Komise povinnost tyto stížnosti přezkoumávat. Na rozdíl od žádosti o rozhodnutí předběžné otázky se nejedná o přímý nástroj soudců. Soudci mohou nepřímo iniciovat řízení a to tím způsobem, že nejdříve musí „aktivovat" Komisi.

V předsoudní fázi Komise požádá daný stát o poskytnutí informací a ten musí ve stanovené lhůtě odpovědět. Pokud dospěje k závěru, že členský stát nesplňuje své povinnosti vyplývající z práva EU, může poslat formální upozornění, v němž Komise definuje ustanovení práva EU, které je porušováno. Následně je členskému státu poskytnuta lhůta pro vyjádření.[77] V případě, že členský stát nevyhoví nebo nenavrhne Komisi uspokojivé řešení, může Komise vydat odůvodněné stanovisko s formální žádostí o uplatnění práva EU. V tomto stanovisku vysvětlí důvody, proč stát porušuje unijní právo, a požádá o informace o přijatých opatřeních ve stanovené lhůtě. Pokud členský stát stále ani po uplynutí lhůty nedosáhne souladu s právem EU, může Komise rozhodnout o předložení věci Soudnímu dvoru. Zjistí-li Komise po svém uvážení a přezkumu stížností porušení práva EU, má právo podat žalobu na porušení povinnosti. Avšak není povinna zahájit řízení, pokud rozhodne, že porušení práva EU není relevantní. Proto nelze proti Komisi v tomto ohledu podat žalobu na nečinnost.[78]

Pokud iniciativa k zahájení řízení plyne ze strany jiného členského státu a domnívá-li se členský stát, že jiný členský stát porušil své závazky z práva EU, má právo upozornit Komisi, aby jednala podle čl. 258 SFEU. Pokud je Komise nečinná, může podat členský stát žalobu sám. Nicméně jedná se o velice ojedinělé případy, kdyby se toto v praxi skutečně událo. Členské státy musí zvažovat velmi vážně politické důsledky, které by jednání mohlo přinést a jsou v tomto velice obezřetné. Jednalo by se o útok na prestiž jiného státu.

Pokud Soudní dvůr shledal, že došlo k porušení povinnosti, ale členský stát se i přes to nepodřídí, Komise zahájí nové řízení, které potvrzuje původní rozsudek v souladu s čl. 260 odst. 3 SFEU.[79] Komise může navrhnout udělení finančních sankcí ve formě jednorázové pokuty

[77] Tomášek, M. a kol. *Právo Evropské unie*. 3. aktualizované vydání. Student. Praha: Leges. 2021.str. 426-427.

[78] Svoboda. *Úvod do evropského práva*, s. 208-213.

[79] Tamtéž.

i opakovaného penále, a to i současně.[80] Formálně neexistuje žádná hranice, která by určovala maximální výši nebo délku finanční sankce, v praxi to pak znamená velice omezené vodítko pro určení výše finanční sankce. Avšak Soudní dvůr nemůže uložit sankci vyšší než navrhla Komise.[81]

Podle Svobody se Soudní dvůr snaží vyhnout tomu, aby při řízení podle čl. 267 SDEU vykládal vnitrostátní právo anebo dokonce přezkoumával jeho soulad s právem EU, ale jeho výklad práva EU je závazný. Praxe ale naznačuje, že často dochází k zásahům, kdy předběžná otázka skutečně směřuje k rozhodnutí o porušení povinnosti nebo naopak. Řízení o porušení povinnosti může být stejně efektivním nástrojem v poskytování závazného výkladu unijního práva jako řízení o předběžné otázce. Následné rozhodnutí v řízení o porušení povinnosti se tak netýká pouze stran sporu, ale přináší obecný výklad práva EU.[82] Dokonce se stává, že obě řízení probíhají před Soudním dvorem současně. Jsou tak ve stejný čas přiděleny generálnímu advokátovi, který vede věci jedné může odkazovat na své stanovisko ve věci druhé, případně předkládá stanoviska společná. Tvrzení stran jsou zohledněna pro obě řízení, obě rozhodnutí jsou vydána současně a vzájemně se na sebe odkazují.[83]

Podle Šlosarčíka je řízení o nesplnění povinnosti pravděpodobně nejviditelnějším a nejsystematičtěji používaným právní nástrojem, který existuje k vynucování unijního práva vůči členským státům. I když je mechanismus tohoto řízení kritizován pro přílišnou selektivnost a politizaci, je převážně považován za účinný nástroj.[84] Tento postup lze považovat za účinný, neboť v případě porušení rozsudku Soudního dvora může dojít k zahájení dalšího řízení. V rámci tohoto řízeni je možné případně uložit sankci v podobě pokuty.[85]

Na druhou stranu řízení o nesplnění povinnosti kritizuje například Di Gregorio. Řízení o nesplnění povinnosti trvá dlouho a má řadu omezení, protože původně nebylo navrženo pro systémové porušování

---

[80] Řízení o nesplnění povinnosti [online].

[81] Šlosarčík, I. *Právní a politický rámec Evropské unie*. Vydání páté. Praha: Wolters Kluwer, 2020. s. 187.

[82] Tomášek. *Právo Evropské unie*, s. 422.

[83] Svoboda. *Úvod do evropského práva*, str. 208-213.

[84] Šlosarčík. *Právní a politický rámec Evropské unie*, s. 179-180.

[85] Streinz. *„Jednotní v rozmanitosti": požadavky na EU jako právní společenství států*, s. 578-588.

základních hodnot Evropské unie.[86] V tomto názoru se shoduje i Scheppele, který navrhnul přeformulovat řádné řízení o nesplnění povinnosti k prosazení základních hodnot v souladu s čl. 2 SEU.[87]

Řízení o nesplnění povinnosti tak může být efektivním ač ve srovnání s předkládáním předběžných otázek náročnějším procesem. Soudci mohou tento mechanismus využívat, kdy např. v případě Polska dochází k uvalování sankcí na soudce, pokud předloží předběžnou otázku jako formální a legitimní postup. Pokud se tedy strachují z případě perzekuce, mohou využívat méně formální postupu v případě podání stížnosti ke Komisi, aby danou věc prošetřila. Avšak nemají jistotu, že jejich stížnost bude ze strany Komise zohledněna. Naopak v případě předběžné otázky se musí Soudní dvůr i při zamítnutí žádosti vypořádat alespoň s částečným odůvodněním. Naopak v případě, kdy dojde k rozhodnutí o porušení povinnosti, ale členský stát stále nekoná, může Komise a následně přejít k finančním postihům. V rámci řízení o nesplnění povinnosti rozhodl Soudní dvůr v případě Polska a zřízení kárného senátu, který je blíže popsán v kapitole níže.

2.1 Případové studie

Řízení o nesplnění povinnosti je spíše porušením politickým než právním, což se odráží i v případech Polska a Maďarska. Tato řízení byla zahájena v případech, kdy v důsledku politické moci byly přijaty nové zákony, které však porušovaly hodnoty Evropské unie. V důsledku těchto změn došlo ke snížení úrovně ochrany hodnoty právního státu, která je zakotvena v čl. 19 SEU a Komise tak byla nucena zahájit řízení o nesplnění povinnosti.

Řízení o nesplnění povinnosti bylo v případě Maďarska i Polska

---

[86] Di Gregorio, A. Hungarian constitutional developments and measures to protect the rule of law in Europe [online]. *IRIS AIR*. 2019 [cit. 10. 5. 2023]. https://air.unimi.it/handle/2434/676486?mode=complete

[87] Pech, L., Scheppele, L.K. Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU [online]. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2017. s 3-47 [cit. 10. 5. 2023]. https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-yearbook-of-european-legal-studies/article/illiberalism-within-rule-of-law-backsliding-in-the-eu/BCC592F6AA3CC1E0642F9B9F05371CB5

zahájeno v důsledku snížení věku odchodu do důchodu soudců. Reformy ohledně nového věku odchodu do důchodu měly dalekosáhlý dopad na maďarskou i polskou justici. Tento krok je považován za diskriminaci na základě věku podle směrnice 200/78/ES, protože byl nepřiměřený s ohledem na stanovený cíl opatření, tj. harmonizaci předpisů o odchodu do důchodu a usnadnění vstupu mladých právníků k soudům a tribunálům.

Tito soudci patřili k nejvyšším vrstvám maďarského soudnictví jako nejstarší generace soudců. Tímto krokem mohla vláda obsadit ty nejdůležitější pozice v soudním systému.[88] V době vynesení rozsudku[89] již bylo mnoho soudců nahrazeno loajálními soudci sympatizujícími s vládní stranou. Po vynesení rozsudku Soudního dvora byla soudcům v důchodu nabídnuta možnost odškodnění nebo obnovení funkce. Vzhledem k tomu, že většina si vybrala odškodnění, vláda dosáhla svého cíle, přičemž dodržela znění rozsudku SDEU, nikoli však jeho záměr.[90] Polská masivní reforma soudnictví byla ze strany Soudního dvora částečně zastavena. Soudní dvůr rozhodl o pozastavení účinnosti zákona o nejvyšším soudu nebo o obnovení funkce soudců, kteří museli předčasně odejít do důchodu. Řízení o nesplnění povinnosti bylo v tomto ohledu částečně úspěšné. V těchto případech byl přezkoumáván soulad s právem EU, a to konkrétně zákazem diskriminace podle věku dle evropské směrnice.

2.1.1 Maďarsko

Nová maďarská ústava, která byla přijata v roce 2011 významně upravila kompetence ústavního soudu. Bylo zcela změněno složení ústavního soudu. Kontrolní funkce nad maďarskými legislativními akty výrazně poklesly. Mimo to maďarský ústavní soud prohlásil, že si vyhrazuje pravomoc vykládat koncept ústavní identity jako maďarské vlastní identity a rozvíjí obsah tohoto konceptu případ od případu. Přestože ústavní soud zdůraznil, že se nevyjadřuje k platnosti nebo přednosti aplikace právních aktů EU, celý ústavní nález toto tvrzení vyvrací, neboť se ústavní soud

---

[88] Kosař, D., Šipulová, K. The Strasbourg Court Meets Abusive Constitutionalism: Baka v. Hungary and rhe Rule of Law [online]. *Hague Journal on the Rule of Law.* 2018. s. 83-110. [cit. 23. 3. 2024]. https://ssrn.com/abstract=3459391

[89] Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 11. 2012 ve věci C-286/12.

[90] *Řízení o nesplnění povinnosti* [online].

prohlásil za hlavní orgán ochrany a zabezpečení suverenity Maďarska a jeho ústavní identity.[92]

Nález ústavního soudu je v ostrém rozporu s dřívější judikaturou soudu, který si nikdy předtím nenárokoval pravomoc přezkoumat, zda jsou právní akty EU v souladu s národní suverenitou a ústavní identitou Maďarska. Místo toho ústavní soud vždy respektoval rozdělení přezkumné pravomoci mezi Soudním dvorem a ústavním soudem a také přednost a přímou použitelnost práva EU. To ale nebylo vše. V roce 2013 přišla čtvrtá novela maďarské ústavy, která se zjevným účelem donutit ústavní soud ke změně výkladové praxe, otevřeně popřela závaznost předchozí judikatury z let 1990-2011. Aby byla vládní dominance nad ústavním soudem dovršena, bylo zabráněno ústavnímu soudu přezkoumávat všechny ústavní změny z hlediska jejich souladu se základními principy, které jsou zakotveny v ústavě.[93]

Reakce Evropské unie na sebe nenechala dlouho čekat. Už v lednu 2011, kdy Maďarsko převzalo předsednictví v Radě EU, bylo jasné, že není vše v pořádku. Samotné zahájení řízení o nesplnění povinnosti předcházela poměrně rozsáhlá výměna názorů mezi maďarskými orgány a představiteli Evropské Unie. Viktor Obrán byl u moci teprve sedm měsíců, kdy tehdejší předseda Komise José Manuel Barroso porušil obvyklý protokol během společné tiskové konference, která zahrnuje pouze blahopřání k nastupujícímu předsednictví a prohlásil: *„Maďarsko, jako všechny členské státy, musí v souladu se Smlouvami o EU zaručit nezávislost své národní centrální banky a orgánu pověřeného ochranou údajů a vyloučit diskriminaci soudců."* Následovala jej tehdejší místopředsedkyně Komise Viviane Reding, která uvedla: *„Když jsem na začátku prosince poprvé viděla návrhy právních předpisů, upozornila jsem již na vážné právní důsledky týkající se možného porušování nezávislosti maďarských soudů a maďarského orgánu pro ochranu údajů. Byly-li nyní tyto zákony přijaty, aniž by byly zohledněny právní obavy Komise, je právě na ní, jakožto strážkyni smluv, aby dohlédla na dodržování právních předpisů EU. Očekávám, že maďarské orgány na právní obavy Komise rychle odpoví. Tyto obavy*

[92] Szente, Z., Gárdos-Orosz, F. Judicial deference or political loyalty? The Hungarian Constitutional Court's role in tackling crisis situations In: Szente, Z., Gárdosz, F. *New Challenges to Constituional Adjudication in Europe*. Routledge, 2018.

[93] Tamtéž.

mohou být rozptýleny pouze skutečnými změnami předmětných právních předpisů, nebo jejich okamžitým pozastavením.“[94]

V návaznosti na tuto rozpravu Komise podala žalobu pro porušení práva na základě věkové diskriminace. V této věci napadli tři soudci nejvyššího soudu nový zákon a rozhodnutí Národní rady soudnictví, kteří dosáhli věku 65 let a měli tak odejít do důchodu. Jeden ze tří soudců vyjádřila přání pokračovat ve své funkci u nejvyššího soudu. V souladu s novým zákonem požádala prezidenta republiky o souhlas se setrváním v pracovním poměru. Nově jmenovaná Národní soudní rada však dostala konečnou pravomoc posoudit návrh soudce adresovaný prezidentu republiky. Naneštěstí pro soudce vydala Národní soudní rada negativní stanovisko. Zbývající dva soudci odmítli žádat o souhlas s odůvodněním, že by se jednalo o porušení ústavy a zejména principu dělby moci. Tito tři soudci nejvyššího soudu napadli nový zákon a zároveň s tím byla předložena v dané věci předběžná otázka k Soudnímu dvoru.[95]

Dne 6. 11. 2012 rozhodl Soudní dvůr,[96] že snížení důchodového věku u soudců, státních zástupců a notářů ze 70 na 62 let představuje neodůvodněnou diskriminaci na základě věku. Důchodový věk v soudnictví byl přizpůsoben obecně platnému důchodovému věku. Z funkce tak bylo odvoláno minimálně 10 % soudců včetně členů maďarského nejvyššího soudu. K věkové hranici se vyjádřila i generální advokátka Juliane Kokott, která poukázala na skutečnost, že v důsledku snížení věkové hranice bude z dlouhodobého hlediska silně omezen i přístup mladých právníků do soudnictví. Dochází tak k porušování rovného zacházení v zaměstnaní[97]. Po právním posouzení je maďarská právní úprava v rozporu s právem EU.

Podle judikatury Soudního dvora je k této změně nutné objektivní a přiměřené odůvodnění, avšak Komise neshledala žádné objektivní

---

[94] Tisková zpráva. Evropská komise s Maďarskem zahajuje zrychlené řízení pro porušení práva ohledně nezávislosti jeho centrální banky a orgánů pověřených ochranou údajů, jakož i ohledně opatření, jež zasahují do nezávislosti soudů [online]. *Evropská komise.* 2012 [cit. 10. 5. 2023]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_12_24

[95] Ziółkowski. *Two Faces of the Polish Supreme Court After "Reforms" of the Judiciary System in Poland: The Question of Judicial Independence and Appointments.*

[96] Rozsudek Soudního dvora ve věci C-286/12.

[97] Srov. Směrnice Rady 2000/78/ES.

odůvodnění, aby došlo u určitých osob ke snížení věku odchodu do důchodu, a to zejména v době, kdy se v Evropě důchodový věk zvyšuje a nikoliv snižuje. Komise rovněž požádala Maďarsko o více informací ohledně nových právních předpisů, které upravují uspořádaní soudů. Nový zákon upravuje pravomoci předsedy Národního úřadu pro soudnictví, především může rozhodovat o provozním řízení soudů, obsazení soudů, rozpočtu a přidělování případů. O těchto věcech se dosud rozhodovalo kolektivně. Mimo to byl předčasně ukončen mandát předsedy nejvyššího soudu. Naopak jiní bývalí soudci nejvyššího soudu pokračovali ve svém mandátu jako soudci nově vzniklého orgánu Kúria, který nahrazuje nejvyšší soud.[98]

V tomto případě maďarský ústavní soud zrušil se zpětným účinkem alespoň část právních předpisů, které Komise napadla. Ačkoli maďarský ústavní soud prohlásil změnu důchodového věku soudců za protiústavní, jeho rozhodnutí nevede automaticky k tomu, že soudci již propuštění ze své funkce, budou znovu přijati. Za tímto účelem se musí obrátit na příslušné maďarské soudy.[99] Maďarsko sice zaplatilo soudcům odškodnění, ale dokázalo se vyhnout návratu na jejich přechozí posty. Rozhodnutí Soudního dvora bylo implementováno prostřednictvím nového zákona v roce 2013. V nově přijatém zákoně byl upraven důchodový věk pro soudce, státní zástupce a notáře ze 70 na 65 let. Zákon dále stanovil plán se třemi způsoby reintegrace soudců, kteří již dříve odešli do důchodu (účinná reintegrace, zařazení do „očekávaných“ seznamů, náhrada škody). Současně s hromadným propouštěním soudců došlo k zavedení unikátního systému soudní správy, který neexistuje v žádné jiné evropské zemi, a to zrušením předchozí struktury soudní samosprávy a vytvořením nového Národního soudního úřadu.[100]

2.1.2 Polsko

Vládní strana PiS a Jarosław Kaczyński se netajili tím, že se nechávali inspirovat vládními reformami Maďarska. Kaczyński se několikrát nechal

---

[98] *Tisková zpráva. Evropská komise s Maďarskem zahajuje zrychlené řízení pro porušení práva ohledně nezávislosti jeho centrální banky a orgánů pověřených ochranou údajů, jakož i ohledně opatření, jež zasahují do nezávislosti soudů* [online].

[99] Rozsudek Soudního dvora ve věci C-286/12.

[100] Di Gregorio. *Hungarian constitutional developments and measures to protect the rule of law in Europe.*

slyšet, že přivede Budapešť do Varšavy. Od roku 2015, kdy vyhrál parlamentní volby, dochází k vládním reformám, které omezují nezávislost justice a podrývají právní stát. Jako jedny z prvních byly změny ohledně polského ústavní soudu. Stejně jako v případě Maďarska i polský ústavní soud prohlásil, že rozhodnutí Soudního dvora nejsou v souladu s polskou ústavou a potvrdil tím přednost polského práva před tím evropským. Také rozhodl, že čl. 6 Úmluvy je neslučitelný s polskou ústavou (více v kapitole č. 3).[101]

V návaznosti na reakci polského ústavního soudu zahájila Komise řízení o nesplnění povinnosti s Polskem, které zpochybnilo nadřazenost práva EU nad vnitrostátním právem. Konkrétně polský ústavní soud popřel závaznost čl. 19 odst. 1 SEU a závaznost předběžných opatřeních Soudního dvora v souladu s čl. 279 SFEU. Polsko tvrdí, že chrání svrchovanost polské ústavy. Polsko ve své reakci zastává názor, že vstupem do Evropské unie nepředalo Evropské unii kontrolu nad svým právním řádem. Podle náměstka polského ministra spravedlnosti Sebastiana Kaleta je to ze strany Komise útok na polskou ústavu a svrchovanost.[102] Podle lektorky Jany Plaňavové-Latanowicz z Varšavské univerzity jsou dané nálezy polského ústavního soudu především politickým vzkazem orgánům EU.[103]

Komise se naopak domnívá, že nálezy polského ústavního soudu, které výslovně zpochybňují přednost práva EU, porušují obecné zásady autonomie, přednosti, účinnosti, jednotného uplatňování práva EU, závaznosti rozhodnutí Soudního dvora. Komise se také domnívá, že polský

---

[101] Stav lidských práv v Polsku v roce 2021 [online]. *Amnesty International.* 2022 [cit. 22. 2. 2024]. https://www.amnesty.cz/zprava/5330/stav-lidskych-prav-v-polsku-v-roce-2021

[102] ČTK. Evropská komise zahájila řízení s Polskem kvůli zpochybnění nadřazenosti práva EU [online]. *ČT24.* 2021 [cit. 22. 2. 2024]. https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/svet/evropska-komise-zahajila-rizeni-s-polskem-kvuli-zpochybneni-nadrazenosti-prava-eu-25511

[103] ČTK. Komise opět žaluje Polsko. Tentokrát kvůli nálezu Ústavního soudu o nadřazenosti unijního práva [online]. *Euractiv*. 2023 [cit. 22. 2. 2024]. https://euractiv.cz/section/vnitro-a-spravedlnost/news/komise-opet-zaluje-polsko-tentokrat-kvuli-nalezu-ustavniho-soudu-o-nadrazenosti-unijniho-prava/

ústavní soud již nesplňuje standardy nezávislosti a nestrannosti soudů a soudců. Tím dochází k porušování čl. 19 odst. 1 SEU.[104]

V tomto řízení bylo také projednáno porušování povinnosti v souvislosti s tím, že pokud soudci předloží Soudnímu dvoru předběžnou otázku, může být proti nim zahájeno kárné řízení.[105] Nový polský zákon o nejvyšším soudu, který mimo jiné zavedl snížený věk odchodu do důchodu pro soudce, také zavedl dvé nová kolegia – kárné kolegium a kolegium pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné. Kárné kolegium je voleno Národní radou soudnictví, která není politicky nezávislá, kárná řízení jsou neveřejná a rozhodnutí kárného kolegia nejsou vždy zveřejňována. Soudci nemají v kárném řízení všechna procesní práva a nemají právo na odvolání proti rozhodnutí kárného kolegia. S těmito změnami se začaly objevovat obavy ohledně nezávislosti a transparentnosti kárného kolegia. A začaly se objevovat i obavy soudců, kteří mohou být kárně stíháni za to, že nebudou zcela loajální k vládní moci.[106]

Žaloba byla podána z důvodné obavy Komise, že nový disciplinární režim oslabuje nezávislost polských soudců a nezajišťuje nezbytné záruky, které by soudce chránily před politickou kontrolou.[107] Navíc disciplinární komora nezajišťuje nezávislé a nestranné projednání věci a také, že bude věc projednána před soudem zřízeným zákonem. Namísto toho je svěřena moc do rukou předsedy disciplinární komory, aby zcela na svém uvážení určil, který disciplinární soud danou věc projedná. Dále je také ovlivněna délka disciplinárního řízení nebo právo soudců na obhajobu. Komise zdůrazňuje, že disciplinární režim pro soudce by měl obsahovat nezbytné ochrany, aby se zabránilo jeho zneužití jako nástroje politické kontroly nad soudními rozhodnutími. To vyžaduje stanovení pravidel pro určení chování, které by mohlo vést k disciplinárnímu přestupku a jasně definovaných sankcí, přičemž je důležité, aby účast

---

[104] Právní stát: Komise zahajuje proti Polsku řízení o nesplnění povinnosti z důvodu porušení práva EU ze strany jeho Ústavního soudu [online]. *Evropská komise.* 2021 [cit. 22. 2. 2024]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_21_7070

[105] Rozsudek Soudního dvora ve věci C-791/19.

[106] Tamtéž.

[107] Evropská komise předložila Soudnímu dvoru EU případ Polska. *Právní rozhledy*. 2019, č. 20, s. 4 [online].

nezávislého orgánu byla zajištěna prostřednictvím postupů, které plně respektují práva garantovaná v článku 47 a 48 Listiny.[108]

V souvislosti s tím vypracoval stanovisko k dané věci generální advokát Evgenij Tančev. V jeho stanovisku byly zamítnuty námitky Polska, které konstatovalo, že právo na soud zřízený zákonem, právo na projednání věci v přiměřené lhůtě a právo na obhajobu jsou práva, která mají vnitrostátní povahu a nevztahují se na kárné věci projednávané na základě napadených opatření a také nevyplývají čl. 19 odst. 1 SEU. Oponoval tím, že se výše zmíněné ustanovení vztahuje na každý vnitrostátní orgán způsobilý rozhodovat jakožto soud o otázkách, které se týkají uplatňování nebo výkladu unijního práva, a spadají tudíž do oblastí pokrytých unijním právem.[109] Zcela bezpředmětné je tvrzení, že kárná řízení (vedená na základě napadených opatřeních) nezahrnují uplatňování unijního práva a že Unie nemá žádnou obecnou pravomoc týkající se kárné odpovědnosti soudců.[110]

Tančev uvádí, že kárné řízení by mělo být zahájeno pouze pro nejvážnější služební provinění a nikoliv, aby bylo kárné řízení zahájeno z důvodu obsahu soudních rozhodnutí. Definice kárného provinění spočívá ve zjevných a hrubých porušeních právních předpisů a narušení důstojnosti funkce. Avšak pouhá existující možnost kárného řízení kvůli obsahu soudního rozhodnutí vytváří odrazující účinek ve vztahu k soudcům, což je zcela neslučitelné s nezávislostí soudců. Generální advokát ve svém stanovisku dále poukázal na to, že Komise prokázala, že sporná ustanovení nezaručují nezávislost a nestrannost kárného kolegia. Tím pádem dochází k rozporu s čl. 19 odst. 1 SEU.[111]

Pokud je udělena předsedovi kárného kolegia pravomoc určit příslušný prvostupňový kárný soud (ve věcech týkajících se soudců obecných soudů), je díky tomu porušen požadavek, aby byl tento soud zřízen

---

[108] Rozsudek Soudního dvora ve věci C-791/19.

[109] Stanovisko generálního advokáta reagovalo na situaci v Polsku, kdy nejvyšší soud, ale i obecné soudy rozhodují o otázkách týkajících se aplikace nebo výkladu unijního práva, a tedy o otázkách spadajících do oblastí pokrytých unijním právem. Srov. *Tisková zpráva č. 75/2021 STI - Stanovisko generálního advokáta ve věci C-791/19 Komise v. Polsko (Kárný režim soudců)* [online].

[110] *Tisková zpráva č. 75/2021 STI - Stanovisko generálního advokáta ve věci C-791/19 Komise v. Polsko (Kárný režim soudců)* [online].

[111] Tamtéž.

zákonem. Daná ustanovení ani neobsahují kritéria, která by určovala, za jakých okolností může předseda kárného kolegia určit daný soud k projednání kárného opatření.[112] Závěrem generální advokát uvedl, že přijatá opatření mají možnost omezit práva vnitrostátních soudů podat k Soudnímu dvoru předběžnou otázku pod hrozbou kárného řízení. Tímto konáním tak porušují čl. 267 SFEU, který upravuje možnost či povinnost podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, ale podrývají i samotné základy a fungování Evropské unie. Je absolutně nepřípustné, aby soudci nemohli předkládat předběžné otázky, které jsou v určitých případech jejich povinnostmi, pod hrozbou vnitrostátních ustanoveních, které opravňují zahájit proti těmto soudcům kárné řízení.[113]

Soudní dvůr rozhodl, že Polsko nezaručuje nezávislost a nestrannost kárného kolegia nejvyššího soudu, který má ve své pravomoci přezkum rozhodnutí kárných řízení. Polská právní úprava umožňuje kvalifikovat obsah soudních rozhodnutí jako kárné provinění soudců obecných soudů. Dále má předseda kárného kolegia nejvyššího soudu diskreční pravomoc určit příslušný prvostupňový kárný soud. Tím pádem není zaručeno, aby byly věci v kárném řízení projednány soudem „zřízeným zákonem“ a ani, aby byly věci v kárném řízení projednány v přiměřené lhůtě. V neposlední řadě také omezuje soudce a jejich právo na obhajobu, a to takovým způsobem, že úkony související s ustanovením právního zástupce a s převzetím obhajoby tímto právním zástupcem nestaví běh kárného řízení. Soud tak vede řízení i v případě odůvodněné absence obviněného soudce nebo jeho právního zástupce.[114]

Polsko konstatovalo, že nezávislost soudců kárného kolegia vychází z propracovaného systému záruk týkajících se zejména neomezené délky jejich funkčního období, jejich imunity, neodvolatelnosti či apolitického postoje. Polsko dále uvedlo, že vysoký stupeň autonomie, která

---

[112] Tamtéž.

[113] Nicméně je třeba upozornit, že generální advokát nezávisle navrhne Soudnímu dvoru právní řešení dané věci, ale Soudní dvůr není stanoviskem generálního advokáta nijak vázán. Srov. *Tisková zpráva č. 75/2021 STI - Stanovisko generálního advokáta ve věci C-791/19 Komise v. Polsko (Kárný režim soudců)* [online].

[114] Mišúr, P. SDEU: Kárné provinění vyplývající z obsahu soudních rozhodnutí. *Ius Focus*. 2021. https://app-beck-online-cz.ezproxy.muni.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgfpwszs7gi3do&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search#

je soudcům kárného kolegia svěřena má posílit nezávislost daného orgánu. Tato nezávislost se následně má odrážet na rozhodnutích kárného kolegia, kdy z osmnácti odvolání ministra spravedlnosti proti rozsudkům kárných soudů prvního stupně, které byly vydány vůči soudcům, byly v sedmi případech napadenými rozsudky potvrzeny.[115]

Již v průběhu řízení o nesplnění povinnosti rozhodl Soudní dvůr o uložení sankce v podobě penále ve výši jednoho miliónu eur denně, které musí Polsko platit Komisi. Uložení této sankce mělo být zárukou pro to, abay Polsko splnilo uložená předběžná opatření, a to pozastavení uplatňování ustanovení novelizačního zákona. Tento novelizační zákon má vliv na postavení a výkon soudců. Dne 10. 3. 2023 Polsko požádalo o snížení pokuty, jelikož došlo k legislativním změnám a z jejich pohledu splnili své povinnosti. Soudní dvůr shledal, že provedená opatření nejsou prozatím dostatečná.[116] Avšak dne 21. 4. 2023 byla výše penále snížena na pět set tisíc eur denně.[117]

V návaznosti na toto rozhodnutí Polsko zveřejnilo svůj záměr zrušit disciplinární komoru. Nicméně k tomuto kroku neposkytlo další informace. Komise se tak domnívá, že Polsko nepřijalo nezbytná opatření k provedení tohoto záměru. Například předseda kárného senátu i přes rozhodnutí Soudního dvora nadále jmenoval kárné soudy prvního stupně k projednávání kárných řízeních soudců především ve věcech soudcovských imunit i přes to, že Soudní dvůr pozastavil jeho činnost.[118]

Stejně jako v případě Maďarska byl dalším z mnoha reforem sporný snížený věk odchodu soudců do důchodu. V roce 2018 předložila Komise Soudnímu dvoru žalobu na porušení povinnosti ve věci snížení věku odchodu do důchodu soudců a jejich dopadu na nezávislost polského nejvyššího soudu a přiznání diskreční pravomoci prezidentu republiky prodloužit soudcům tohoto soudu aktivní výkon funkce nad nově stanovenou věkovou hranici pro odchod do důchodu. Věk pro odchod do důchodu se snížil ze 70 na 65 let, což dopadlo současně na 27 ze 72

---

[115] Rozsudek Soudního dvora ve věci C-791/19.

[116] Soudní dvůr EU snížil pokutu pro Polsko kvůli justiční reformě na polovinu [online]. *ČTK* [cit. 10. 5. 2023]. https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/2355242

[117] Tisková zpráva č. 89/23. Právní stát: reforma polského soudnictví z prosince 2019 porušuje unijní právo [online]. *Soudní dvůr Evropské unie*. 2023 [cit. 22. 2. 2024]. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-06/cp230089cs.pdf

[118] Mišúr. *SDEU: Kárné provinění vyplývající z obsahu soudních rozhodnutí*.

soudců polského nejvyššího soudu. Soudci sice mají právo projevit zájem na tom, aby byl jejich mandát prodloužen prezidentem republiky a to až o 3 roky s jednou možnou obnovou, nicméně prezident republiky není ve svém rozhodování nikterak omezen a schválení prodloužení mandátu je tak zcela na jeho uvážení. Komise vyjádřila důvodné obavy ohledně těchto opatření, které oslabují nezávislost soudnictví včetně zásady neodvolatelnosti soudců. Její obavy vycházejí ze systémového porušení záruk požadovaných k zajištění jejich nezávislosti. Komise se domnívá, že Polsko porušuje své povinnosti, které plynou z čl. 19 odst. 1 SEU a čl. 47 Listiny základních práv EU. [119]

Polsko naopak tvrdí, že snížení věkové hranice pro odchod do důchodu soudců nejvyššího soudu na 65 let bylo vedeno úmyslem harmonizovat tento věk s obecným důchodovým věkem vztahujícím se na všechny pracovníky v Polsku, a tím optimalizovat věkovou skladbu členů tohoto soudu.[120] Soudní dvůr shledal, že snížení věku soudců nejvyššího soudu je v rozporu s právem EU, jelikož porušuje zásadu nezávislosti a nestrannosti soudnictví. Požadavek nezávislosti soudů, jehož dodržování musí členské státy podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU zajistit, pokud jde o vnitrostátní soudy, které mají obdobně jako nejvyšší soud rozhodovat o otázkách souvisejících s výkladem a aplikací unijního práva.[121] Mimo to bylo již v roce 2017 zahájeno obdobné řízení o porušení povinnosti ohledně snížení věku odchodu do důchodu soudců obecných soudů.[122]

V důsledku řízení o nesplnění povinnosti nebo předkládání předběžných otázek může Soudní dvůr vést k určité stabilizaci právního systému a může zabránit jeho zhoršení v některých aspektech. Zahájení řízení o nesplnění povinnosti je politickým rozhodnutím a nelze očekávat, že Komise urychleně přijme tak složité rozhodnutí ve všech aspektech legislativních aktů, které se mohou dostat do konfliktu s EU. Proto, aby Soudní dvůr sehrál „stabilizační" roli, je důležitá praxe předběžných otázek vnitrostátních soudů. Taková praxe opět vyžaduje specifické metodické dovednosti ze strany soudců. Opět zde existuje riziko, že někteří

[119] Rozsudek Soudního dvora ve věci C-619/18, bod 80.

[120] Evropská komise zahájila řízení o porušení Smlouvy s Polskem. *Právní rozhledy*, s. 3-4 [online].

[121] Rozsudek Soudního dvora ve věci C-619/18, bod 71.

[122] Evropská komise předložila Soudnímu dvoru EU případ Polska. *Právní rozhledy*, s. 4 [online].

soudci upustí od předběžných otázek kvůli potenciálním důsledkům vynuceným nadřízenými předsedy soudů.[123]

Evropská unie v poslední době zdůrazňuje nutnost ochrany právního státu a nezávislosti soudní moci. Zajištění efektivní právní ochrany a vzájemná důvěra je zejména nezbytná v citlivých oblastech jako je vydávání osob do členských států v rámci azylového řízení nebo na základě evropského zatýkacího rozkazu, který vydal jiný členský stát. Konkrétně omezené vydání na základě evropského zatýkacího rozkazu bylo problémem v Polsku. Spekulovalo se o tom, zda je dané osobě zaručen nezbytný spravedlivý proces vzhledem ke značným pochybnostem o nezávislosti soudnictví. I toto se dotýká jednoho z aktuálních problémů, kterým je právě ohrožení nezávislosti soudnictví.[124] Avšak pokud soudci nevyužijí mechanismy, které jim poskytuje evropské právo, mohou využít mechanismy, které jim nabízí mezinárodní právo. Jednou z nich je i předložení individuální stížnosti k ESLP. Tu může podat jakýkoliv jednotlivec, pokud se domnívá, že dochází k omezování nezávislosti justice, která v důsledku toho není schopna zajistit dodržování lidských práv.

[123] Bodnar, A. Protection of Human Rights after the Constitutional Crisis in Poland [online]. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart.* 2018, s. 639-662 [cit. 23. 2. 2024]. https://ssrn.com/abstract=3310196

[124] Streinz. *„Jednotní v rozmanitosti": požadavky na EU jako právní společenství států, s. 578-588.*

3 Individuální stížnost k ESLP

Po dvou předchozích kapitolách, které se věnovaly mechanismům evropského práva, se tato kapitola zaměřuje na mechanismus mezinárodního práva, kterým je předkládání individuálních stížností soudci k ESLP, který je zřízen Evropskou úmluvou o lidských právech (dále jen „Úmluva“).

Úmluva je jednou z nevýznamnějších mezinárodních smluv, která poskytuje ochranu širokému spektru základních práv a svobod. Tím také poskytuje ESLP a jeho rozhodnutím významný vliv. Hlavním cílem Úmluvy je chránit individuální práva.[125]

Systém ochrany základních práv a svobod zakotvený v Úmluvě je založen na zásadě subsidiarity. ESLP by měl tedy zasahovat až v případě, kdy státy neplní své povinnosti. To vychází z obecně uznávaných pravidel mezinárodního práva. Povinnost vyčerpat vnitrostátní prostředky nápravy je součástí obyčejového mezinárodního práva a jako taková je uznávána judikaturou mezinárodního soudního dvora. Důvodem pro existenci pravidla vyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy je umožnit vnitrostátním orgánům, především soudům, aby předešly tvrzenému porušení Úmluvy nebo je napravily.

Nicméně lze na to pohlížet i z opačného hlediska. Jednotlivec se může obrátit na ESLP i v případě, kdy dochází k porušování Úmluvy a vnitrostátní orgány nejsou schopny toto porušování napravit či jej dokonce zcela potlačují. ESLP provádí svůj dohled především na základě mechanismu individuálních stížností, kterou může podat fyzická nebo právnická osoba nacházející se v jurisdikci jednoho ze smluvních států Úmluvy.[126]

ESLP deklaruje, že Úmluva nezaručuje právo na podání *actio popularis*. Úkolem soudu není přezkum relevantního práva a praxe v obecném smyslu, ale určení toho, zda způsob, jakým byly na stěžovatele

[125] Baráková, M. Third-Party Interventions before the European Court of Human Rights [online]. *Časopis pro právní vědu a praxi.* 2018, č. 4, s. 723-731 [cit. 23. 2. 2024]. https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=766015

[126] Praktický průvodce podmínkami přijatelnosti [online]. *Justice.cz..* 2021, s. 7-25 [cit. 23. 2. 2024]. https://justice.cz/documents/12681/720095/Admissibility_guide_CES.pdf/46c2f041-c2cd-4b82-b0ca-71d6fd0feda2

uplatněny, vedly k porušení Úmluvy. Právo podat individuální stížnost k ESLP má absolutní povahu a jeho výkonu nesmí být nijak bráněno. Uzná-li to ESLP za vhodné, může nařídit předběžné opatření, pokud smluvní státy neučiní všechny kroky, které mohou být provedeny k tomu, aby předběžnému opatření bylo vyhověno.[127]

V případě, že ESLP shledá porušení práva, čelí daný stát třem úrovním povinnosti, které mu vyplývají z rozhodnutí štrasburského soudu. Jedná se o povinnost zaplatit spravedlivé zadostiučinění poškozené straně, povinnost přijmout individuální opatření a povinnost přijmout obecná opatření k zamezení opakování porušování práv. Nutnost přijímat individuální opatření může být v některých případech důležitá pro změny ve vnitrostátním právním řádu, neboť soulad s některými individuálními opatřeními může vyžadovat systémové změny ve vnitrostátním právu. Judikatura ESLP je pro strany konkrétního sporu závazná. Ohledně těchto stran získává rozhodnutí ESLP status *res iudicata*. Dopad štrasburského soudu je však širší, protože zasahuje i mimo státy, které byly účastníky řízení. Rozhodnutí ESLP totiž často ovlivňují právní řády států, které nebyly přímými adresáty rozsudků, a získávají tak *de facto* účinek *erga omnes*.[128]

Předpokládá se, že se rozhodnutí ESLP promítne do vnitrostátního právního systému porušujícího státu prostřednictvím výše zmíněné třetí povinnosti, kterým přijetí obecných opatření o neopakování. Dále se předpokládá, že další státy budou rovněž reagovat na rozhodnutí ESLP, pokud stanoví výklad Úmluvy vztahující se k situaci, která je pro ně relevantní. Nicméně v případě rozdílných preferencí domácích aktérů tak lze implementaci judikátů ESLP označit často za politickou bitvu mezi skupinou prosazující dodržování a skupinou naopak odporující. [129]

Hillebrech argumentuje tím, že mezinárodní právo a zejména rozhodnutí tribunálů, může poskytnout impuls k akci pro jednotlivé aktéry nebo koalice aktérů, ale jejich schopnost jednat na základě tohoto

---

[127] Tamtéž.

[128] Kosař, D., Petrov, J. The Architecture of the Strasbourg System of Human Rights: The Crucial Role of the Domestic Level and the Constitutional Courts in Particular [online]. *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* . 2017 [cit. 23. 2. 2024]. https://www.zaoerv.de/77_2017/77_2017_3_a_585_621.pdf

[129] Tamtéž.

podnětu bude omezena nebo posílena na základě jejich domácí politické moci. V případě státu, kde je omezeno nezávislé soudnictví, slabá politická konkurence, omezená svobodná média a slabá občanská společnost, může v procesu implementace dominovat jediný aktér, kterým je vláda. Naproti tomu, když se implementačního procesu účastní několik silných institucí, konečný výsledek tohoto procesu velmi závisí na schopnosti dosáhnout konsensu.[130]

Mezi aktéry ovlivňujícími implementaci judikátů ESLP jsou vnitrostátní soudy. Ty jsou nejpřirozenějšími spojenci štrasburského soudu, kteří mohou pomoci ESLP zajistit soulad s jeho rozsudky a posílit jeho legitimitu. V rámci vnitrostátního soudnictví je nejméně pět aktérů. Těmito aktéry jsou ústavní soud, nejvyšší soudy, obecné soudy, předsedové soudů a soudcovská sdružení. Tito aktéři, každý svým způsobem, hrají roli „soudních strážců" při implementaci štrasburské judikatury do té vnitrostátní. Postavení každého z těchto aktérů závisí mimo jiné na jeho otevřenosti vůči nadnárodním zdrojům, hodnotám a přesvědčením. Konkrétně ESLP zmocňuje soudnictví vůči politickým složkám, posouvá dělbu moci v nových oblastech práva a povyšováním soudních rozhodnutí do postavení pramene práva na úrovni zákonného práva.[131]

Skrz individuální stížnosti se soudci mohou dovolávat práva na spravedlivý proces, které je chráněno čl. 6 Úmluvy a je rovněž nástrojem soudní ochrany všech ostatních práv zakotvených v Úmluvě. Právě čl. 6 Úmluvy může být vykládán tak, že kromě individuálních práv jednotlivců chrání i systémově nezávislost justice, tedy že nepřímo zakotvuje standardy i pro tuto otázku organického ústavního práva. Děje se tak v případech, kdy nejsou dodržovány záruky nezávislosti a nestrannosti soudnictví. Není-li soud nezávislý na výkonné moci, pravděpodobně porušuje požadavek nestrannosti i v případech, kdy je výkonná moc stranou. Bez nezávislých soudců je sporné, zda lze něčí právní spor vyřešit spravedlivým způsobem a zda jednotlivci mohou požívat soudní ochrany svých lidských práv. ESLP považuje soudní orgán za nezávislý ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy pouze v případě, kdy u něj existují záruky proti vnějšímu

[130] Tamtéž.

[131] Kosař, Petrov. *The Architecture of the Strasbourg system of Human Rights: The Crucial Role of the Domestic Level and the Constitutional Courts in Particular.*

tlaku. To může být představováno faktory jako jsou výběr soudců, délka mandátu, kárná řízení, povyšování či odvolání soudců a podobně.[132]

ESLP postupně přenesl mnoho aspektů týkajících se jednotlivých soudců do oblasti soudního rozhodování, což znamená, že podrobil soudnímu přezkumu i individuální aspekty justiční politiky. Toto se stalo nejen v případech, kdy vnitrostátní právní systémy neumožňují soudní kontrolu rozhodnutí v těchto záležitostech, ale i v situacích, kdy to vnitrostátní ústavy výslovně zakazují. Největší míra judicializace a intenzita přezkumu ze strany ESLP se projevuje především v oblasti odvolání soudců a kárného řízení s nimi. Kromě těchto faktorů se ESLP zabýval i výběrem soudců, jejich povyšováním, délkou mandátu, retenčními mechanismy, kárným řízení nebo odvoláním soudců mimo kárná řízení.[133]

U výběru soudců ESLP přezkoumává, zdali je způsob výběru soudců stanovený vnitrostátním právem v souladu s Úmluvou a zda byla vnitrostátní právní úprava skutečně dodržena. To znamená, že samotné jmenování soudců vládní mocí není automaticky v rozporu s Úmluvou. Nicméně výběr soudců není jediným faktorem ohrožujícím nezávislost a nestrannost soudů, ačkoli jmenování či volba soudců jsou méně rizikové, protože mají povahu ex ante. Při zkoumání dalšího faktoru ESLP zjistil, že porušení délky mandátu soudců vede k porušení práva na soud zřízený zákonem, přičemž délka funkčního období nad rámec stanovený vnitrostátním právem sehrála klíčovou roli.[134]

Pokud jde o odvolání soudců mimo kárná řízení, ESLP původně zaujal opatrný postoj, avšak postupem času je zvláště ostražitý při rozhodování v kárných řízeních, protože tato řízení mohou mít zásadní dopad na soudcovskou nezávislost, často znamenají konec kariéry soudce. Rozsudek ve věci Olujić proti Chorvatsku změnil pohled na kárná řízení a začala být považována za součást oblasti civilního práva dle článku 6 Úmluvy. ESLP vyžaduje, aby smluvní strany přijaly opatření k reformě kárného soudnictví a obnově odvolaných soudců. Často nežádá pouze finanční kompenzaci, ale i nápravu v podobě *restitutio in integrum*. Postupně zavedl soudní přezkum většiny mechanismů týkajících se jednotlivých soudců, což zahrnuje i individuální aspekty justiční politiky.

---

[132] Kosař, D. *Judicializace justiční politiky Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 197-200.

[133] Tamtéž, s. 170-200.

[134] Kosař. *Judicializace justiční politiky Evropským soudem pro lidská práva*, s. 170-200.

Největší pozornost je věnována odvolání soudců a kárným řízením. Soudní stěžovatelé uplatňují různá základní práva, včetně práva na spravedlivý proces a účinný právní prostředek.[135]

V průběhu let se tak v judikatuře ESLP vykrystalizovaly jednotlivé individuální aspekty justiční politiky, které následně slouží pro další soudce jako podpora k předkládání jejich indivuálních stížností. Avšak nejedná se pouze o stížnosti soudců ve vlastní věci (typicky proti individuálním zásahům). Je třeba zdůraznit, že stížnost může podat kdokoliv a přitom namítat, že justice je systémově „závislá" a nikoliv nezávislá a nestranná (viz případ Xero Flor proti Polsku).

3.1 Případové studie

Maďarská a polská vláda provedla několik kroků, které nepříznivě ovlivnily nezávislost soudů a nestrannost soudců a omezila jejich práva. Ti se již nemohli spoléhat na vnitrostátní instituce a obrátili se k mezinárodnímu soudu. Nová maďarská ústava například upravila kompetence ústavního soudu. Možnost podat *actio popularis* byl zcela zrušen, přestože byl dlouhodobě nejúčinnějším nástrojem k zahájení soudního přezkumného řízení v ústavně kontroverzních případech. Od této chvíle se tak nikdo nemohl obrátit na ústavní soud s žádostí o přezkum ústavnosti zákonů. Místo toho má od roku 2012 právo iniciovat *ex post facto* abstraktní přezkum legislativních aktů pouze hlava státu, vláda, zmocněnec pro základní práva a čtvrtina poslanců.[136]

Polsko bylo svědkem podobného scénáře, který se odehrál v Maďarsku. Jarosław Kaczyński zahájil útoky proti předsedům soudů a to zejména proti předsedovi ústavního soudu nebo změnil obsazení soudcovské rady. Vládní strana PiS počítala s taktikou „spálené země" ohledně Ústavního soudu. Nezávislý ústavní soud může totiž zablokovat jakoukoliv legislativu centralizované státní moci. Ideou PiS tak bylo zajištění kontroly nad chodem ústavního soudu. Stejně tak jako v Maďarsku přestal být ústavní soud v legislativním procesu překážkou. Došlo ke sledu událostí, které vedly ke zničení role ústavního soudu. Výsledkem

[135] Tamtéž.

[136] Szente, Gárdos-Orosz. *Judicial deference or political loyalty? Tje Hungarian Constitutional Court's role in tackling crisis situations.*

byla ztráta schopností ústavního soudu nezávisle kontrolovat ústavnost právních předpisů. To mělo přímý dopad na ochranu lidských práv.

Po několika změnách, které vedly v Polsku k větší politické kontrole nad rozhodovacími postupy u soudů, jmenováním soudců a jejich odpovědností, začali polští soudci organizovat svůj odpor různými formami. Kromě individuálních právních kroků, které soudci podnikají, také protestují v ulicích, šíří informace prostřednictvím sociálních sítí a webových stránek svých sdružení a oslovují evropské instituce.

I když některé protesty v Polsku probíhají individuálně a otevřeněji jako například protesty předsedkyně polského nejvyššího soudu Małgorzaty Gersdorf nebo soudce, který čelil disciplinárnímu řízení Igoru Tuleyovi, tak se především jedná o kolektivní akce. V Polsku existují dvě hlavní dobrovolné profesní sdružení soudců Iustitia a Themis, kteří utvářejí povědomí občanů o nezbytnosti nezávislých soudů a zapojení se do různých typů dialogu o demokratickém a pluralitním ústavním systému.[137] Tyto akce byly důležité pro obecné pochopení situace v daných zemích. Jejich hlavními adresáty byly především mezinárodní aktéři.

Situace v Maďarsku je v tomto ohledu odlišná. Vrcholní představitelé maďarského soudnictví během těchto politických útoků drtivé většině případů mlčeli. Řadoví soudci se báli svobodně vyjádřit svůj názor a vyjádřit své postoje v záležitostech souvisejících se soudnictvím kvůli strachu z odplaty na pracovišti nebo na veřejnosti. Atmosféra na soudech je i přes několik pozitivních událostí problematická. Maďarské profesní sdružení MABIE oficiálně odsoudilo nekalé praktiky předsedy Národního soudního úřadu (dále jen „NJO“) týkající se jmenování a povyšování soudců. Vyjádřilo také své obavy ohledně útoků proti jednotlivým soudcům. MABIE však také požádala jednotlivé soudce, aby se zdrželi a nekomentovali domácí politické změny. Teprve v únoru 2019 požádala nová prezidentka MABIE, soudkyně Judit Oltai, Evropskou asociaci soudců, aby provedla vyšetřovací misi s cílem posoudit situaci soudnictví v Maďarsku.[138]

---

[137] Tamtéž.

[138] Puleo, L., Coman, R. Explaining judges‘ opposition when judicial independence is undermined: insights from Poland, Romania an Hungary [online]. *Democratization. 2023* [cit. 22. 2. 2024]. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510347.2023.2255833

Ač soudci v obou zemích využili svého práva na předložení indidvidální stížnosti k ESLP, obecně je atmosféra v Polsku i Maďarsku odlišná. Mimo právní kroky, které mohou maďarští i polští soudci podnikat se přidávají i s dalšími aktivitami na podporu jejich práv, které vedou obecně k většímu povědomí občanské společnosti o této problematice. Aktivismus soudců a aktivismus profesních sdružení, kteří tyto kroky podporují a vyzývají k nim, vytvářejí neodmyslitelný vliv k obraně justice.

3.1.1 Maďarsko

Viktor Orbán dostal vládními reformami soudní moc pod svou kontrolu. Zajistil si, že může dosadit nového předsedu ústavního soudu, zbavil soudcovskou radu stávajících pravomocí, vytvořil zcela novou instituci, která dohlíží na jmenování soudců, anebo sesadil předsedu nejvyššího soudu. V roce 2009 byl stěžovatel András Baka zvolen předsedou maďarského nejvyššího soudu na šestileté funkční období. Mimo jiné byl také zároveň předsedou Národní rady spravedlnosti, jehož povinností bylo také zaujímat stanoviska k návrhům zákonů, které se týkaly soudnictví.

V rámci této pravomoci se Baka vyjádřil ke čtyřem návrhům zákonům, které prosazovala vláda. Mimo jiné se vyjádřil i k zákonu, který snižoval věkovou hranici pro odchod do důchodu soudců ze 70 na 62 let a také k návrhu zákona, kterým se mění organizace a správa soudců, na základě kterého měly být Národní rada spravedlnosti nahrazena Národním soudním úřadem (orgán výkonné moci) a Národní soudní radou. Tím pádem by došlo k omezení pravomoci nejvyššího soudu (nově přejmenovaného na Kúrii). Předseda nejvyššího soudu by měl jedinou pravomoc a to sjednocování judikatury. Baka sám připravil podrobnou analýzu těchto zákonů a předložil tuto kritiku Parlamentu. Ve svém projevu uvedl, že předložený pozměňovací návrh neřeší skutečné problémy, jimž čelí soudnictví, ale ve skutečnosti se jedná o maskované snahy ovlivnit soudní řízení.[139]

I když snížení koncentrace moci v rukou předsedy nejvyššího soudu mohl být krok pozitivním směrem, maďarská vláda tohoto využila, aby zbavila Národní radu spravedlnosti moci a získala kontrolu nad jmenováním soudců. Od roku 2012 se v rámci maďarské soudní reformy

[139] Kosař, Šipulová. *The Strasbourg Court Meets Abusive Constitutionalism: Baka v. Hungary and rhe Rule of Law.*

správa maďarských soudů centralizovala pod předsedu nově zřízeného Národního soudního úřadu. Předseda NJO je volen maďarským parlamentem a je považován za politického kandidáta. Nové zákony udělily předsedovi NJO rozsáhlé pravomoci v oblasti správy soudů (např. nábor a povyšování soudců, správa rozpočtu soudního systému atd.). Předseda NJO je vůdcem soudní správy s drtivými pravomocemi. Je tedy klíčovým aktérem při poskytování institucionálních záruk práva na spravedlivý proces a dalších lidských práv. Předseda NJO dosazený vládou mohl ve skutečnosti jmenovat přes 250 nových soudců.[140] Vytvoření nové NJO bylo nástrojem k dotažení celé věci do zdárného konce.

Vláda proklamovala, že se jedná pouze o formální přejmenování úřadu, nicméně později do návrhu zákona přibyla i podmínka, že předseda nejvyššího soudu musí mít za sebou alespoň pětileté období výkonu funkce soudce v Maďarsku. Stěžovatel tuto podmínku nesplňoval z důvodu, že byl v předchozích letech soudcem u mezinárodního soudu. V důsledku toho, že stěžovatel nesplňoval podmínku pětileté praxe soudce v tuzemsku, bylo stěžovateli jako předsedovi nejvyššího soudu nařízeno rezignovat ve funkci a to necelé čtyři roky před skončením mandátu. Viktor Orbán se tímto krokem zbavil jednoho z nejvýznamnějších soudních představitelů v zemi, ale především se zbavil svého nejhlasitějšího kritika, na kterého do této chvíle neměl žádnou páku, jak jej sesadit z funkce. Baka se přesto nevzdal tak rychle a podal stížnost k ESLP ze dvou důvodů.[141] Zaprvé tvrdil, že byl zbaven své funkce z důvodu kritických poznámek k reformám soudnictví, což znamenalo porušení jeho svobody projevu zaručené čl. 10 Úmluvy a zadruhé, protože jeho odstranění bylo zcela vyjmuto ze soudního přezkumu. V důsledku toho byl zbaven práva na přístup k soudu v rozporu s čl. 6 Úmluvy.[142]

Dne 27. 5. 2014 ESLP rozhodl, že došlo k porušení čl. 6 Úmluvy z důvodu nedostatku opravných prostředků na ochranu práva na soudní ochranu. Baka neměl k dispozici žádný vnitrostátní opravný prostředek, kterým bylo možné napadnout jeho odvolání z funkce předsedy nejvyššího soudu. Vládní reformou tak došlo k vyloučení přístupu k soudu

---

[140] Tamtéž.

[141] *Baka proti Maďarsku*, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, 23. 6. 2016 č. stížnosti 20261/12.

[142] Kosař, Šipulová. *The Strasbourg Court Meets Abusive Constitutionalism: Baka v. Hungary and rhe Rule of Law.*

v rámci práva na spravedlivý proces. ESLP se přiklonil na stranu stěžovatele i v druhém bodě. Shledal, že byl také porušen čl. 10 Úmluvy, který garantuje právo na svobodu projevu. Byl zde jasný vládní záměr pronásledovat ty, kteří kritizovali reformy soudnictví.[143]

ESLP konstatoval, že předčasné ukončení mandátu stěžovatele nebylo důsledkem restrukturalizace soudnictví, ale bylo k němu přistoupeno kvůli kritickým názorům vládních reforem. Také dodal, že vyslovení názoru na legislativní změny nejsou pouze jeho právem na svobodu projevu, ale zároveň i povinností vyjádřit svůj názor jako předseda Národní rady spravedlnosti poté, co sumarizoval názory nižších soudů. Stěžovatel rovněž využil své právo napadnout tyto legislativní změny u maďarského ústavního soudu a dvakrát vyjádřil své názory přímo na půdě Parlamentu. Jeho kritika ovšem nikdy nepřesáhla mimo profesní rovinu. Soud proto přičítá zvláštní význam úřadu zastávanému stěžovatelem, jehož funkce a povinnosti zahrnovaly vyjadřování názorů na legislativní reformy, které mohly mít dopad na soudnictví a jeho nezávislost. Maďarsko argumentovalo tím, že funkce předsedy nejvyššího soudu je spíše administrativní než soudní.[144]

S tímto argumentem se ESLP neztotožnil. ESLP se domnívá, že postoj stěžovatele a jeho výroky, které evidentně patří do debaty o otázkách ve věcech veřejného zájmu, vyžadují vysokou míru ochrany jeho práva na svobodu projevu a přísné přezkoumání každého zásahu. Předčasné ukončení funkce mělo mimo jiné za následek odrazující účinek jak pro stěžovatele, tak i případně další soudce do budoucna.[145]

Ač ESLP shledal porušení čl. 6 a čl. 10 Úmluvy, soudce Baka nemohl být znovu jmenován předsedou nejvyššího soudu. V tomto případě (stejně jako v mnoha dalších) byla nápravou kompenzace a nikoliv obnovení funkce. Nicméně rozhodnutí ESLP je zvláště důležité. Od této chvíle mohl ESLP poprvé zaujmout stanovisko k učebnicovému příkladu zneužívání konstitucionalismu, který je ve střední Evropě na vzestupu.[146] Samotné rozhodnutí se zaměřuje na odvolání předsedy nejvyššího soudu, z jakých důvodů a jakým postupem. Nicméně skutečný problém leží

---

[143] Tamtéž.

[144] Tamtéž.

[145] *Baka proti Maďarsku*, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci 20261/12.

[146] Kosař, Šipulová. *The Strasbourg Court Meets Abusive Constitutionalism: Baka v. Hungary and rhe Rule of Law.*

jinde, a to v rozsáhlých pravomocích předsedů soudů, do kterých může politická moc dosazovat své stoupence. Díky nim tak může vykonávat vliv na soudnictví i samotné soudce. Odvolání Baky není v Evropě ojedinělou záležitostí.

Na druhou stranu i samotné rozhodnutí ESLP mělo jisté mezery. ESLP pouze předpokládá, že zásada neodvolatelnosti soudců by se měla vztahovat i na předsedy soudů v plném rozsahu. Tato pozice však neodráží jejich specifické postavení, délku funkčního období, důvody pro jejich odvolání a další aspekty týkajících se jejich pravomocí. ESLP je také velice omezený při rozhodování o svobodě projevu soudců s důrazem na mimořádné postavení soudců a soudů v politickém systému. Podle Kosaře by ESLP měl být nejlepší v boji proti zneužívaní ústavnosti. Avšak v tomto případě nepřišel se zcela přesvědčivým odůvodněním.[147]

3.1.2 Polsko

Polsko stejně jako Maďarsko se začalo potýkat s předkládáním individuálních stížností po zavedení vládních reforem, které vedly ke krizi právního státu. V roce 2019 vydal ESLP další ze série rozsudků, které reagovaly na krizi právního státu v Polsku. K ESLP byla podána stížnost[148] soudce polského nejvyššího správního soudu, jehož funkce člena Národní rady soudnictví byla ukončena, a to z důvodu nově přijatého zákona. Stěžovatel Jan Grzęda je soudce polského nejvyššího správního soudu a v období 2016 – 2018 byl zároveň členem Národní rady soudnictví (dále jen "NRS"). Jeho mandát měl trvat čtyři roky, nicméně byl předčasně ukončen. Jedna z mnohých polských kritizovaných reforem se týkala i NRS.

Nová právní úprava z roku 2017 rozpustila stávající radu a odvolala její členy před koncem funkčního období. Dále stanovila, že členové již nebudou voleni z řad soudců, ale Sejmem (dolní komorou parlamentu) a funkční období členů NRS volených na základě předchozích ustanovení bude pokračovat až do dne předcházejícího začátku funkční období jejích nových členů. V roce 2018 tak bylo Sejmem zvoleno patnáct

[147] Tamtéž.

[148] *Grzęda proti Polsku*, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, 15.3.2022 č. stížnosti 43572/18.

nových členů NRS a funkční období stěžovatele tak bylo ex lege ukončeno bez jakéhokoli předchozího oficiálního oznámení.[149]

Nová rada začala okamžitě pracovat během rychlých a někdy i mimořádných zasedáních. Po velmi krátkých pohovorech na místa soudců nejvyššího soudu doporučila nové kandidáty ke jmenování. Zároveň negativně hodnotila i výběr soudců nejvyššího soudu, kteří byli jmenováni v předchozích letech. Rada navíc podpořila vládní reformy svým vlastním způsobem. Přijala nový výklad kodexu soudcovské etiky, podpořila nesprávný výklad vlády k rozsudku Soudního dvora[150]. Nedávno Rada ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti veřejně kritizovala nejvyšší soud za to, že podal Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Touto novelou zákona byla zcela narušena rovnováha mezi třemi složkami moci.[151]

Ve své stížnosti stěžovatel namítal, že polská právní úprava neupravuje žádnou možnost soudního přezkumu z důvodu předčasného ukončení mandátu. Došlo tak k porušení práva na spravedlivý proces a práva na účinné opravné prostředky v souladu s čl. 6 a čl. 13 Úmluvy. ESLP konstatoval, že došlo k porušení práva na spravedlivý proces, jelikož dle polské ústavy má stěžovatel právo na čtyřleté funkční období s výjimkou případů, kdy soudce nemůže z objektivní neschopnosti funkci vykonávat. Stejně tak i v důsledku absence soudního přezkumu došlo k porušení práva na přístup soudu, který je součástí práva na spravedlivý proces.

Argumentace byla jasná, o porušení práva rozhodlo šestnáct soudců, proti byl pouze jeden, a to polský soudce. Podle polské vlády byl pozměňovací zákon přijat jako nezbytná reakce na rozhodnutí ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, které stanovilo, že funkční období členů Národní rady soudnictví není individuální, ale společné povahy a mělo by proto skončit ke stejnému datu. Avšak, toto stanovisko nebylo ze strany ESLP akceptováno. Důvodem byla nejistota ohledně legitimity tohoto

---

[149] Lazarová, T. ESLP: Polsko porušilo právo na spravedlivý proces soudce, který přišel o mandát v Národní radě soudnictví [online]. *Centrum pro lidská práva a demokracii.* 2022 [cit. 6. 3. 2024]. https://www.centrumlidskaprava.cz/eslp-polsko-porusilo-pravo-na-spravedlivy-proces-soudce-ktery-prisel-o-mandat-v-narodni-rade

[150] Rozsudek Soudního dvora ve věci C-585/18, C-624/18 a C-625/18.

[151] Ziółkowski. *Two Faces of the Polish Supreme Court After "Reforms" of the Judiciary System in Poland: The Question of Judicial Independence and Appointments.*

rozhodnutí, která vycházela z obsazení soudu členy se zpochybnitelným mandátem, jak bylo uvedeno ve věci Xero Flor proti Polsku.[152] ESLP konstatoval, že nález polského ústavního soudu nelze považovat za nezávislý a tudíž není ani v souladu se zásadou právního státu. ESLP poukazuje na daný případ jako na jeden z mnohých případů systematického omezování a podkopávání nezávislosti justice.[153] Ve stejné věci byly Polsku postoupeny další dvě stížnosti[154] týkající se nemožnosti soudního přezkumu.[155]

Bohužel Polsko se ze svých chyb nepoučilo a tento scénář se znovu opakoval. V roce 2020 předložil ESLP k vyjádření Polsku další stížnosti, které se týkaly omezování nezávislosti soudnictví. Konkrétně se jednalo o další případ[156] předčasného ukončení funkce člena Národní rady soudnictví. A také stížnosti[157] ve věci odmítnutí polského prezidenta republiky ke jmenování soudců – stěžovatelů do uvolněných mandátů a v návaznosti na to odmítnutí správních soudů projednání jejich žaloby ve věci jejich odmítnutí jmenování.

Jedním z velice medializovaných případů byl případ Xero Flor proti Polsku.[158] Společnost Xero Flor se specializuje se na pěstování rostlin a trávníků. Společnost žádala náhradu škody po státu, která ji byla způsobená divokou zvěří na území spravovaném státním lesním

---

[152] Lazarová. *ESLP: Polsko porušilo právo na spravedlivý proces soudce, který přišel o mandát v Národní radě soudnictví.*

[153] S tímto se ztotožňuje i Sadurski. Srov. Sadurski. *Poland's constitutional breakdown.*

[154] *Broda proti Polsku*, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, 29.6.2021 č. stížnosti 26691/18; *Bojara proti Polsku,* rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, 29.6.2021 č. stížnosti 27367/18,

[155] Kmec, J. Další aktuality ze Štrasburku: Komunikovány další stížnosti týkající se změn v polském soudním systému [online]. *Soudní rozhledy*, 2019, č. 11-12, s. 396 [cit. 9. 11. 2023]. https://www-beck-online-cz.ezproxy.muni.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhfpxg4s7geyv6mjsl5zv6mzzgzqq&groupIndex=15&rowIndex=0&refSource=search-facets#

[156] *Żurek proti Polsku*, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, 16.6.2022 č. stížnosti 39650/18.

[157] *Sobczyńska a další proti Polsku* , rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, 14.5.2020, č. stížnosti 62765/14.

[158] Ač se nejednalo přímo o individuální stížnost soudce, ale společnosti Xero Flor, jednalo se o poměrně přelomové rozhodnutí, proto je zde také zmíněno.

podnikem. Dle polské právní úpravy má správce státních pozemků povinnost nahradit škodu způsobenou některými divokými zvířaty na plodinách. Pro stanovení výše náhrady škody se použije vyhláška Ministerstva životního prostředí. Ta umožňuje snížit sazbu náhrady škody v případech, kdy jsou na pozemcích pěstovány jednoleté rostliny.[159]

Společnost žádala náhradu škody v plné výši. Avšak její žádost byla zamítnuta, jelikož se v případě trávníků jedná o jednoletou rostlinu. S tím společnosti nesouhlasila a namítala, že snížení výše odškodnění na základě vyhlášky je protiústavní.[160]

Stěžovatelka se nejprve snažila domoci nápravy pomocí vnitrostátních prostředků, avšak v ničem ji nebylo vyhověno. Nakonec se rozhodla podat stížnost k ESLP pro porušení čl. 6 Úmluvy, jelikož polské soudy odmítly její žádost o předložení předběžné otázky ústavnímu soudu zcela bez řádného odůvodnění. Dále stěžovatelka namítala, že o její ústavní stížnosti rozhodoval pětičlenný senát, jehož se účastnil soudce Mariusz Muszyński, který byl jmenován ústavním soudcem protiústavním způsobem. Tento soudce byl spolu s dalšími dvěma soudci jmenován Sejmem (dolní komorou parlamentu) sestaveným po parlamentních volbách v roce 2015.[161]

Ústavní soudce volí Sejm na devítileté funkční období a po této volbě skládají přísahu do rukou prezidenta republiky. Volbu má provádět to složení Sejmu, za jehož funkční období dojde k uvolnění místa ústavních soudců. To se ale nestalo. Jednalo se o tři soudce, kteří byli jmenováni do funkce krátce poté, co prezident republiky odmítl na žádost Sejmu jmenovat tři ústavní soudce, kteří byli vybráni do funkce předchozím Sejmem zvoleným před rokem 2015. Jedním z nově jmenovaných byl právě Mariusz Muszyński, který rozhodoval ve věci společnosti Xero Flor a měl nahradit jednoho ze soudců, který byl již řádně zvolen předchozím

---

[159] Gavendová, M. ESLP: nezákonné jmenování polských ústavních soudců je v rozporu s Evropskou úmluvou [online]. *Centrum pro lidská práva a demokracii.* 2022 [cit. 23. 2. 2024]. https://www.centrumlidskaprava.cz/blog/eslp-nezakonne-jmenovani-polskych-ustavnich-soudcu-je-v-rozporu-s-evropskou-umluvou

[160] Gavendová. *ESLP: nezákonné jmenování polských ústavních soudců je v rozporu s Evropskou úmluvou.*

[161] *Xero Flor proti Polsku*, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, 7. 5. 2021, č. stížnosti 4907/18.

Sejmem. Místo pro Mariusze Muszyńského již však bylo obsazené, a proto byla jeho volba v rozporu s ústavním pořádkem.[162]

Dne 7. 5. 2021 vydal ESLP v této věci rozsudek, ve kterém shledal porušení práva na spravedlivý proces a práva na ustavení polského ústavního soudu. I přestože podle čl. 6 Úmluvy vnitrostátní soudy musí odůvodňovat svá rozhodnutí, Úmluva nezaručuje právo na předložení věci soudu vyšší instance. Avšak pokud existuje mechanismus, který by tuto možnost zajistil, neoprávněné odmítnutí předložení věci může za určitých podmínek porušit právo na spravedlivý proces.[163]

ESLP shledal, že porušení vnitrostátního práva se týkalo základního pravidla volebního postupu, a sice pravidla, že soudce ústavního soudu má být zvolen Sejmem, jehož funkční období pokrývalo datum, kdy došlo k uvolnění jeho postu. ESLP shledal, že Sejm jednal v rozporu s tímto pravidlem, neboť místa, která již byla obsazena soudci zvolenými Sejmem v předchozím období. V rozporu jednal i prezident republiky, když odmítl nechat složit přísahu tří předchozích soudců a namísto toho přijal přísahu tří nových soudců.

Tím, že Sejm i prezident republiky odmítali rozhodnutí ústavního soudu, který shledal, že byli soudci vybráni předchozím Sejmem řádně zvoleni, došlo ze strany zákonodárné a výkonné moci k podkopání účelu požadavku na soud zřízený zákonem, který má chránit soudnictví před nezákonným vnějším vlivem. Soud v této souvislosti opakuje, že právo na „soud zřízený zákonem“ je odrazem samotné zásady právního státu a jako takové hraje důležitou roli při prosazování oddělení mocí a nezávislosti a legitimity soudnictví, jak je to v demokratické společnosti vyžadováno.[164]

Reakce Polska na sebe nenechala dlouho čekat. V listopadu 2021 polský ústavní soud prohlásil, že čl. 6 Úmluvy je v rozporu s polskou ústavou. Ústavní soud zpochybnil, že právo na spravedlivý proces, které je zakotveno v čl. 6 Úmluvy dopadá i na ústavní soud, proto tento soud je pověřen kontrolou právních norem, a nikoliv však rozhodováním o

---

[162] Tamtéž.

[163] Gavendová. *ESLP: nezákonné jmenování polských ústavních soudců je v rozporu s Evropskou úmluvou.*

[164] *Xero Flor proti Polsku*, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci 4907/18, bod 277, 281.

právech jednotlivců. Následně na to polský ústavní soud rozhodl, že ESLP nemá právo zpochybňovat jmenování polských soudců.[165]

Rozsudek je prvním rozhodnutím mezinárodního orgánu, který zjistil, že nesrovnalosti ve fungování polského ústavního tribunálu porušují mezinárodní právo v oblasti lidských práv a zejména právo na spravedlivý proces. Rozhodnutí ESLP vysílá silný signál polským úřadům. Zasahování do volby soudců polského ústavního soudu, kdy byli soudci jmenování v rozporu se zákonem, činí obsazení ústavního soudu nezákonným.[166] V návaznosti na to, přibyly další případy stížností, které se týkaly problematiky právního státu v Polsku. V návaznosti na to štrasburský soud rozhodl, že dané stížnosti i všechny stížnosti do budoucna týkající se této problematiky, budou projednávány v kategorii stížnosti s nejvyšší prioritou.

[165] Gavendová. *ESLP: nezákonné jmenování polských ústavních soudců je v rozporu s Evropskou úmluvou.*

[166] Poland: Briefing on the Rule of Law and independence of the judiciary in Poland in 2020-2021 [online]. *Amnesty International* [cit. 23. 2. 2024]. https://www.amnesty.org/en/documents/eur37/4304/2021/en/

4 Shrnutí

V této diplomové práci byly definovány různé nástroje, kterými se soudci mohou bránit proti politizaci soudní moci. Byla zde popsána možná ochrana z hlediska evropského i mezinárodního práva. V prvé řádě je třeba upozornit na skutečnost, že ač v obou zemích dochází k omezování nezávislosti soudní moci, každá země má svá specifika a přirozeně není situace v Maďarsku i Polsku identická. Rozdíly nastávají už v tom, jak se jednotlivé vlády dostaly k moci, jakým způsobem jsou reformy soudnictví prováděny nebo jaké je chování samotných soudců. I když jak Polsko samo prohlásilo, tak se v mnohém inspirovalo od Maďarska.

Rozdíly lze nalézt i v postupu mezinárodních institucí. Na rozdíl od maďarského případu, kde Komise spíše nervózně sledovala ústavní změny a poměrně opatrně zasahovala do vnitrostátních záležitostí, v případě Polska se zapojila poměrně rychle. Nová polská vláda byla u moci teprve několik měsíců, ale Komise již jednala rozhodněji, aby zavedla dohled nad porušováním právního státu v Polsku. Při mnohých příležitostech se Komise setkala s polskou vládou, aby ji přesvědčila o dodržování zásady právního státu.

I jednotlivé nástroje ač sledují jeden cíl, kterým je dodržování základních zásad a především dodržování zásad právního státu, mají mezi sebou jisté rozdíly. Můžeme pozorovat, že předkládání předběžných otázek je poměrně hojně využíváno, nicméně ukazatel předložených předběžných otázek není zcela jasně vypovídající, jelikož např. polským soudcům hrozí za předložení předběžné otázky postih v podobě kárného řízení. Není tedy jasné, zdali by byl například počet předložených předběžných otázek vyšší, pokud by soudci nebyli pod takovým nátlakem.

Co se týče řízení o nesplnění povinnosti, nejedná se o přímý nástroj jednotlivců jako spíše o nástroj Komise nebo členského státu, nicméně soudci mohou skrz Komisi podávat stížnosti k zahájení řízení. V případě, že Komise usoudí, že bylo porušeno právo ze strany členského státu, může zahájit řízení o nesplnění povinnosti. Mezi institucemi Evropské unie je Komise je nejdůležitějším přístupovým bodem díky své volnosti při volbě nástrojů a pomyslným vstupem k Soudnímu dvoru. Samotná profesní sdružení dokázala svými aktivitami upozornit Komisi a přiměla ji k zahájení řízení o porušení povinnosti před Soudním dvorem, jehož rozhodnutí potvrdily právní výklady soudců.

Strategický přístup k předkládání případů porušení právních předpisů Soudnímu dvoru může zajistit silnější vymahatelnost souboru nástrojů. Je však zapotřebí více úsilí, aby se zkrátila doba dialogu a zahájilo se systematičtější a zrychlené řízení o nesplnění povinnosti. To by novému posílenému evropskému mechanismu právního státu poskytlo další pákovou sílu. Stigma rozhodnutí Soudního dvora proti členskému státu při porušení zásad právního státu může působit jako silný odrazující prostředek.[167]

Mimo Evropskou unii lze nápravu porušení zásady právního státu v případech souvisejících s porušením lidských jako je například právo na spravedlivý proces uplatňovat u ESLP prostřednictvím individuálních stížností.[168] Co se týče negativ individuálních stížností, problémem by mohla být délka řízení u ESLP. I když bude ze strany ESLP poskytnut individuální opravný prostředek, nezabrání to systémovým změnám, které již nastaly. Dobrým příkladem je případ András Baka proti Maďarsku.[169]

Zásada právního státu představuje je jednou z klíčových hodnot, na nichž je Evropská unie postavena v souladu s čl. 2 SEU a preambulemi SFEU a Listiny. Respektování právního státu je podmínkou pro členství v EU a zároveň je jedním z pilířů Rady Evropy, jak je vyjádřeno v preambuli a čl. 6 Úmluvy. Jak Soudní dvůr, tak i ESLP zdůraznily, že právní stát nelze chápat pouze jako formální aspekt, ale jedná se o konkrétní nástroj, který slouží k zajištění dodržování lidských práv a obecných právních zásad.

V rámci vybraných nástrojů hrají důležitou roli i samotné mezinárodní soudy. Ač se jedná o instituce evropského a mezinárodního práva, najdeme zde i jisté podobnosti. Jedná se o soudy, které jsou zřízeny na základě mezinárodní smlouvy, které mají přímý vliv na zasahování do vnitrostátních právních poměrů. Soudní dvůr i ESLP jsou obsazeny soudci zúčastněných členských států. Tyto soudy jsou oprávněny k finální interpretaci dokumentů v oblasti ústavního práva. V případě Soudního dvora se jedná o evropské smlouvy, v případě ESLP se jedná o mezinárodní úmluvy. Rozhodnutí Soudního dvora i ESLP má závaznou

---

[167] Dobler, C. From words to deeds: Upholdineg the Rule of law in the CEE region (Dobler, Camille. From Words to Deeds: Upholding the Rule of Law in the CEE Region [online]. *Egmont Institute*. 2020 [cit. 23. 2. 2024]. http://www.jstor.org/stable/resrep26744.

[168] Streinz. *„Jednotní v rozmanitosti": požadavky na EU jako právní společenství států*, s. 578-588.

[169] Bodnar. *Protection of Human Rights after the Constitutional Crisis in Poland.*

povahu pro členské státy. Oba soudy jsou také oprávněny ukládat sankce těmto státům za jejich nedodržování. Soudci mohou podávat stížnosti k obou soudům, nicméně každý se liší svým procesem i tím, na co přesně směřuje.

Hlavním rozdílem mezi Soudním dvorem a ESLP je rozsah oblastí, do kterých může zasahovat. Soudní dvůr se zabývá mnohem větším rozsahem než ESLP, které se zaměřuje pouze na oblast lidských práv, i když jurisdikce ESLP je širší díky většímu počtu členů Rady Evropy. Soudní dvůr EU je spíše kolektivní orgánem, který nezná institut oddělených hlasů, zatímco u ESLP mají soudci možnost připojit svá odlišná nebo konkurenční stanoviska k rozhodnutím. Ač se jedná o rozdílné instituce, můžeme zde najít jisté podobnosti. Předně se jedná o evropské soudy, které mimo jiné řeší i politické otázky a to poměrně ve velké míře. Smolek rozlišuje několik typů politických otázek, kterými se Soudní dvůr může zabývat, a to jak z hlediska procesního , tak i obsahového. Jedná se o soudní přezkum legislativních aktů, přezkum mezinárodních smluv před jejich ratifikací, spory mezi členskými státy, otázky vertikální dělby moci, otázky horizontální dělby moci, otázky vztahu právních řádů.[170]

Kmec rozlišuje několik typů politických otázek, kterými se ESLP může zabývat. Základním rozlišovacím kritériem jsou modely politického vlivu. Prvním z nich je soudní ochrana práv politických aktérů, kterými jsou právo na svobodné volby, právo na svobodu projevu a právo shromažďovací a sdružovací. Druhým modelem politického vlivu je samotné řízení před ESLP jako nástroj domácí nebo zahraniční politiky. Do této skupiny spadají individuální stížnosti.[171] Stěžovatelé, kteří podají k ESLP individuální stížnost zdaleka nenamítají jen porušování práva na nezávislý a nestranný soud, ale spolu s tím i další práva jako například právo na svobodu projevu, právo na soukromý a rodinný život nebo právo na pokojné užívání majetku.[172]

Jednou z hlavní otázek současnosti je budoucnost ochrany lidských práv v Maďarsku a Polsku. Obě země jsou členskými státy

---

[170] Smolek, M. Soudní dvůr EU jako součást politického systému Evropské unie aneb o bytí mezi Skyllo a Charybdou.In: Smekal, H., Pospíšil, I., *Soudcokracie, nebo judicializace politiky?* Brno: Mezinárodní politický ústav, 2013, s. 123-148.

[171] Kmec, J. Evropský soud pro lidská práva a národní politický systém. In: Smekal H., Pospíšil I.,Hubert, In:. Soudcokracie, nebo judicializace politiky? Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2013, s. 149–166.

[172] Kosař. *Judicializace justiční politiky Evropským soudem pro lidská práva*, s. 169.

Evropské unie a zároveň signatářskými stranami mnoha mezinárodních úmluv týkajících se lidských práv. I přes to, že především ústavní soudy jako hlavní aktéři v rámci ochrany práv a svobod jsou v rámci politické situace paralyzovány, nefungují správně a nemohou tak poskytovat plnohodnotnou ochranu. Vakuum vytvořené touto situací však může být vyplněno jinými mechanismy ochrany jako jsou právě ty mezinárodní. Neposkytnou dokonalá řešení, ale přesto mohou zajistit ochranu lidských práv a svobod.

Individuální stížnost je pro soudce přínosným a efektivním nástrojem při ochraně jejich práv. Představuje nástroj, kterým se může jednotlivec domoci nápravy v případě, kdy se domnívá, že byla porušena jeho práva. Efektivita stížnosti spočívá v několika klíčových aspektech. Stížnost umožňuje jednotlivci aktivně hájit svá práva a bránit se proti nespravedlivému zacházení. Poskytuje mu tak platformu pro vyjádření svých pochybností a požadavek na nápravu. To může být efektivním nástrojem právě v momentně, kdy v dané zemi nejsou zaručeny účinné vnitrostátní mechanismy, kterých by jednotlivci měli primárně využívat. Postavení ústavních soudů v Maďarsku a Polsku může ovlivnit i samotný vztah k ESLP. V některých případech je použití ústavní stížnosti považováno za účinný vnitrostátní opravný prostředek. Nicméně v situaci, kdy již ústavní soud není nezávislým soudem, pak stěžovatelé nemusí být povinni využít tento opravný prostředek předtím než se obrátí k ESLP.

Ze skutečností uvedených výše můžeme pozorovat, že po selhání vnitrostátních opravných prostředků může individuální stížnost k ESLP představovat účinný opravný prostředek mezinárodního práva. Může poskytnout záruku práva na spravedlivý proces. Celý proces napomáhá k objektivním posouzení dané situaci a k nápravě případných pochybení. Analýza stížností umožňuje identifikovat systémové problémy a následně je napravit. Efektivní vyřizování stížností má i preventivní charakter, který by měl eliminovat opakování stejných pochybení v budoucnu.

Závěr

V Polsku a Maďarsku dochází v posledních letech k významným ústavním změnám. Ač se ústavní změny odehrávají na základě demokraticky zvolených vlád, můžeme pozorovat, že čím dál více dochází k podrývání zcela zásadních hodnot demokracie. Tyto změny vedou k politizaci soudní moci a snižování nezávislosti a nestrannosti soudců, což má za následek celkový úpadek demokracie a právního státu. Proti tomuto jevu se angažují nejen mezinárodní organizace a instituce, ale také samotní soudci, kteří jsou těmito změnami nejvíce postiženi. Jeden ze způsobů, jak se mohou aktivně bránit, je jejich aktivní obrana v kontextu mezinárodního a evropského práva. Na domácí půdě čelí hrozbě disciplinárních řízení, ztrátě zaměstnání a jiným formám nátlaku, které mají za cíl omezit jejich práva.

Diplomová práce se věnovala právě vybraným nástrojům pomocí kterých se mohou soudci aktivně bránit proti politizaci soudní moci. Nejprve došlo k definování teoretického rámce vybraného nástroje, který byl následně demonstrován na konkrétních případech Polska a Maďarska. Snahou bylo přiblížit možnosti mezinárodního a evropského práva, které mohou soudci využívat k ochraně justice a proti politizaci soudní moci. Přes mocenské nástroje vlád, které vyvíjí nátlak a omezují soudce ve svobodném výkonu svého povolání, zde stále alespoň existují určité možnosti, jak se bránit. I když se diplomová práce věnovala třem vybraným nástrojům, je možné se ochrany justice domoci i jinými způsoby, které nelze opomíjet. Z důvodu rozsahu práce nebylo možné pojmout tuto problematiku zcela komplexně a je zde prostor pro další zkoumání. Především i proto, že změny, ke kterým došlo zasáhly i další oblasti mimo soudnictví. I když soudci nejsou politickými aktéry a ctí svou soudcovskou profesi, proměnili se ve společensky relevantní právní aktivisty, kteří se snaží bránit zásadu právního státu. Tyto aktivity jsou motivovány vírou soudců v demokratické hodnoty a potřebou je chránit.

Maďarský ani polský ústavní soud již není nezávislou institucí. V důsledku politického nátlaku tak není schopen plnit roli, jakou by měl v demokratickém právním státě představovat. Díky tomu v daných zemích selhávají vnitrostátní mechanismy, kterých by soudci mohli využívat. Proto byli „donuceni“ se uchýlit k mezinárodním mechanismům, které nemají primárně za cíl být tím primárním ochranným prostředkem, nicméně v této situaci, kdy zcela selhaly primární vnitrostátní

ochranné prostředky, se museli soudci uchýlit k sekundárním nástrojům, které představují mezinárodní nástroje.

Výběr nástrojů, který byl zvolen není komplexním systémem, jedná se spíše o průřezový vhled do nástrojů, se kterými soudci mohou pracovat a které jsou také v posledních letech nejvíce viditelné. Cílem diplomové práce nebylo jistě pojmout veškeré nástroje, se kterými soudci mohou pracovat a ani nebylo možné pojmout všechny případy, kdy byly tyto nástroje použity. Nicméně poměrně značný počet případů v Maďarsku i Polsku ukazuje na fakt, že předkládání předběžných otázek, řízení o nesplnění povinnosti nebo individuální stížnosti jsou nástroji, které jsou ve velké míře využívány. Avšak je potřeba zmínit, že v právním státě mohou opravné prostředky pouze udržet proces negativních změn nebo mohou omezit některé jeho důsledky, ale nikdy nemohou nahradit vnitrostátní ústavní soud. Žádný soudní rozsudek v konkrétním případě nebude schopen napravit nedostatek nezávislého a abstraktního přezkumu právní normy. Nicméně v posledních letech Evropská unie, co se týče pravomocí, narůstá. V důsledku toho a vzhledem k paralýze ústavních soudů se může Soudní dvůr stát kvaziústavním soudem pro Maďarsko i Polsko v záležitostech, které spadají pod právo EU.

Je evidentní, že v Maďarsku i Polsku dochází k výraznému poklesu úrovně demokracie, právního státu a nedodržování lidských práv. Je potřeba se zamyslet nad tím, zdali se zde jedná stále o krizi právního státu nebo již dochází k naprosté destrukci právního státu. To představuje hrozbu pro propojený právní řád, který je základem Evropské unie. Samotná Evropská unie i členské státy by měly naléhat na Maďarsko a Polsko, aby přijaly opatření, které zabrání naprostému zhroucení právního státu v těchto zemích. Bohužel můžeme pozorovat, že většina doporučení nebo opatření nebyla ze strany Maďarska ani Polska zohledněna. Soudy a soudci dnes čelí velkým výzvám, a to v hledání způsobů, jak využívat mezinárodní mechanismy, aby mohli zajistit respektování ochrany práv a svobod. Kvůli politickému tlaku na nezávislost soudnictví vytváří také morální výzvu.

Vybrané nástroje, které slouží k obraně justice nejsou pouhými teoretickými instituty. Řízení o předběžné otázce ani řízení o nesplnění povinnosti nejsou koncipovány jako nástroj umožňující Soudnímu dvoru zabývat se hypotetickými otázkami, ale slouží jako nástroj konkrétní pomoci národním soudcům při výkonu spravedlnosti. Tomu nasvědčuje i fakt, že jsou ve velké míře využívány. Proto i z důvodu značného počtu polských i maďarských případů nebylo možné v diplomové práci

všechny zmínit. Jedná se tak o zlomek případů, které byly uvedeny. Cílem diplomové práce nebylo poukázat na všechny případy, které se v této problematice odehrály, ale ukázat, jak vybrané nástroje jsou využívány a jak fungují v praxi. Můžeme pozorovat, že v některých případech došlo ke „zbrzdění" situace nebo i k mírnému zlepšení. Především se jedná o určitý signál pro dané země, že zde stále existují určité záruky, které musí být dodržovány. Nicméně situace v Polsku i Maďarsku je dále kritická. Vládní koalice se snaží sebevíc ukotvit svou moc za cenu nátlaku, které na soudnictví vyvíjejí. Na základě tohoto textu můžeme pozorovat, že soudci mají nástroje, kterými se mohou aktivně bránit proti politizaci soudní moci. Avšak je evidentní, že vládní strany z možné obavy jakýchkoliv kroků, které by soudci mohli podniknout k obraně a ochraně justice a které by je mohli ohrozit, vystavují soudce velkému tlaku. Nátlak na soudce má vyvolat zastrašující efekt ze ztráty funkce či až hrozby trestního stíhání. Tímto způsobem se snaží umlčet aktivní soudce, kteří ctí nezávislost a nestrannost soudní moci a nebojí se proti vládě bojovat. Lze se jen domnívat, že by soudci více využívali nástrojů k ochraně soudní moci, nicméně pod tlakem výkonné moci a důvodného strachu z možných postihů těchto nástrojů nevyužívají až v takové míře, v jaké by mohli.

Nelze si nepovšimnout, že atmosféra v Maďarsku a Polsku je rozdílná. Na první pohled by se mohlo zdát, že polská opozice je mnohem otevřenější a „viditelnější", co se týká sdílení informací ohledně situace, která se v Polsku odehrává. Oproti tomu maďarská společnost je v tomto daleko zdrženlivější. Je zde znát samotná pasivita soudců a jejich neochota uplatnit své právo na svobodu projevu je v maďarském soudnictví stále přítomno, což jen přispívá k bránění nezávislosti soudnictví. Je evidentní, že maďarští soudci se nechtějí zapojovat do rozhovorů ohledně rizikových témat. Další možné vysvětlení spočívá v pořadí a načasování reforem v daných zemích. Polská vláda reformovala právní úpravu poměrně radikálně, porušila ústavu a vyvolala masivní spory. V Maďarsku tyto postupné změny získaly auru legitimity a společenský odpor byl nižší. Změny v právním systému byly zákeřné, ale poměrně nenápadné na to, aby vyvolaly větší vlnu nespokojenosti.

Zatímco v Maďarsku opoziční profesní seskupení MABIE a její členové nevyjadřují až takovou opozici, v Polsku se zdá, že pořadí a povaha transformací, které proběhly, měly poměrně jednotnou opozici. To může být důsledkem toho, že politická kontrola, kterou polská vláda vykonává nad kariérou soudců, se zdá být v Polsku vyšší než v Maďarsku. Závěrem

lze říci, že rychlý a prudký pokles úrovně demokracie a zásady právního státu lze považovat za hnací sílu odporu soudců.

Ač především Evropská unie několikrát konstatovala porušování zásady právního státu v daných zemích a vyzvala vlády, aby situaci neprodleně napravily, praxe vynucování už je poněkud horší. Rozhodnutí Soudního dvora jsou formálně respektována, ale fakticky nikoliv.

Na druhou stranu však některá rozhodnutí Soudního dvora týkající se jurisdikce uplatňování hodnot v souladu s čl. 2 SEU včetně zásady právního státu, prokazují důležitý vývoj v oblasti práva, který jak se zdá, kompenzuje nedostatky politických institucí. Tento nedávný vývoj judikatury Soudního dvora dosvědčuje, že princip právního státu, k jehož porušování je žalovatelný ze stran soudců, i když s obtížemi. To, co se děje v Maďarsku a Polsku, představuje skutečné nebezpečí pro evropský konstitucionalismus. Není náhodou, že Maďarsko a Polsko jsou nejvíce zkoumanými případy. Představují nejen konkrétní riziko napodobování, ale i skutečnou hrozbu pro důvěryhodnost celé Evropské unie.

Použité zdroje

Monografie a komentáře

1. *All about Viktor Orbán's Hungary: Viktor Orbán's Hungary and the future of Europe*. 2022.
2. Biernat, S., Filipek, P. The Assessment of Judicial Independence Following the CJEU Ruling in C-216/18 LM. In: von Bogdandy, A., Bogdanowicz, P. a kol et. al. Defending Checks and Balances in EU Member States. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht [online]. Springer, Berlin, Heidelberg. 2021 [cit. 26. 3. 2024]. 2021. č. 298 . https://doi.org/10.1007/978-3-662-62317-6_16
3. Hajnal, Z. *Comparative analysis of national jurisdictions and regulations regarding consumer sales and unfair commercial practices: Czechia, Hungary, Poland, Romania, Slovakia*. Bucureşti: C.H. Beck,. 2020.
4. Hilbert, G., Yacobucci P. *Is Anyone Listening? The Politicization of the Judiciary and the Loss of Authority: An Initial Assessment*. Journal of Political Sciences & Public Affairs. 2016. s. 217-225.
5. Kadlec, O., Šipulová, K., Kosař, D., Benák, J., Šimíček V. *Dělba moci*. Teoretik. Praha: Leges. 2022.
6. Kmec, J. Evropský soud pro lidská práva a národní politický systém. In: Smekal H., Pospíšil I., Hubert, In:. *Soudcokracie, nebo judicializace politiky?* Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2013, s. 149–166.
7. Kosař, D. *Judicializace justiční politiky Evropským soudem pro lidská práva.* Právní monografie. Praha: Wolters Kluwer., 2016.

8. Krošlák, D. *Právny štát: vývoj, princípy, mechanizmy ochrany*. Právo. Praha: Wolters Kluwer,. 2022.
9. Kuzelewska, E., Kloza, D., Kraśnicka, I. aet kolal. *European judicial systems as a challenge for democracy.* European integration and democracy series. Cambridge: Intersentia, 2015.
10. Meszáros L. Aktuálne otázky nezávislosti justície v Maďarsku. In: Šimíček, V. *Nezávislost soudní moci.* Praha: Leges, 2020, s. 121-128.
11. Naômé, C. *Prejudiciálna otázka v európskom práve: praktický sprievodca.* Bratislava: Iura Edition. 2011.
12. Sadurski, W. *Poland's constitutional breakdown.* Oxford comparative constitutionalism. Oxford: Oxford University Press. 2019.
13. Smolek in Tomášek, M. *Smlouva o fungování EU: Smlouva o EU ; Listina základních práv EU : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022.
14. Smolek, M. Soudní dvůr EU jako součást politického systému Evropské unie aneb o bytí mezi Skyllo a Charybdou. In: Smekal, H., Pospíšil, I., *Soudcokracie, nebo judicializace politiky?* Brno: Mezinárodní politický ústav, 2013.
15. Svoboda, P. *Úvod do evropského práva.* 7. vydání. Beckovy mezioborové učebnice. Praha: C.H. Beck,. 2023.
16. Szente, Z., Gárdos-Orosz, F. Judicial deference or political loyalty? Thje Hungarian Constitutional Court's role in tackling crisis situations In: Szente, Z., Gárdosz, F. *New Challenges to Constituional Adjudication in Europe*. Routledge,. 2018.
17. Šlosarčík, I. *Právní a politický rámec Evropské unie*. Vydání páté. Praha: Wolters Kluwer, 2020.
18. Tomášek, M.a kol. *Právo Evropské unie.* 3. aktualizované vydání. Student. Praha: Leges,. 2021.

19. Tushnet, M.V., Bugarič, B. *Power to the people: constitutionalism in the age of populism*. New York: Oxford university press, 2021

Články

1. Baráková, M. Third-Party Interventions before the European Court of Human Rights [online]. *Časopis pro právní vědu a praxi.* 2018, č. 4, s. 723-731 [cit. 23. 2. 2024]. https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=766015
2. Bárd, P. First Periodic Country Report: Hungary [online]. *Stream*. 2023, s.1-26 [cit. 23.03.2024]. https://stream-eaw.eu/wp-content/uploads/2023/01/STREAM_Country-Report_Hungary.pdf
3. Bodnar, A. Protection of Human Rights after the Constitutional Crisis in Poland [online]. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart.* 2018, s. 639-662 [cit. 23. 2. 2024]. https://ssrn.com/abstract=3310196
4. Boháček, L. Povinnost Ústavního soudu ČR obracet se s předběžnými otázkami na Soudní dvůr EU (ve světle rozsudku Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 30 Cdo 3378/2018) [online]. *Právník* [cit. 03.11.2023]. https://next.codexis.cz/literatura/LT121174?dokumentVyraz=Boháček+Lukáš%2C+Povinnost+Ústavního+soudu+ČR+obracet+se+s+předběžnými+otázkami+na+Soudní+dvůr+EU+%28ve+světle+rozsudku+Nejvyššího+soudu+ČR%2C+sp.+zn.+30+Cdo+3378%2F2018%29%2C+Právník+&pravyPanel=nalezy&hash=match-0#match-0
5. Bonelli M., Claes M. Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary: ECJ 27 February 2018, Case C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses

[online]. *European Constitutional Law Review*. 2018, s. 622-643. [cit. 20. 11. 2023]. https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/judicial-serendipity-how-portuguese-judges-came-to-the-rescue-of-the-polish-judiciary/AF6FCB0BD6A8B46183CD56826281DE42

6. Bonelli, M. Effective Judicial Protection in EU Law: and Evolving Principle of a Constituional Nature [online]. *Review of European Administrative Law*. Paris legal Publishers. 2019 [cit. 20. 11. 2023]. https://www.uitgeverijparis.nl/scripts/read_article_pdf?editie=206691&id=1001470591
7. Boryslavska, O. Judicial Reforms In Eastern Europe: Ensuring The Right To A Fair Trial Or An Attack On The Independence Of The Judiciary? [online]. *Access To Justice In Eastern Europe*- 2021, č. 9, s. 122-142 [cit. 26. 04. 2024]. https://ajee-journal.com/upload/attaches/att_1614529846.pdf
8. Di Gregorio, A. Hungarian constitutional developments and measures to protect the rule of law in Europe [online]. *IRIS AIR.* 2019 [cit. 10. 5. 2023]. https://air.unimi.it/handle/2434/676486?mode=complete
9. Dobler, C. From words to deeds: Upholdineg the Rule of law in the CEE region (Dobler, Camille. From Words to Deeds: Upholding the Rule of Law in the CEE Region [online]. *Egmont Institute*. 2020 [cit. 23. 2. 2024]. http://www.jstor.org/stable/resrep26744.
10. Grmelová, N. Nepoložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie jako porušení práva na spravedlivý proces [online]. *Mezinárodní vztahy.* 2014, s. 104 [cit. 23. 2. 2024]. https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=206111

11. Halmai, G. The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality. *Hague J Rule Law* . 2019, s. 171–188. https://www.researchgate.net/publication/325700995_The_Possibility_and_Desirability_of_Rule_of_Law_Conditionality
12. Hůlová, E. Polsko znovu před SDEU kvůli obavám o nezávislost justice [online]. *Centrum pro lidská práva.* 2021 [cit. 22. 2. 2024]. https://www.centrumlidskaprava.cz/polsko-znovu-pred-sdeu-kvuli-obavam-o-nezavislost-justice
13. Kmec, J. Další aktuality ze Štrasburku: Komunikovány další stížnosti týkající se změn v polském soudním systému [online]. *Soudní rozhledy*, 2019, č. 11-12, s. 396 [cit. 9. 11. 2023]. https://www-beck-online-cz.ezproxy.muni.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhfpxg4s7geyv6mjsl5zv6mzzgzqq&groupIndex=15&rowIndex=0&refSource=search-facets#
14. Kosař, D., Petrov, J. The Architecture of the Strasbourg System of Human Rights: The Crucial Role of the Domestic Level and the Constitutional Courts in Particular [online]. *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* . 2017 [cit. 23. 2. 2024]. https://www.zaoerv.de/77_2017/77_2017_3_a_585_621.pdf
15. Kosař, D., Šipulová, K. The Strasbourg Court Meets Abusive Constitutionalism: Baka v. Hungary and rhe Rule of Law [online]. *Hague Journal on the Rule of Law.* 2018, s. 83-110. [cit. 23. 3. 2024]. https://ssrn.com/abstract=3459391
16. Lazarová, T. ESLP: Polsko porušilo právo na spravedlivý proces soudce, který přišel o mandát v Národní radě soudnictví [online]. *Centrum pro lidská práva a demokracii.* 2022. [cit. 6. 3. 2024]. https://www.centrumlidskaprava.cz/eslp-polsko-porusilo-pravo-

na-spravedlivy-proces-soudce-ktery-prisel-o-mandat-v-narodni-rade

17. Matthes,Y. C. Judges as activists: how Polish judges mobilise to defend the rule of law [online]. 2022. *East European Politics*, s. 468-487 [cit. 6. 3. 2024]. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21599165.2022.2092843
18. Mirandola, S. European arrest warrant and judicial independence in Poland: where can mutual trust end? (Opinion of the AG in C-216/18 PPU L.M.) [online]. *European law blog*. 2018 [cit. 26. 3. 2024]. https://europeanlawblog.eu/2018/07/24/european-arrest-warrant-and-judicial-independence-in-poland-where-can-mutual-trust-end-opinion-of-the-ag-in-c-216-18-ppu-l-m/
19. Mišúr. P. SDEU: Kárné provinění vyplývající z obsahu soudních rozhodnutí. Ius Focus. 2021. https://app-beck-online-cz.ezproxy.muni.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgfpwszs7gi3do&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search#
20. Neuwahl, N., Kovacs, Ch. Hungary and the EU's rule of law protection [online]. 2021. *Journal of European Integration* [cit. 2023-05-10]. https://www.researchgate.net/publication/338748546_Hungary_and_the_EU's_rule_of_law_protection
21. Pech, L., Scheppele, L. K. Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU [online]. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2017, s. 3-47 [cit. 10. 5. 2023]. https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-yearbook-of-european-legal-studies/article/illiberalism-within-rule-of-law-backsliding-in-the-eu/BCC592F6AA3CC1E0642F9B9F05371CB5

22. Pivoda, M. Ústavní soudy a předběžné otázky k SDEU: sofistikovaná strategie, nebo věc náhody? [online]. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2023, č. 2, s. 253-284 [cit. 9. 11. 2023]. https://www-beck-online-cz.ezproxy.muni.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgnpwg4dwobptex3tl4zdkmy&groupIndex=0&rowIndex=0.
23. Puleo, L., Coman, R. Explaining judges' opposition when judicial independence is undermined: insights from Poland, Romania an Hungary [online]. *Democratization. 2023* [cit. 22. 2. 2024]. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510347.2023.2255833
24. Rydliński, B. M. Viktor Orbán - First Among Illiberals? Hungarian And Polish Steps Towards Populist Democracy [online]. *On-Line Journal Modelling The New Europe*. 2018. č. 26 [cit. 20. 03. 2024]. https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=732441
25. Schepelle, L. K. EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union [online]. *Yearbook of European Law*. 2020. s. 3–121 [cit. 10. 5. 2023]. https://doi.org/10.1093/yel/yeaa012
26. Simonelli, A.M. Thickening up judicial independence: the ECJ rulling in Commission v. Poland (C-619/19) [online]. European law blog. 2019 [cit. 26. 3. 2024]. https://europeanlawblog.eu/2019/07/08/thickening-up-judicial-independence-the-ecj-ruling-in-commission-v-poland-c-619-18/
27. Streinz, R. „Jednotní v rozmanitosti": požadavky na EU jako právní společenství států [online]. *Právník* [cit. 03.11.2023].

https://next.codexis.cz/literatura/LT131461?dokumentVyraz=Jednotní+v+rozmanitosti“%3A+požadavky+na+EU+jako+právní+společenství+států+&hash=match-0#match-0

28. Ziółkowski, M. Two Faces of the Polish Supreme Court After “Reforms” of the Judiciary System in Poland: The Question of Judicial Independence and Appointments [online]. *European Papers*. 2020 [cit. 23.2.2024]. https://www.europeanpapers.eu/fr/europeanforum/two-faces-of-polish-supreme-court-after-reforms-of-judiciary-system-in-poland

Jiné zdroje

1. Czina, V. Czech republic - Hungary-Poland-Slovakia [online]. *V4 Human Rights Review. 2019* [cit. 22. 2. 2024]. *https://www.centrumliduskaprava.cz/sites/default/files/attachement/bulletin/V4_humanrightsreview_autumn.pdf#page=17*
2. Část I. – Ochrana základních práv v rámci Evropské unie [online]. *E-justice*. 2018. [cit. 26. 3. 2024]. https://e-justice.europa.eu/563/CS/part_i__protecting_fundamental_rights_within_the_european_union
3. ČTK. Evropská komise zahájila řízení s Polskem kvůli zpochybnění nadřazenosti práva EU [online]. *ČT24*. 2021 [cit. 22. 2. 2024].https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/svet/evropska-komise-zahajila-rizeni-s-polskem-kvuli-zpochybneni-nadrazenosti-prava-eu-25511
4. ČTK. Komise opět žaluje Polsko. Rozhodnutí polského ústavního soudu podle ní zpochybnila nadřazenost práva EU [online]. *Euractiv*. 2023 [cit. 22. 2. 2024].

https://euractiv.cz/section/politika/news/komise-opet-zaluje-polsko-rozhodnuti-polskeho-ustavniho-soudu-podle-ni-zpochybnila-nadrazenost-prava-eu/

5. ČTK. Komise opět žaluje Polsko. Tentokrát kvůli nálezu Ústavního soudu o nadřazenosti unijního práva [online]. *Euractiv.* 2023 [cit. 22. 2. 2024]. https://euractiv.cz/section/vnitro-a-spravedlnost/news/komise-opet-zaluje-polsko-tentokrat-kvuli-nalezu-ustavniho-soudu-o-nadrazenosti-unijniho-prava/
6. ČTK. Nová polská vláda činí první kroky. Chystá mimo jiné změny ve veřejnoprávních médiích [online]. *ČT24.* 2023 [cit. 26. 03. 2024]. https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/svet/nova-polska-vlada-cini-prvni-kroky-chysta-mimo-jine-zmeny-ve-verejnopravnich-mediich-344310
7. État de droit : le montant de l'astreinte journalière imposée à la Pologne est réduit d'un million à 500 000 euros [online]. *Cour de Justice De L'union Européenne* [cit. 10. 5. 2023].https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-04/cp230065fr.pdf
8. Evropská komise předložila Soudnímu dvoru EU případ Polska [online]. *Právní rozhledy. 2019*, č. 20, s. 4. [cit. 22. 2. 2024]. https://app-beck-online-cz.ezproxy.muni.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhf-pxa4s7giyf6427nf3ha&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search
9. Evropská komise zahájila řízení o porušení Smlouvy s Polskem [online]. *Právní rozhledy*, 2018, č. 13-14, s. 3-4 [cit. 9. 11. 2023]. https://www-beck-online-cz.ezproxy.muni.cz/bo/chapterview-

document.seam?documentId=nrptem-brhbpxa4s7gezv6mjul5zv62ljnfygg&groupIndex=17&rowIndex=0&refSource=search-facets#

10. Gavendová, M. ESLP: nezákonné jmenování polských ústavních soudců je v rozporu s Evropskou úmluvou [online]. *Centrum pro lidská práva a demokracii.* 2022 [cit. 23. 2. 2024]. https://www.centrumlidskaprava.cz/blog/eslp-nezakonne-jmenovani-polskych-ustavnich-soudcu-je-v-rozporu-s-evropskou-umluvou
11. Hungary: Status of the Hungarian Judiciary – Legal Changes have to Guarantee the Independence of Judiciary in Hungary [online]. *Amnesty International.* 2021 [cit. 23. 2. 2024]. https://www.amnesty.org/en/documents/eur27/3623/2021/en/
12. Podpora a ochrana hodnot EU [online]. *EUR-Lex* [cit. 10. 5. 2023]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33500
13. Poland [online]. *Freedom House* [cit. 10. 5. 2023]. https://freedomhouse.org/country/poland/freedom-world/2023
14. Poland: Briefing on the Rule of Law and independence of the judiciary in Poland in 2020-2021 [online]. *Amnesty International.* 2021 [cit. 23. 2. 2024]. https://www.amnesty.org/en/documents/eur37/4304/2021/en/
15. Poland: Briefing on the Rule of Law and independence of the judiciary in Poland in 2020-2021[online]. *Amnesty International* [cit. 20. 2. 2024].https://www.amnesty.org/en/documents/eur37/4304/2021/en/
16. Praktický průvodce podmínkami přijatelnosti [online]. *Justice.cz..* 2021 [cit. 23. 2.

2024].https://justice.cz/documents/12681/720095/Admissibility_guide_CES.pdf/46c2f041-c2cd-4b82-b0ca-71d6fd0feda2

17. Právní stát: Komise zahajuje proti Polsku řízení o nesplnění povinnosti z důvodu zpráva [online]. 2021. *Evropská komise* [cit. 9. 11. 2023]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_21_7070
18. Právní stát: Komise zahajuje proti Polsku řízení o nesplnění povinnosti z důvodu porušení práva EU ze strany jeho Ústavního soudu [online]. *Tisková zpráva*. Brusel. 2021 [cit. 22. 2. 2024]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_21_7070
19. Press release 2021 [online]. *European Commision* [cit. 10. 5. 2023]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_4587
20. Řízení o nesplnění povinnosti [online]. *Evropská komise* [cit. 10. 5. .2023]. https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/role-member-states-and-commission/infringement-procedure_cs
21. Řízení o předběžné otázce – doporučení pro vnitrostátní soudy [online]. *EUR-Lex* [cit. 20. 11. 2023]. https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/summary/preliminary-ruling-proceedings-recommendations-to-national-courts.html
22. Simonelli, A.M. Thickening up judicial independence: the ECJ ruling in Commission v. Poland (C-619/19) [online]. *European law blog*. 2019 [cit. 26. 3. 2024].https://europeanlawblog.eu/2019/07/08/thickening-up-judicial-independence-the-ecj-ruling-in-commission-v-poland-c-619-18/

23. Stav lidských práv v Polsku v roce 2021[online]. *Amnesty International.* 2022 [cit. 22. 2. 2024]. https://www.amnesty.cz/zprava/5330/stav-lidskych-prav-v-polsku-v-roce-2021
24. Tisková zpráva 2021 [online]. *Evropská komise* [cit. 10. 5. 2023].https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_21_3668
25. Tisková zpráva č. 65/2023 STI - Usnesení místopředsedy Soudního dvora ve věci C-204/21 R-RA Polsko v. Komise, *CURIA* [cit. 03.11.2023]. https://next.codexis.cz/literatura/LT135655?dokumentVyraz=Tisková+zpráva+č.+65%2F2023+STI+&hash=match-0#match-0
26. Tisková zpráva č. 75/2021 STI - Stanovisko generálního advokáta ve věci C-791/19 Komise v. Polsko (Kárný režim soudců) [online]., *CURIA* [cit. 03.11.2023]. https://next.codexis.cz/literatura/LT125771?dokumentVyraz=Tisková+zpráva+č.+75%2F2021+STI+&hash=match-0#match-0
27. Tisková zpráva č. 89/2023 STI - Rozsudek Soudního dvora ve věci C-204/21 Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců). *CURIA* [cit. 03.11.2023]. https://next.codexis.cz/literatura/LT135886?dokumentVyraz=Tisková+zpráva+č.+89%2F2023+STI&hash=match-0#match-0
28. Tisková zpráva č. 89/23. Právní stát: reforma polského soudnictví z prosince 2019 porušuje unijní právo [online]. *Soudní dvůr Evropské unie*. 2023 [cit. 22. 2. 2024]. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-06/cp230089cs.pdf
29. Tisková zpráva. Evropská komise s Maďarském zahajuje zrychlené řízení pro poručení práva ohledně nezávislosti jeho centrální

banky a orgánů pověřených ochranou údajů, jakož i ohledně opatření, jež zasahují do nezávislosti soudů [online]. *Evropská komise.* 2012 [cit. 10. 5. 2023]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_12_24

30. Urgent preliminary ruling procedure and expedited procedure [online]. *Court oj Justice of the European Union. Fact sheet 2019.* [cit. 9. 11. 2023]. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-10/tra-doc-en-div-c-0000-2019-201906086-05_00.pdf
31. Věc C-288/12: Stanovisko generálního advokáta - Wathelet - 10 prosince 2013. Evropská komise proti Maďarsku., 10.12.2013, 62012CC0288 [cit. 28.03.2024]. https://next.codexis.cz/evropska-judikatura/ES39552?dokumentVyraz=26.%09Stanovisko+generálního+advokáta+ve+věci+C-288%2F12&hash=match-0#match-0
32. Věc C-824/18: Stanovisko generálního advokáta E. Tančeva přednesené dne 17. prosince 2020. A.B. a další v. Krajowa Rada Sądownictwa. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Naczelny Sąd Administracyjny., 17.12.2020, 62018CC0824 [cit. 07.11.2023]. https://next.codexis.cz/evropska-judikatura/ES58307?dokumentVyraz=31.%09Věc+C-824%2F18%3A+Stanovisko+generálního+advokáta+E.+Tančeva+přednesené+dne+17.+prosince+2020&hash=match-0#match-0
33. Výroční zpráva 2021[online]. *Soudní dvůr Evropské unie* [cit. 10. 5. 2023]. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-09/ra_jur_2021_cs.pdf