

Kondicionalita právního státu v unijním rozpočtu: Nová pravidla na pomezí práva a politiky

IVO ŠLOSARČÍK*

EU Budget and Rule of Law Conditionality: Politics and New EU Rules

Summary: *The article maps the path to the adoption of the rule of law conditionality regulation for the EU budget in 2020 and the political framing of the adoption and application of the new EU regime. The article then analyses the review of the legality of the regulation carried out by the Court of Justice of the European Union (CJEU) on the initiative of Poland and Hungary, where the EU judges provided their insight into the interpretation of the existence of EU competence to adopt the regulation, the relationship between the regime under the new regulation, the mechanism under Article 7 TEU and the CJEU enforcement action, as well as into the EU concept of the rule of law itself.*

Key words: *Rule of Law – Cohesion Policy – Next Generation Fund – Conditionality – Court of Justice of the EU – Poland – Hungary – European Commission – European Parliament – European Council – Proportionality – EU financial framework 2021-2027 – Next Generation Fund*

Právní stát je zmiňován mezi hodnotami evropské integrace sdílené členskými státy (čl. 2 SEU), stejně jako mezi podmínkami vyžadovanými od států teprve aspirujícími do EU vstoupit (čl. 49 SEU, kodaňská kritéria). Odkazem na čl. 2 SEU je požadavek na existence právního státu integrován rovněž do procedury podle čl. 7 SEU umožňující unijním institucím reagovat na závažné a trvající porušování unijních hodnot některým unijním státem, anebo alespoň na existenci zřejmého nebezpečí takového chování.¹ Volnější vazbu na právní stát pak obsahuje čl. 19 SEU vyžadující od unijních států zajištění „účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.“

Zřizovací smlouvy zároveň neobsahují podrobnější definici právního státu. Praxe unijních institucí se proto často opírala zejména o výkladové standardy jiných mezinárodních organizací a institucí (např. Benátské komise zřízené v rámci Rady Evropy), ad hoc zřízených aktérů („trojice moudrých mužů“ během rakouské krize v roce 2000) nebo judikaturu mezinárodních soudů. Není proto příliš překvapivé, že chování unijních aktérů

bylo kritizováno jako těžko předvídatelné a nekoherentní.²

Po volbách v roce 2010, resp. 2015 se v Maďarsku a Polsku ustavily vlády, které explicitně deklarovaly úmysl přepsat pravidla pro fungování soudů na svém území. Přes odlišnosti mezi kroky maďarské a polské vlády (např. maďarská vláda mohla operovat ve volnějších mantinelech nové ústavy přijaté v roce 2011) se mnohé prvky soudní reformy v obou státech podobají. V obou unijních zemích bylo přeusazeno vedení nejvyššího soudu, velké množství soudců bylo penzionováno v důsledku skokového snížení důchodového věku, stejně jako byl změněn způsob výběru a rozhodování o kariérním postupu soudců obecných soudů.³ Rovněž schopnost ústavních soudů kontrolovat chování vlády a parlamentu byla různými cestami omezena;⁴ alespoň do doby, než se nové vládě podařilo jmenovat dostatečný počet nových loajálních členů ústavních tribunálů.⁵ Časová a strukturální provázanost jednotlivých prvků soudní reformy v kombinaci s rétorikou nové maďarské a polské vlády vedla

* Autor působí na katedře evropských studií FSV UK. Text vznikl v rámci programu Progres Univerzity Karlovy Q18 – Společenské vědy: od víceborovosti k mezioborovosti. Text popisuje situaci ke dni 25. února 2022. E-mail: slosarcik@fsv.cuni.cz.

¹ Podrobněji KOCHENOV, D. Article 7 TEU. In: Kellerbauer, M. – Klamert, M. – Tomkin, J. (eds.) *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2019, str. 88–98.

² Pro rozšiřování EU např. DE RIDDER, E. – KOCHENOV, D. Democratic Conditionality in Eastern Enlargement: Ambitious Window Dressing. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, 2011, str. 589–605.

³ BÁRD, P. – ŠLEDZINSKA-SIMON, A. On the Principle of irremovability of judges beyond age discrimination: *Commission v. Poland*. 57 *Common Market Law Review* (2020), 1555-1584, str. 1566.

⁴ VINCZE, A. Wrestling with Constitutionalism: the Supermajority and the Hungarian Constitutional Court, (2014). *Vienna Journal on International Constitutional Law*, No 1, Vol. 8 (1/2014), str. 86–97.

⁵ SADURSKI, W. *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press 2019, str. 79–84.

nejen k politické kritice ze strany unijních institucí a některých unijních zemí, ale byla spouštěčem i více formalizovaných právních kroků zpochybňujících kompatibilitu reforem s unijním právem.

Absence jasné definice právního státu a nezávislosti soudnictví v unijním právu nicméně způsobila, že unijní kroky postrádaly jasnou časovou návaznost či hierarchii a působily často spíše jako decentralizovaná institucionálně-právní improvizace. Zde je vhodné zmínit alespoň čtveřici procedur. První jsou dozorčí žaloby Evropské komise proti Maďarsku a Polsku. Tyto žaloby zpochybnilly např. unijní konformitu snížení povinného věku pro penzionování soudců (C-286/12 EK v. Maďarsko, C-192/18 EK v. Polsko, C-619/18 EK v. Polsko) nebo polská pravidla pro kárnou odpovědnost soudců (C-791/19 Komise v. Polsko). Pravděpodobněji nejzajímavějším prvkem těchto procedur byl postupný posun v argumentaci Evropské komise a Soudního dvora EU od identifikace sektorových unijních pravidel, která měla být porušena (např. věkové antidiskriminační směrnice v kauze C-286/12 EK v. Maďarsko),⁶ k argumentaci porušováním obecného požadavku na soudní ochranu podle čl. 19 SEU (např. v kauze C-791/19 Komise v. Polsko), čímž se SDEU otevřela snadnější cesta k posuzování unijní konformity reforem zasahujících do obecné struktury soudní soustavy členského státu.⁷

Druhou složkou unijní reakce byla řízení o předběžných otázkách, které k SDEU směřovaly od soudů v Polsku i v jiných unijních zemích. V kauze LM (C-216/18 PPU Minister for Justice and Equality versus LM) se např. irský soud dotazoval, jak má reagovat – ve světle polské soudní reformy a zahájení řízení podle čl. 7 SEU vůči Polsku – na eurozatykač vydaný polskými soudy na polského občana pro podezření z obchodu s drogami, zadrženého na irském území.⁸ Podle SDEU samotné spuštění procedury podle čl. 7 SEU vůči Polsku aplikaci eurozatykače nepozastavilo, ale irský soud může požádat svůj polský protějšek o dodatečné informace pro posouzení, zda bude předávané osobě garantován v řízení

před polskými soudy řádný proces.⁹ Předběžné otázky pokládané polskými soudy se pak přímo týkaly kompatibility vybraných prvků domácí soudní reformy (např. rizika kárného postihu za položení předběžné otázky) s unijním právem (C-585/18, C-624/18, C-625/18 A.K). Místo odpovědi stylu „ano/ne“ poskytl SDEU polským soudcům kritéria pro posouzení, zda se kárné kolegium jeví (v angličtině „appearance of independence“) jako nezávislý soudní orgán z perspektivy dobře informovaného vnějšího pozorovatele.¹⁰

Bez zapojení SDEU se obešel třetí prvek unijní reakce v podobě ustavení nového mechanismu (Nového postupu EU pro posílení právního státu) založeného zejména na konzultacích – označovaných v příslušném sdělení EK poměrně optimisticky jako „dialog“ – mezi Komisí a členským státem, ve kterém Komise shledala systémové ohrožení „politického, institucionálního a/nebo právního řádu členského státu jako takového, jeho ústavní struktury, oddělení pravomocí, nezávislosti a nestrannosti soudnictví nebo jeho systému soudního přezkumu.“ Na konzultace může navázat na ně může doporučení EK k nápravě situace a – při nedostatečně vstřícné reakci unijního státu – sdělení Komise dokonce počítá s „posouzením možnosti aktivace“¹¹ mechanismu podle čl. 7 SEU.¹² A právě řízení podle čl. 7 SEU se stalo čtvrtou složkou unijní reakce. Tato procedura byla poprvé v unijní historii aktivována Evropskou komisí v roce 2017 vůči Polsku. V roce 2018 následovalo odůvodněné stanovisko Evropského parlamentu k zahájení procedury vůči Maďarsku.¹³ Přes úzce vymezené kontrolní pravomoci SDEU v řízení podle čl. 7 SEU (podle čl. 269 SFEU zde může SDEU kontrolovat jen procesní otázky) se Maďarsko pokusilo pomocí řízení před SDEU zahájení procedury zneplatnit, ale maďarskou žalobu SDEU zamítl (C-650/18 Maďarsko v. EP).

Výše popsanou čtveřici existujících nástrojů poté v roce 2020 doplnil zcela nový mechanismus kondicionality/podmíněnosti¹⁴ právního státu při distribuci unijního rozpočtu, který je hlavním předmětem tohoto článku.

⁶ ŠLOSARČÍK, I. Kontrola nové maďarské ústavy ze strany ústavního soudu a Soudního dvora Evropské unie: Absence dialogu a omezenost unijního vlivu. *Jurisprudence*, 2014, č. 4, str. 3–11.

⁷ Tato argumentace se nicméně poprvé neobjevila v souvislosti se střední Evropou, ale jako součást snahy portugalských soudců zvrátit následky úsporných opatření přijatých v Portugalsku během krize eurozóny (C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses).

⁸ Nešlo o první případ, kdy byla zpochybněna povinnost evropský zatykač rozkaz vykonat kvůli specifickým okolnostem panujícím ve státě vydávajícím eurozatykač, např. podmínkám panujícím v maďarských a rumunských věznicích (C-404/15 Aranyosi a Căldăraru) nebo probíhajícím jednáním o vystoupení z EU (C-327/18 RO).

⁹ ŠLOSARČÍK, I. Eurozatykač, polská soudní reforma a narušení důvěry mezi unijními státy. *Jurisprudence*, 2018, č. 6, str. 37–43.

¹⁰ KRAJEWSKI, M. – ZIÓLKOWSKI, M. EU Judicial Independence Decentralized: A.K. 57 *Common Market Law Review* (2020), 1107–1138.

¹¹ Použitá anglická formulace zní: „assess the possibility of activating“.

¹² Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě. Nový postup EU pro posílení právního státu, Brusel, 2014.

¹³ EP k zahájení procedury vůči Maďarsku vyzval Evropskou komisí již v roce 2015 a samotné parlamentní rozhodnutí z roku 2018 bylo primárně výrazem frustrace z politického rozhodnutí EK iniciovat řízení proti Polsku, ale nikoliv proti Maďarsku.

¹⁴ Česká jazyková verze nařízení používá termín „podmíněnost“, ale tento článek i nadále preferuje „kondicionalitu“.

Vyjednávání nařízení o kondicionalitě právního státu v unijním rozpočtu

V roce 2020 se sešlo pravidelné vyjednávání o víceletém finančním rámci EU (tj. rámci pro standardní unijní rozpočet) pro roky 2021–2027 a jednání o mimořádném finančním nástroji (Next Generation Fund) reagujícím na covidovou krizi. V souvislosti s kritizovanou soudní polskou a maďarskou soudní reformou, na kterou již zareagovaly podněty EK/EP k zahájení řízení podle čl. 7 SEU, se v unijních institucích začala formovat myšlenka, zda nerozšířit již existující katalog podmínek pro transfery z unijního rozpočtu o povinnosti spojené s fungováním soudů, resp. respektováním právního státu obecně. Návrh Evropské komise k přijetí nařízení založeného na čl. 322 SFEU se objevil již v roce 2018, ale jednání o konkrétní podobě nařízení výrazně pokročilo až za mediace německého předsednictví v roce 2000. Nařízení bylo vyjednáváno mezi Radou a Evropským parlamentem (resp. v dialogu mezi EK, Radou a EP) podle řádného legislativního postupu podle čl. 294 SFEU. Evropský parlament prosazoval širší záběr nařízení, které považoval spíše za nástroj k prosazování právního státu, zatímco Rada akcentovala roli nové kondicionality při ochraně unijního rozpočtu, a proto preferovala i užší vymezení činností spadajících pod nařízení a jejich přímější vazbu na distribuci unijních financí.¹⁵ Nakonec nařízení obsahuje vlastní definici právního státu (čl. 2), indikátory porušování zásad právního státu, zahrnující obecně formulované ohrožení nezávislosti soudnictví (čl. 3 nařízení), a detailní proceduru pro přijetí „vhodných opatření“ na ochranu unijního rozpočtu, kde ústřední roli bude mít Evropské komise, ale svůj vliv si zachová rovněž Rada EU (čl. 6 nařízení), zatímco Evropský parlament získal pouze oprávnění být o průběhu procedury neprodleně informován (čl. 8 nařízení). Na rozdíl např. od řízení podle čl. 7 SEU také nařízení výslovně upravuje proceduru ke zrušení již přijatých opatření (čl. 7 nařízení). Zejména ale konečná verze nařízení obsahuje podmínku,

že spuštění „vhodných opatření“ (nařízení se vyhýbá pojmu „sankce“ podle nařízení je možné jen tehdy, pokud „porušování zásad právního státu v členském státě dostatečně přímo ovlivňuje nebo vážně ohrožuje řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo poškozují či vážně ohrožují ochranu finančních zájmů Unie“ (čl. 4 odst. 1 nařízení); intenzita musí být přiměřená intenzitě porušení právního státu na straně unijního státu (čl. 5 odst. 3 nařízení). Typickým „opatřením“ na základě nařízení je přerušování nebo ztížení finančních transferů směřujících z unijního rozpočtu k „vládnímu subjektu“ (široce definovanému ve čl. 2 nařízení), anebo jeho povinnost financovat do unijního rozpočtu navrátit (čl. 5 odst. 1 nařízení). Výslovně je deklarována povinnost státu uhradit platby příslibené koncovým soukromým příjemcům (čl. 5 odst. 2 nařízení).

Návrhu nařízení oponovalo v Radě zejména Maďarsko a Polsko, které sice samotné nemohly zablokovat přijetí nařízení v Radě, kde postačovala kvalifikovaná většina států, ale hrozily vetováním víceletého finančního rámce a nového covidového nástroje (Next Generation), kde přijetí příslušného rozhodnutí vyžadovalo souhlas všech unijních zemí. Politické řešení této situace našla Evropská rada, která ve svých závěrech z prosince 2020 požádala EK o vypracování podrobné metodiky, podle níž bude respektování kondicionality právního státu posuzováno, stejně jako o příslib nevyužívat nařízení k posuzování všeobecných nedostatků právního státu v unijních zemích;¹⁶ zejména ale Evropská rada požadovala od EK de facto odložení aktivace celého mechanismu v praxi až do doby, než se k legalitě nařízení vyjádří SDEU.¹⁷

Intervence Evropské rady do legislativního procesu měla dostatečně silnou politickou váhu, aby bylo nařízení o několik dnů později Radou i Evropským parlamentem přijato.¹⁸ Právní relevance kompromisu dojednaného v Evropské radě je ale mnohem méně jasná. Závěry Evropské rady nejsou závazným unijním právním aktem (C-643/15 Slovensko v. Rada a C-647/15 Polsko v. Rada), a proto nemohou formálně zavazovat jiné unijní instituce ani nahradit jejich rozhodování.

¹⁵ Podrobněji se přijímání nařízení věnuje EDITORIAL COMMENTS. Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law. *Common Market Law Review* (2021), 58/2, str. 267–284.

¹⁶ V závěrech Evropské rady se mj. uvádí, že „uplatňování mechanismu podmíněnosti podle uvedeného nařízení bude objektivní, spravedlivé, nestranné a založené na faktech, přičemž se zajistí spravedlivé řízení, zákaz diskriminace a rovné zacházení s členskými státy“ nebo že „faktory vedoucí k aktivaci stanovené v nařízení je třeba chápat a používat jako uzavřený seznam homogenních prvků, jenž nesmí být otevřen faktorům nebo událostem jiné povahy. Nařízení se netýká všeobecných nedostatků.“ Závěry Evropské rady 10.–11. prosince 2020.

¹⁷ Použitá formulace zněla: „Bude-li v souvislosti s nařízením podána žaloba na neplatnost, budou pokyny finalizovány po vynesení rozsudku Soudního dvora tak, aby zahrnovaly veškeré relevantní prvky vyplývající z takového rozsudku. Předsedkyně Komise bude Evropskou radu plně informovat. Dokud nebudou uvedené pokyny finalizovány, Komise nenavrhne opatření podle tohoto nařízení.“ Závěry Evropské rady 10.–11. prosince 2020, l. odst. 2 písm. c).

¹⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie.

Z charakteru závěrů Evropské rady ale zároveň vyplývá, že nemohou být přezkoumávány Soudním dvorem EU. V historii evropské integrace se vyskytly situace, kdy Evropská rada zasáhla do legislativního procesu, např. během přijímání směrnice o službách, ale vliv této intervence byl založen primárně na schopnosti jednotlivých členů Evropské rady ovlivnit (pomocí vnitrostátních právních i politických nástrojů) chování „svých“ ministrů v Radě.¹⁹ V letech 2020–2021 se nicméně se závěry Evropské rady kromě Rady ztotožnila (alespoň navenek) rovněž Evropská komise, která nepodnikla na základě již platného nařízení žádné procesní kroky předtím, než SDEU v únoru 2022 platnost nařízení potvrdil.

Na Evropský parlament učinily závěry Evropské rady očividně mnohem menší dojem. EP opakovaně vyzýval EK, aby nečekala na rozsudek SDEU o legalitě nařízení a začala jej aplikovat v praxi. Na neochotu EK tomuto tlaku vyhovět pak zareagoval EP v říjnu 2021 podáním žaloby na nečinnost podle čl. 265 SFEU (C-657/21 Evropský parlament v. Komise), tedy relativně málo využívaného procesního nástroje. Podle EP by Komise neměla při svém rozhodování respektovat politickou dohodu v Evropské radě ani čekat na rozsudek SDEU o platnosti nařízení (unijní procesní pravidla to nevyžadují), ale na základě své role „strážkyně smluv“ autonomně jednat na základě objektivního posouzení situace v unijních zemích. Odkládáním svého rozhodnutí tak podle Evropského parlamentu měla podle žaloby Evropská komise porušit závazek vlastní nezávislosti, unijní zásady institucionální rovnováhy i princip loajální spolupráce v EU. O této žalobě ale SDEU do února 2022 dosud nerozhodl.

Zpochybnění platnosti nařízení a stanovisko generálního advokáta

Polsko i Maďarsko naplnily své hrozby a obrátily se na SDEU s žalobou na neplatnost nařízení (C-156/21 Maďarsko v. EP a Rada a C-157/21 Polsko v. EP a Rada). Jádrem obou žalob bylo zpochybnění právního základu nařízení. Přes formální zakotvení ve čl. 322 SFEU mělo být podle maďarských i polských žalobců nařízení spíše extenzí čl. 7 SEU, ke kterému mělo dodat nový balíček kontrolně-sankčních pravomocí Evropské komise.

Podle polské žaloby tak přijetím nařízení mělo dojít ke „zneužití pravomoci spočívajícího v zavedení mechanismu, jehož skutečným účelem není ochrana rozpočtu Unie, nýbrž obcházení formálních požadavků pro zahájení postupu stanoveného v článku 7 SEU, jakož i hmotněprávních požadavků pro zahájení řízení podle článku 258 SFEU“ (žaloba Polské republiky, bod 11). Nad rámec zpochybnění pravomoci EU vůbec nařízení přijmout se v obou žalobách objevily námitky vágnosti standardů obsažených v nařízení a malé předvídatelnosti jeho aplikace v praxi, čímž měl být porušen unijní princip právní jistoty. A spíše jen jako argumentační ornament se v žalobách objevilo také tvrzení, že nařízení porušuje pravidla institucionální rovnováhy v EU, unijní závazek respektovat základní funkce členských států souvisejích se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti, anebo že s unijním právem koliduje povinnost státu přispívat do unijního rozpočtu i během přerušení finančních transferů z něj.

Pro projednání žalob bylo využito zrychleného řízení před SDEU a stanovisko (resp. stanoviska k oběma žalobám) generálního advokáta (GA) tak bylo k dispozici již v prosinci roku 2021. GA se ztotožnil s názorem polské a maďarské vlády, že unijní legislativní akty nemohou měnit sankční procedury předvídané čl. 7 SEU. Mechanismus podle čl. 7 SEU ale není výlučným unijním nástrojem reagujícím na ohrožení právního státu (stanovisko GA k maďarské žalobě, bod 209). Podle GA však zpochybněvané nařízení není nástavbou čl. 7 SEU, ale výkonem pravomocí přenesených na EU na základě čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU umožňujícího Evropskému parlamentu a Radě „stanovit řádným legislativním postupem a po konzultaci s Účetním dvorem formou nařízení ... finanční pravidla stanovící zejména podrobnosti týkající se sestavování a plnění rozpočtu a předkládání účetnictví a jeho auditu.“

GA věnuje hodně prostoru vysvětlování, proč výsledkem nové kondicionality právního státu nejsou sankce obdobným těm ukládaným podle čl. 7 SEU nebo v řízení o porušení smluv podle čl. 258–260 SFEU, ale pouze „opatřeními“ korigujícími platby z unijního rozpočtu (stanovisko GA k maďarské žalobě, bod 139). GA zdůrazňuje, že odlišnosti zde panují ohledně intenzity porušení zásad právního státu nutné ke spuštění procedury:

¹⁹ ŠLOSARČÍK, I. *Právní a politický rámec EU*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer 2020, str. 63, VON MIDDELAAR, L. *Alarums and Excursions. Improvising Politics on the European Stage*. Newcastle: Agenda Publishing 2019, str. 180–182.

v mechanismu dozorčí žaloby pro princip *de minimis* není prostor, postup podle 7 SEU požaduje „závažné a trvající porušování“ unijních hodnot, zatímco nařízení pouze „porušování“ zásad právního státu s dostatečně intenzivní vazbou na finanční řízení unijního rozpočtu. Odlišuje se katalog potenciálních sankcí/opatření, ale rovněž např. intenzita ochrany soukromých subjektů (vyšší ochrana u nařízení než u čl. 7 SEU). Odlišné jsou pocho-pitelně rovněž institucionální pravidla a forma kontroly ze strany SDEU – u sankcí podle čl. 7 SEU přezkoumává SDEU jen procesní prvek rozhodování o sankcích, v unijní kondicionalitě právního státu má SDEU plnou pravomoc přezkoumat legalitu prováděcích rozhodnutí a v řízení podle čl. 258–260 SFEU unijní soud sankce přímo ukládá.

Unijní konformitu kondicionality právního státu dle GA podporuje rovněž skutečnost, že různé formy kondicionality již v oblasti unijního rozpočtu existují, např. ve spojení s makroekonomickou situací přijímajícího státu, respektováním lidských práv, anebo se vztahující k ochraně životního prostředí. Tyto kondicionality jsou rovněž detailně ustaveny „pouze“ unijní legislativou opírající se o vybrané články zřizovacích smluv²⁰ (stanovisko GA k maďarské žalobě, bod 104–108).

Podle GA není rovněž problém, že nové unijní nařízení obsahuje definici právního státu. Nařízení se zde neprolamuje do agendy obecné ochrany právního státu v EU, realizované např. pomocí čl. 7 SEU, ale poskytuje vlastní definici pouze pro účely nové unijní kondicionality. Mantinely pro aplikaci nařízení jsou přitom podle GA nastaveny dostatečně úzce, aby nařízení nekolidovalo s principy právní jistoty. Právní jistotu má rovněž posilovat skutečnost, že nařízení rozvádí vlastní definici právního státu tak, že zahrnuje zásady „zákonosti, jejímž předpokladem je transparentní, odpovědný, demokratický a pluralitní zákonodárný proces; právní jistoty; zákazu svévole výkonné moci; účinné soudní ochrany nezávislými a nestrannými soudy, včetně přístupu ke spravedlnosti, a to i pokud jde o základní práva; oddělení moci a zákazu diskriminace a rovnosti před zákonem“ (stanovisko GA k maďarské žalobě, bod 268), jejich výklad ale není izolován od ostatních hodnot a zásad obsažených ve čl. 2 SEU (stanovisko GA k maďarské žalobě,

bod 278). Před GA obstála dokonce i tzv. „křivost opatření“, kdy je rozvolněna vazba mezi přijatými opatřeními a oblastmi aktivit, kde k porušování právního státu dochází,²¹ ale která je dle GA výjimečně (při respektování zásady proporcionality) přesto akceptovatelná s cílem zajistit efektivitu celého nového mechanismu kondicionality (stanovisko GA k maďarské žalobě, body 180–182).

Rozsudek Soudního dvora

Plénium Soudního dvora vydalo rozsudek v obou kauzách dne 16. února 2022. Oba rozsudky jsou argumentačně provázané a opakovaně zdůrazňují, že Polsko a Maďarsko v řízeních vzájemně intervenovaly ve svém prospěch.

Ve svých rozsudcích se Soudní dvůr převážně držel struktury argumentace nastíněné již generálním advokátem. Podle unijních soudců je čl. 322 SFEU dostatečným základem pro přijetí nařízení o kondicionalitě právního státu pro účely finančního řízení unijního rozpočtu. Cílem nového nařízení není obecně kontrolovat respektování právního státu v unijních zemích, ale zajistit řádné finanční řízení distribuce zdrojů z rozpočtu EU. Unijní nařízení nemusí dokonce ani respektovat princip subsidiarity, protože příslušnou formu kontroly unijního rozpočtu mohou z podstaty věci vykonávat jen unijní instituce samotné (polský rozsudek, bod 242).

Strukturální rozdíly mezi režimem zavedeným novým nařízením a unijními pravidly pro čl. 7 SEU nebo dozorčí žalobu před SDEU jsou dostatečně velké, aby přijetí nařízení v roce 2020 nepředstavovalo obcházení již existujících unijních pravidel, ale rozšíření katalogu unijních nástrojů kontrolujících (s relativně úzce vymezeným záběrem) chování unijních zemí. Stejně jako generální advokát rovněž unijní soudci dospěli k názoru, že nové nařízení nezakládá nový sankční systém paralelní k již existujícím unijním mechanismům, který by s nimi sdílel stejné cíle a procedury – to by unijnímu právu odporovalo (maďarský rozsudek, bod 167). Místo toho vznikl v roce 2020 pouze nový nástroj pro přijímání opatření ke korekci distribuce unijních financí (maďarský rozsudek, bod 171, polský rozsudek, bod 162). Argumentaci ve prospěch nesankčního charakteru nových

²⁰ Nejnověji např. v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky.

²¹ Nařízení 2020/2092 ve svém čl. 5 odst. 3 stanoví, že „(nápravná) opatření se pokud možno zaměří na činnosti Unie, které jsou daným porušováním dotčeny.“

opatření podporuje rovněž skutečnost, že nový režim negativně nedopadá (na rozdíl od potenciálních sankcí podle čl. 7 SEU) na soukromé subjekty coby konečné beneficiary unijních financí (maďarský rozsudek, bod 115).

A nakonec je podle názoru Soudního dvora vymezení právního státu i předpokládané procedury ve zpochybňovaném unijní nařízení dostatečně přesné, aby nový unijní režim respektoval rovněž unijní principy právní jistoty a předvídatelnosti dopadů unijní regulace. Skutečnost, že nařízení obsahuje pouze demonstrativní výčet „provinění“ proti právnímu státu, platnost nařízení neohrožuje, stejně jako diskrece při aplikaci nových procedur, kterými Evropská komise bude disponovat (maďarský rozsudek, bod 225, polský rozsudek, bod 171). Zde se v argumentaci GA i soudců objevuje jistý paradox, když se zároveň zdůrazňuje autonomie definice právního státu obsažená v nařízení (s cílem odlišit jeho režim od procedury podle čl. 7 SEU), zatímco ve prospěch respektování principu právní jistoty se připomíná existence dostatečné matérie (kvazi)unijních dokumentů i judikatury věnované definici právního státu, kterou mají unijní státy k dispozici.

Několik prvků rozsudků pak stojí za zvláštní zmínku:

Rozsudek zdůrazňuje provázanost mezi kondicionalitou právního státu aplikovanou vůči kandidátským zemím a jejich situací po vstupu do EU. Podle Soudního dvora je součástí rozšiřování EU předpoklad sdílených unijních hodnot, ze kterého vyplývá rovněž existence vzájemné důvěry mezi unijními státy (maďarský rozsudek, body 125–126).

Až překvapivě velká pozornost je v argumentaci soudů věnovaná otázce, zda je mezi příznaky porušování právního státu možné zahrnout také podvázání financování domácích institucí zajišťujících vymáhání unijních pravidel ze strany unijních zemí.²² Podle Polska a Maďarska je případné ohrožení právního státu takovým krokem příliš vágní a v praxi obtížně posouditelné. Soudní dvůr nesouhlasil (maďarský rozsudek, bod 207); pozornost žalobců právě této otázce nicméně může naznačovat, jaké chování lze od polské a maďarské vlády v budoucnosti očekávat.

Nepřekvapivá (ve světle své starší judikatury) byla jen omezená pozornost, kterou

soud věnoval polské a maďarské argumentaci možnou kolizí mezi novou kondicionalitou a ústavní identitou členských zemí, kterou se Evropská unie zavázala respektovat ve čl. 4 odst. 2 SEU. Zajímavější je stručnost, se kterou se rozsudky vypořádávají s konformitou případných dopadů zastavení plateb na veřejné finance postižených států. Podle soudu nejsou finanční následky opatření přijatých na základě nového nařízení v principu odlišné od jiných následků aplikace unijního práva na rozpočty členských států (polský rozsudek, bod 314), upozadující přitom skutečnost, že právě intenzita dopadu na veřejné finance postiženého státu byla klíčovou politickou motivací pro samotné přijetí nového unijního režimu.

Závěry: Budoucnost kondicionality právního státu v Evropské unii

Rozsudek SDEU odstranil překážku praktické aplikace nové kondicionality, kterou založila politická dohoda na půdě Evropské rady a respektovala ji (přes kritiku ze strany Evropského parlamentu) rovněž Evropská komise. Rozsudek ze dne 16. února 2022 ale pochopitelně přímo nezakládá korigující finanční opatření vůči žádnému unijnímu státu. Ty mohou být až výsledkem třístupňové procedury předvídané nařízením, ve kterém hraje (zejména v prvních fázích procedury) z unijních institucí klíčovou roli Evropská komise. Komise přitom v bezprostřední reakci na rozhodnutí SDEU vysílala spíše nejasné signály o svých budoucích záměrech – zejména nechala nezodpovězenou otázku, zda se zahájením procedury vyčká až do maďarských parlamentních voleb naplánovaných na duben 2022, stejně jako kolik energie Komise věnuje vypracováním podrobnějších vodítek pro interpretaci (ne)existence právního státu pro účely nové kondicionality.²³ Není rovněž jasné, zda Komise vyhoví maďarskému požadavku, aby bylo Maďarsko plně konzultováno při formulaci vodítek, podle kterých by mohlo být respektování právního státu v Maďarsku v budoucnosti posuzováno. Konkrétní prováděcí rozhodnutí přijímající opatření předvídaná nařízením pak budou podléhat standardnímu soudnímu přezkumu legality před SDEU, byť zde podání žaloby nebude

²² Podle čl. 3 nařízení může pro porušování zásad právního státu svědčit rovněž „zadržování finančních a lidských zdrojů, které mají vliv na řádné fungování těchto orgánů, nebo nezajištění vyloučení střetu zájmů.“

²³ Podle serveru Politico předsedkyně Evropské komise den po rozsudku prohlásila, že „the Commission will now analyse carefully the reasoning of the judgments and their possible impact on the further steps we will take ... taking into account these judgments, we will adopt in the following weeks guidelines providing further clarity about how we apply the mechanism.“ (Politico.eu, 17. 2. 2022).

mít odkladný účinek (...alespoň za předpokladu, že do věci opět nezasáhne politická intervence Evropské rady, kterou by Komise opět akceptovala při formulaci svého rozhodnutí).²⁴

Zajímavá je rovněž institucionální dimenze celého problému. Podle stanoviska generálního advokáta bylo např. pro unijní konformitu nařízení důležité, že původní verze nařízení akcentující obecnou ochranu právního státu byla Radou „opravena“ směrem k užšímu zaměření nové kondicionality na ochranu finančních zájmů EU. Závěry Evropské rady pak byly zhodnoceny coby „nikoliv závazný, ale (přesto) autoritativní“ nástroj pro výklad unijního práva, pochopitelně s douškou, že závazný výklad přezkoumávaného nařízení náleží Soudnímu dvoru (stanovisko GA k maďarské žalobě, bod 90). Další vzhled do chápání role závěrů Evropské rady v unijním právním systému by pak mohl Soudní dvůr v budoucnu poskytnout ve svém rozhodnutí v již zmíněném (a stále nerozhodnutém) sporu mezi Evropským parlamentem a Komisí, kde europoslanci napadli pasivitu Evropské komise při aplikaci nařízení 2020/2092 (C-657/21 Evropský parlament v. Komise).

Akceptováním souběžnosti různých unijních nástrojů s nějakou vazbou na existenci právního státu pak SDEU de facto přispěl ke vzniku situace, kdy vedle sebe v Evropské

unii existují oddělené právní režimy s odlišnou rolí unijních institucí. Zatímco při aplikaci nové kondicionality právního státu by měla silnou roli mít Evropská komise, v řízení o závažném porušení unijních hodnot podle čl. 7 SEU mají ústřední roli Evropská rada a Rada a klasická dozorčí žaloba založená na nerespektování čl. 19 SEU se neobejde bez Soudního dvora EU.

Spor o kondicionalitu právního státu rovněž dále demonstroval štěpení mezi starými a novými unijními státy. Na straně EP a Rady v řízení před SDEU intervenovaly kromě Evropské komise výlučně staré unijní země (Belgie, Dánsko, Finsko, Francie, Irsko, Lucembursko, Nizozemsko, SRN, Španělsko a Švédsko, v maďarském řízení i Finsko); žalobci se podpořili navzájem, ale v jejich prospěch se do řízení nezapojil žádný jiný unijní stát. Výsledek soudního řízení navíc rozšířil sérii proher nových unijních zemí, které se poté, co byly v silně politizovaných a medializovaných kauzách přehlasovány v Radě, pokusily unijní legislativní proces zvrátit pomocí SDEU (relokační kvóty, zbraňová směrnice, kondicionalita právního státu), a ani polská výhra nad SRN o výkladu unijní solidarity v energetické politice (C-848/19 P SRN v. Polsko) tento trend pravděpodobně nedokáže zvrátit.

²⁴ Během několika měsíců mezi zveřejněním stanoviska GA a rozsudkem SDEU se navíc událo ještě několik dalších událostí souvisejících zejména se stavem právního státu v Polsku. Evropská komise oznámila, že začne vymáhat penále ve výši 0,5 mil., resp. 1 milionu eur, které Polsku SDEU uložil za nerespektování soudního předběžného opatření v česko-polském sporu (později smírně vyřešeném) v kauze Turów a rozsudku o unijní nekonformitě nového systému kárné odpovědnosti polských soudců.