

Eurozatykač, polská soudní reforma a narušení důvěry mezi unijními státy

IVO ŠLOSARČÍK*

European Arrest Warrant, Polish Judicial Reform and Erosion of Mutual Trust Among EU States

Summary: *The article analyses the approach of the Court of Justice of the EU towards the impact of the Polish post-2015 judicial reform on the enforcement of European arrest warrants issued by Polish courts and, more broadly, the interaction between the judicial independence in EU states and the mechanism of mutual recognition in the European Union.*

Keywords: *Poland, Court of Justice of the EU, judicial independence, EU Charter of Fundamental Rights, European Arrest Warrant, mutual recognition, article 7 TEU procedure, Ireland, Hungary, Romania*

Když byl 23. března 2018 Soudní dvůr EU (SDEU) požádán irským Vrchním soudem o vyjasnění podmínek a procedur, za kterých je možné odmítnout vykonat evropský zatýkací rozkaz vydaný polskými soudy (C-216/18 PPU *Minister for Justice and Equality versus LM*, dále jen „kauza LM“)¹, stal se eurozatykač (opět) platformou testující hranice vzájemné důvěry mezi státy Evropské unie a limity vlivu unijního práva na členské země. SDEU se zde ocitl v situaci, kdy se musel vypořádat s kauzou, ve které se setkávala jeho starší judikatura, dovolující ignorovat eurozatykač z důvodů rizika nerespektování základních práv, a nová forma kritiky polského soudního systému v podobě řízení podle čl. 7 SEU.

Cesta ke kauze LM

Není tomu totiž poprvé, co se strukturální nedostatky při vymáhání práva v některém členském státě Evropské unie staly důvodem pro zablokování spolupráce obecně vyžadované unijním právem. V roce 2015 byl brémský soud v SRN požádán na základě evropských zatýkacích rozkazů (eurozatykačů) vydaných soudy v Miškovci a ve Fägäraši o předání osob podezřelých z trestné činnosti spáchané na maďarském, resp. rumunském území nebo za ni odsouzených.² Stíhané

osoby se proti svému předání bránily mj. argumentací, že podmínky v maďarských a rumunských vazebních i běžných věznicích jsou tak špatné, že pobyt v nich porušuje zákaz mučení nebo krutého, nelidského či ponižujícího zacházení podle EÚLP (čl. 3) i Listiny základních práv Unie (čl. 4). Ve prospěch svého tvrzení využily i skutečnost, že kvůli přeplněnosti maďarských věznic deklaroval porušení čl. 3 EÚLP již dříve Evropský soud pro lidská práva (*Varga a další v. Maďarsko*) a porušení stejného článku vyčetl v řadě kauz ESLP kvůli přeplněnosti a nedostatečné hygieně panující ve vězení také Rumunsku (*Voicu v. Rumunsko*, *Bujorean v. Rumunsko*, *Constantin Aurelian Burlacu v. Rumunsko*, *Mihai Laurențiu Marin v. Rumunsko*).

Německý soud se proto obrátil na SDEU v podstatě s dotazem, jak se má zachovat. SDEU měl odpovědět na otázku, zda je úplně vyloučeno předávání na základě eurozatykače v případě, kdy existují „závažné indicie svědčící o tom, že vězeňské podmínky ve vystavujícím členském státě porušují základní práva dotyčného i obecné právní zásady“ podle čl. 6 SEU, anebo zda je podle unijního práva i za takové situace předání možné za podmínky, že bude konkrétní vydávané osobě garantován pobyt ve věznicí splňující standardy vyžadované unijním právem.

* Katedra evropských studií, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova. E-mail: slosarcik@fsv.cuni.cz. Text vznikl v rámci programu Progres Univerzity Karlovy Q18 – *Společenské vědy: od víceborovosti k mezioborovosti a Jean Monnet Center of Excellence NIECE*.

¹ Od 1. července 2018 se změnilo označování jednotlivých řízení o předběžné otázce zahrnující fyzickou osobu tak, aby nemohlo dojít k její identifikaci. Místo jména se tak používá náhodná dvojice písmen, která neodkazují k iniciálám příslušné osoby. Podle označování kauzy zejména v polských a irských médiích je také možné hovořit o kauze „Artur Celmer.“

² V maďarském případě šlo o trestní stíhání za krádeže vloupáním, rumunská kauza se týkala osoby odsouzené k jednomu roku vězení za řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění.

Podle názoru SDEU vyžaduje unijní právo od vnitrostátních soudů druhou variantu chování. SDEU zformuloval dvoustupňový text, podle kterého je pro odepření spolupráce prvním krokem zjištění „objektivních, spolehlivých, přesných a řádně aktualizovaných údajů“ o systémových nebo značně rozšířených chybách ve státě vydávajícím eurozatykač (zde rozšířené případy věznic porušujících čl. 3 EÚLP a čl. 4 Listiny základních práv Unie). Toto samotné zjištění nicméně k odmítnutí spolupráce nepostačuje. Musí následovat prokázání rizika, že nerespektování unijních lidskoprávních standardů hrozí konkrétní osobě, vůči které eurozatykač směřuje (C-404/15 *Pál Aranyosi a Robert Căldăraru v. Generalstaatsanwaltschaft Bremen*, dále jen „C-404/15 *Aranyosi a Căldăraru*“). Neméně zajímavou složkou rozsudku je pak požadavek dialogu mezi orgány obou zapojených unijních států, který by měl vést k objasnění situace a rizik pro předávanou osobu.

Jinou dimenzi ohrožení práv unijních občanů v soudním řízení se snažila podchytit reakce Evropské komise a SDEU na nedávnou reformu soudního systému v Maďarsku. Když v roce 2010 vyhrála maďarské parlamentní volby strana Fidesz, využil (staro)nový³ premiér Viktor Orbán své ústavní většiny v jednokomorovém maďarském parlamentu nejen k přijetí zcela nové ústavy, ale i k výrazné změně pravidel pro maďarské soudnictví. Reforma zasáhla ústavní i obecné soudnictví. Byl navýšen počet soudců ústavního soudu a redukovány jeho pravomoci.⁴ Výběr soudců obecných soudů byl svěřen zcela nové (a monokratické) instituci vybavené silnými zárukami vůči vlivu parlamentu nebo exekutivy; vadou na kráse nového úřadu, prezentovaného jako posílení nezávislosti maďarských soudců na politickém tlaku, se ale stala skutečnost, že do jeho čela byla jmenována manželka jednoho z nejvýznamnějších politiků vládnoucí strany Fidesz.⁵ K největší personální změně ve složení maďarských soudů pak vedlo snížení povinného věku odchodu do důchodu soudců a státních zástupců ze 70 na

62 let, kvůli kterému muselo soudy opustit 274 soudců, a to včetně většiny předsedů odvolacích soudů a velkého segmentu soudců nejvyššího soudu.⁶

Přes kritiku vícero prvků maďarské soudní reformy ze strany Evropské komise nebo Evropského parlamentu to bylo pouze snížení věku povinného odchodu do důchodu, které se stalo předmětem řízení před SDEU. Reformu napadla Evropská komise v řízení pro porušení smluv podle čl. 258 SFEU. Pro debatu o schopnosti EU garantovat existenci právního státu v unijních zemích je přitom zajímavá skutečnost, že Komise primárně neargumentovala ohrožením soudní nezávislosti, ale zpochybnila konformitu maďarského zákona s obecnou unijní směrnici zakazující věkovou diskriminaci v zaměstnání.⁷ SDEU následně prohlásil nová maďarská pravidla pro penzionování soudců za odporující unijní legislativě, když neuznal argumentaci maďarské vlády o obhajitelnosti⁸ nového maďarského režimu snahou o dosažení vyváženější věkové skladby soudcovského sboru, nebo dokonce tvrzení, že omlazení soudcovského sboru zlepší znalost a aplikaci unijního práva maďarskými soudy.⁹ Ke svému rozhodnutí došli unijní soudci zejména na základě obecných úvah o (ne)vhodnosti a (ne)přiměřenosti maďarských opatření k dosažení stanovených cílů regulace příslušného segmentu pracovního trhu. V řešeném případě šlo o soudce, ale přístup SDEU by byl pravděpodobně obdobný i v případě, že by řešil případ snížení věku povinného penzionování lékařů, pilotů, hasičů nebo univerzitních profesorů. Otázce, zda by maďarská reforma mohla ohrozit i nezávislost soudní moci, se okrajově věnovala ve svém stanovisku pouze generální advokátka, zatímco SDEU se omezil na zmínku o lidskoprávním aspektu dopadu neočekávaného penzionování na sociální situaci jednotlivých soudců.

Již kvůli absenci zohlednění kontextu celé maďarské soudní reformy v řízení před SDEU byla důležitá reakce Orbánovy vlády na svou soudní porážku. Maďarská strana totiž

³ Viktor Orbán by premiérem již v letech 1998–2002.

⁴ LEMBEKE, O. – BOULANGER, CH. Between Revolution and Constitution. The Roles of Hungarian Constitutional Court. In: Tóth, G. A. (ed.). *Constitution for a Disunited Nation*, Budapešť, str. 269–299.

⁵ Šlo o Tünde Handó, která sice byla respektovanou právníčkou, ale zároveň přítelkyní Orbánovy rodiny a manželkou poslance Evropského parlamentu a spoluautora fideszovské ústavy Józsefa Szájera. Srov. POGÁNY, I. The Crisis of Democracy in East Central Europe: The 'New Constitutionalism' in Hungary. *European Public Law*, 2013, roč. 19, str. 361.

⁶ HALMAI, G. The Early Retirement Age of Hungarian Judges. In: Nicola, F. – Davies, B. (eds.). *EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*, Cambridge 2017, str. 471. Odlišné počty uvádí stanovisko GA z řízení před SDEU, podle kterého muselo kvůli snížení důchodového věku opustit k 30. červnu 2012 svůj post 194 soudců a 79 státních zástupců.

⁷ Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

⁸ Podle čl. 6 směrnice „mohou členské státy stanovit, že rozdíly v zacházení na základě věku nepředstavují diskriminaci, jestliže jsou v souvislosti s vnitrostátními právními předpisy objektivně a rozumně odůvodněny legitimními cíli, zejména legitimními cíli politiky zaměstnanosti, trhu práce a odborného vzdělávání, a jestliže prostředky k dosažení uvedených cílů jsou přiměřené a nezbytné“.

⁹ VINCZE, A. The ECJ as the Guardian of the Hungarian Constitution: Case C-286/12 Commission v. Hungary. *European Public Law*, 2013, roč. 19, str. 493.

rozsudku SDEU vyhověla, ale zároveň prohlásila rozhodnutí SDEU za nadbytečné, protože k modifikaci věku povinného odchodu soudců do důchodu z 62 na 65 let překročila již na základě nálezu maďarského ústavního soudu, který prohlásil skokové snížení věku penzionování soudců za odporující maďarskému ústavnímu pořádku.¹⁰ Zachovány zůstaly ostatní segmenty soudní reformy a nakonec i většina dříve penzionovaných soudců dala přednost finanční kompenzaci před (relativně krátkým) návratem na své původní soudní posty.¹¹ Do čela nejvyššího soudu (nově označovaného tradičním názvem Kúria) se nevrátil ani András Baka, který musel ze své funkce rovněž odejít v důsledku reformy, a to bez ohledu na skutečnost, že předčasný konec své soudní kariéry úspěšně napadl stížností před ESLP.¹²

Polský eurozatykač v čase politické krize

Rovněž polská kauza zmíněná na začátku tohoto článku začala balíkem evropských zatýkacích rozkazů, tentokrát vydaných polskými soudy vůči polskému občanu A. Celmerovi (označovanému v unijních dokumentech jako „LM“)¹³ stíhanému pro řadu drogových deliktů spáchaných na polském území. Když byla příslušná osoba zadržena v Irské republice a irské soudy začaly projednávat její předání do Polska, bránila se proti tomuto pro ni nepřijemnému důsledku unijní trestněprávní spolupráci obdobně jako její maďarský a rumunský protějšek před brémským soudem v roce 2015. Polský občan namítal, že předáním do Polské republiky by byly porušeny unijní lidskoprávní standardy, protože stav polského soudnictví v roce 2018 negarantuje, že bude respektováno jeho právo na spravedlivý proces.

Základem argumentace stíhaného polského občana byly strukturální prvky reformy soudního systému Polské republiky za vlády strany Právo a spravedlnost (Prawo i Sprawiedliwość / PiS). Podobně jako v Maďarsku se polská reforma dotkla ústavního i obecného soudnictví. V první vlně reformy v roce 2015 bylo mj. navýšeno kvorum soudců nutných k rozhodování patnáctičlenného ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny) z 9 na 13,

stejně jako byla zvýšena většina nutná k rozhodnutí ústavního soudu z prosté na dvoutřetinovou. Spor se objevil také ohledně jmenování nových soudců ústavního soudu, kteří měli nahradit ústavní soudce, jejichž funkční období končilo krátce před volebním vítězstvím strany Právo a spravedlnost v říjnu 2015 nebo brzy po něm.

Druhý balík reforem z let 2016–2017 pak výrazně změnil mechanismus výběru soudců a soudních funkcionářů obecných soudů (nová soudní rada je vybírána parlamentem, ministr spravedlnosti získává pravomoc jmenovat a odvolávat předsedy obecných soudů), složení polského nejvyššího soudu (Sąd Najwyższy) a sloučil také funkci ministra spravedlnosti a generálního prokurátora. Podobně jako v Maďarsku došlo také v Polsku ke snížení věku povinného odchodu do důchodu, což hrozilo rychle ukončit kariéru mnoha soudců, často na vyšších stupních soudní hierarchie. Společným prvkem změny se tak stalo oslabení kontroly exekutivy a parlamentu ze strany soudní moci, stejně jako větší externí kontrola kariéry soudců ze strany vládní politické elity.¹⁴

V tomto ohledu se polská reforma po roce 2015 příliš nelišila od změn v Maďarsku po vítězství Viktora Orbána v roce 2010. Výrazný rozdíl se ale objevil v reakci domácích i vnějších aktérů. Vlastní reorganizaci se aktivně bránil polský ústavní soud, několik reformních zákonů vetoval prezident Andrzej Duda a mnohem intenzivnější a více strukturované byly i kroky Evropské komise. Kromě řízení podle čl. 258 SFEU se Evropská komise v polském případě vydala také do neprobádaných vod řízení podle čl. 7 SEU.

Ještě před vypuknutím polské krize EK prosadila v roce 2014 novou mimosoudní proceduru na ochranu právního státu v Evropské unii, označovanou jako „nový postup EU pro posílení právního státu“. Podle nového mechanismu, formálně odděleného od režimu čl. 7 SEU, může EK reagovat na rizika systémového ohrožení právního státu v některé unijní zemi, zformulovat pro dotčený stát doporučení a následně zhodnotit jejich (ne)implementaci.¹⁵ Iniciativa EK sebe sama definovala v termínech „dialogu“ mezi unijními a národními institucemi a neobsahovala

¹⁰ BELAVUSAU, U. On age discrimination and beating dead dogs: Commission v. Hungary, Case C-286/12, Judgment of the Court of Justice (First Chamber) of 6 November 2012. *Common Market Law Review*, 2013, roč. 50, str. 1545.

¹¹ HALMAI, G., c. d., str. 482–483.

¹² VINCZE, A. Dismissal of the President of the Hungarian Supreme Court: ECtHR Judgment Baka v. Hungary. *European Public Law*, 2015, roč. 21, str. 445–456, HALMAI, G., c. d., str. 483–485.

¹³ Jak již bylo zmíněno, tato písmena neodkazují k iniciálám stíhaného polského občana.

¹⁴ Podrobný přehled polských reforem podává Anna Sobaczewska-Młynarska. *Recent Polish Public Law Reforms*. *European Public Law*, 2018, roč. 24, str. 195–209.

¹⁵ European Commission. *A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law*. Brusel 2014.

žádnou výslovnou sankci. Nový mechanismus také neměl být využíván k řešení individuálních případů, ale pouze při 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, včetně ústavního soudnictví, pokud existuje“. Bylo zřejmé, že se nový mechanismus může stát předstupněm aktivace čl. 7 SEU, i když formálně mohl být i nadále čl. 7 SEU aktivován i bez předchozích kroků předvídaných „novým postupem pro posílení právního státu“. V mnoha ohledech se tak iniciativa EK na ochranu právního státu z roku 2014 podobala např. iniciativě EU Pilot v oblasti dozorčí žaloby¹⁶ nebo volněji i Kooperačnímu a verifikačnímu mechanismu (KVM) ustavenému pro Rumunsko a Bulharsko v souvislosti s jejich vstupem do EU.¹⁷

„Dialog“ s polskou vládou zahájila EK již v prosinci 2015 dopisem adresovaným polské vládě s dotazem na stav a zamýšlené reformy ústavního soudnictví. Do Bruselu v reakci směřovalo několik dopisů polské vlády osvětlujících její pohled na situaci, následovala rozprava na půdě Evropského parlamentu, stanovisko Benátské komise¹⁸ a nakonec v letech 2016–2017 čtveřice doporučení Evropské komise týkající se polského ústavního tribunálu i obecného soudnictví.¹⁹

I když polská vláda několik kritizovaných prvků soudní reformy zrušila (např. narovnála věk povinného penzionování soudců a soudkyň), zásadní změny posilující kontrolu exekutivy a parlamentu nad soudní mocí zůstaly zachovány. Proto EK v prosinci 2017 učinila první procesní krok předvídaný procedurou podle čl. 7 SEU a přijala²⁰ odůvodněný návrh („reasoned proposal“) deklarující, že podle jejího názoru existuje v Polské republice vážné nebezpečí porušení právního státu coby jedné z unijních hodnot chráněných čl. 2 SEU.²¹ Podle mechanismu čl. 7 SEU

je oprávněna další procesní kroky učinit Rada, resp. Evropská rada, která může rozhodnout o existenci zřejmého a závažného rizika pro unijní hodnoty (Rada), o existenci závažného a trvajících porušování těchto hodnot (Evropská rada), anebo dokonce o uvalení sankcí vůči provinivšímu se státu (Rada). K prvnímu a druhému z výše zmíněných kroků je také nutný souhlas Evropského parlamentu.

Možné sankce vymezuje článek 7 SEU velice vágně, když výslovně zmiňuje pouze možnost omezit hlasovací práva státu při hlasování Rady a Evropské rady. Deklaratorní formulace využitá v čl. 7 SEU nicméně nevylučuje ani sankce v podobě omezení transferů z unijního rozpočtu, nebo dokonce „odstřížení“ firem a jednotlivců trestaného státu od oprávnění standardně garantovaných unijním právem, jako je přístup na trh ostatních členských zemí nebo výměna informací mezi správními orgány. Při rozhodování podle čl. 7 SEU rozhoduje Rada o existenci vážného nebezpečí porušení většinou čtyř pětín svých členů. Ještě přísnější požadavky má čl. 7 SEU při rozhodování Evropské rady o existenci závažného a trvalého porušení unijních hodnot (které je podmínkou uvalení případných sankcí), kde se vyžaduje jednomyslnost – i když pochopitelně bez hlasování státu, který je předmětem řízení. O detailech případných sankcí pak opět rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou.²² Paradoxně ale čl. 7 SEU neopravňuje Evropskou radu nebo Radu k závaznému rozhodnutí deklarujícímu, že k vážnému porušování hodnot chráněných čl. 2 SEU (nebo k hrozbě jejich porušování) ve členském státě nedochází. V polské kauze Rada ve své reakci na odůvodněný návrh EK doposud nijak výrazně nepokročila a v okamžiku dokončování tohoto článku (říjen 2018) je budoucnost řízení proti Polské republice stále značně nejistá.²³

Bez ohledu na procesní překážky a nejasnou budoucnost ale mělo samotné zahájení řízení podle čl. 7 SEU proti Polsku důsledky

¹⁶ ŠLOSARČÍK, I. *Právní a politický systém Evropské unie*. 4. vydání. Praha 2017, str. 165.

¹⁷ O KVM podrobněji pojednává např. GATEVA, E. *Post-Accession Conditionality. Support Instrument for Continuous Pressure? KFG Working Paper 18/2010*. Berlín 2010 a VACHUDOVA, M. – SPENDZHAROVA, A. *The EU's Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession*. Stockholm 2012.

¹⁸ Benátská komise (formálně „Komise Rady Evropy pro demokracii prostřednictvím práva“) je poradním orgánem Rady Evropy, na jehož závěry nicméně často odkazuje i Evropská unie.

¹⁹ Zejména doporučení Komise (EU) 2016/1374 ze dne 27. července 2016 v otázce právního státu v Polsku.

²⁰ Ani EK nebyla údajně jednotná v názoru, zda je vhodné čl. 7 SEU aktivovat. Ve prospěch zahájení řízení se měl vyjadřovat zejména první místopředseda EK Frans Timmermans, zatímco předseda EK J. C. Juncker měl preferovat zdrženlivější postup pokračování politického dialogu mezi EK a Polskem. Ve svém projevu o stavu Unie na půdě Evropského parlamentu v září 2018 předseda EK nicméně vyjádřil Fransi Timmermansovi plnou podporu.

²¹ Reasoned Proposal in Accordance with Article 7(1) of the Treaty on European Union regarding the Rule of Law in Poland, 20 December 2017, COM(2017).

²² Podrobněji ŠLOSARČÍK, I. *Transformace kondicionality v Evropské unii*. Praha 2013, str. 124–127.

²³ Například Orbánova vláda již pohrozila svým vetem, pokud by měla o polské kauze hlasovat Evropská rada. Jak *de facto* obojit podmínku jednomyslnosti v řízení podle čl. 7 SEU, navrhla Kim Lane Scheppele, podle které by v případě, že by bylo zároveň zahájeno řízení vůči dvěma zemím, byly z hlasování v Evropské radě o čl. 7 SEU oba státy zcela vyloučeny. SCHEPPELE, K. L. *Can Poland be Sanctioned by the EU? Not Unless Hungary is Sanctioned Too*. In: *Verfassungsblog* [online]. 24. 10. 2016. Dostupné na <<https://verfassungsblog.de/can-poland-be-sanctioned-by-the-eu-not-unless-hungary-is-sanctioned-too/>>. S tímto názorem se ale autor tohoto článku neztotožňuje.

pro fungování vzájemné soudní spolupráce v rámci EU. Když se irský Vrchní soud rozhodl zareagovat na námitky předávaného polského občana, řízení přerušit a obrátit se na SDEU s předběžnou otázkou, argumentoval zejména kritikou polské soudní reformy ze strany EK obsaženou v odůvodněné žádosti podle čl. 7 SEU. Irský soud se v podstatě SDEU dotázal, zda se na předávání do Polska aplikuje v novém kontextu test z kauzy C-404/15 *Aranyosi a Căldăraru*, vyžadující posouzení ohrožení unijních standardů řádného procesu v konkrétním případě, anebo pro přerušování předávání do Polska na základě evropského zatýkacího rozkazu postačuje samotné zahájení řízení podle čl. 7 SEU.

Přes námitky Maďarska a Polska, že nerespektování zásad spravedlivého soudního řízení při trestním stíhání pana LM v Polsku je pouze hypotetický problém, nezpůsobitelný být předmětem řízení o předběžné otázce, se SDEU rozhodl kauzou zabývat, a to dokonce ve formátu velkého senátu a zrychlené procedury. Zároveň se ale SDEU ve svém rozhodování stavěl značně opatrně k prosté transplantaci své starší judikatury na řešený případ. Zdůraznil, že v kauze C-404/15 *Aranyosi a Căldăraru* šlo o riziko porušení zákazu nelidského a ponižujícího trestání a zacházení, zatímco v kauze LM je namítáno riziko porušení práva na spravedlivý proces. Obdobně existují podle unijních soudců rozdíly mezi předmětem řízení podle čl. 7 SEU a řešenou předběžnou otázkou o hranicích trestněprávní spolupráce mezi unijními zeměmi. I když odmyslíme institucionální a procesní rozdíly (centralita Evropské rady a Rady v řízení podle čl. 7 SEU versus role SDEU a vnitrostátních soudů v řízení o předběžné otázce), v řízení podle čl. 7 SEU se rozhoduje o porušení hodnot chráněných čl. 2 SEU (které jsou nutně obecného charakteru), zatímco v řízení o předběžné otázce jde zejména o vymezení individuálních práv garantovaných unijním právem.

Při odpovědi na položenou otázku pak SDEU uznal, že riziko nerespektování řádného procesu v dožadujícím státě může být důvodem odmítnutí evropský zatýkací rozkaz vykonat. Členské státy totiž mají obecnou povinnost garantovat přístup k nezávislému soudu i na vnitrostátní úrovni a výkon

eurozatykače nesmí toto právo ohrozit. Protože je ale evropský zatýkací rozkaz klíčovým nástrojem unijní spolupráce v trestněprávní oblasti a vzájemná důvěra mezi institucemi členského státu klíčovým prvkem integrace, je výjimky z povinnosti spolupracovat nutné vykládat úzce a obezřetně.²⁴

Ani na základě rizika systémového a rozšířeného porušování práva na spravedlivý proces před polskými soudy nelze dle SDEU všeobecně přerušit předávání k trestnímu stíhání v Polsku. K takto radikálnímu kroku by dle SDEU mohla přistoupit pouze Evropská rada a Rada coby k jedné ze sankcí podle čl. 7 odst. 3 SEU (bod 71 rozsudku v kauze C-216/18 *PPU*). Dokud k této sankci Rada nepřistoupí, musejí soudy i nadále posuzovat rizika v individuálních případech, podobně jako tak musely učinit v kauze C-404/15 *Aranyosi a Căldăraru*. Posouzení individuálního rizika musí provést vnitrostátní soud dožadovaný o vykonání eurozatykače; unijní právo podle SDEU zároveň vyžaduje od polských soudů i ostatních polských institucí spolupráci při získávání informací, které irskému dožadovanému soudu umožní kvalifikovaně rozhodnout.

Širší kontext a možné trendy ve vzájemném uznávání v EU

Kauza LM opět demonstrovala faktickou provázanost jednotlivých unijních mechanismů, které sice jejich tvůrci mohou formálně oddělit, ale jiní aktéři je stejně alespoň nepřímou propojí. V mechanismu čl. 7 SEU byla úmyslně potlačena role SDEU²⁵ a Evropské komise ve prospěch členských států rozhodujících v Evropské radě a Radě. Přesto se stalo samotné zahájení řízení argumentem ke spuštění řízení o předběžné otázce, kde se dotazující soud v podstatě ptal, zda může omezit trestněprávní spolupráci s polskými soudy obdobným způsobem, jakým by mohla Polsko a jeho soudy potrestat Evropská rada a Rada rozhodující podle čl. 7 SEU.

Nejde přitom ani tak o mnohokrát popsany „spill-over efekt“, kdy vytvoření unijních pravidel v jedné oblasti vede k regulaci v agendě unijním právem původně neřešené, kdy tedy unijní pravidla či alespoň ochota regulovat „přeteče“ přes formální hranice mezi

²⁴ Zajímavou kauzou demonstrující přístup SDEU k posuzování faktorů ohrožujících soudní nezávislost je C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses versus Tribunal de Contas*, kde bylo unijní zásadou nezávislosti soudní moci v Listině základních práv EU neúspěšně napadeno snížení a zmrazení platů soudců portugalského Účetního dvora (Tribunal de Contas) v rámci obecných úsporných rozpočtových balíčků implementovaných v Portugalsku v souvislosti s rozpočtovou krizí a programem finanční pomoci ze strany EU.

²⁵ SDEU je v řízení podle čl. 7 SEU oprávněn pouze kontrolovat respektování procesních pravidel, ale již ne posuzovat existenci samotného porušování unijních hodnot.

jednotlivými agendami.²⁶ V kauze LM lze spíše pozorovat poréznost bariér mezi odlišnými unijními mechanismy, existující bez ohledu na intenzitu regulace v původně regulované agendě. Nestalo se tak poprvé. Když Francie, SRN a Nizozemsko opakovaně zablokovaly plné přistoupení Rumunska a Bulharska ke schengenskému prostoru (v podobě zrušení fyzických kontrol na vnitrounijních hranicích), neargumentovaly hodnotícími zprávami a doporučeními EK (ty rumunské a bulharské přistoupení doporučovaly) podle schengenského *acquis*. Základem jejich odmítavého stanoviska byla místo toho kritika stavu soudnictví a rozsáhlé korupce v obou zemích obsažená v hodnotících zprávách Kooperačního a verifikačního mechanismu (KVM), který formálně s pravidly pro odstraňování kontrol na vnitřních schengenských hranicích nesouvisel. V praxi ale právě hodnocení v KVM poskytlo státům v Radě argumenty umožňující expanzi schengenského prostoru zarazit.

V polsko-irské kauze ale SDEU prokázal sebeomezení hned na dvou úrovních. SDEU odolal pokušení stát se institucí, která nahradí či předejde Evropskou radu a Radu při posouzení kvality právního státu v Polsku. Tato možnost by přitom mohla být pro SDEU lákavá, neboť kromě rozkmitání institucionálních rolí ve prospěch SDEU by takový krok také *de facto* rozšířil katalog sankčních pravomocí, kterými SDEU vůči členským státům disponuje. Zatímco zřizovací smlouvy počítají s rozsudkem deklarujícím porušení unijního práva a finančními sankcemi, odpověď na předběžnou otázku v kauze LM měla potenciál odstříhnout subjekty v Polské republice od využívání eurozatykače coby významného nástroje evropské integrace. Tato nová *de facto* sankce by navíc měla asymetrický charakter – předávání do Polska by bylo přerušeno, zatímco polským soudům by povinnost předávat do zbylých unijních zemí zůstala zachována. Tento formát sankcí se přitom dosud v EU využíval jen zcela výjimečně, např. ve vztahu k novým členským státům v relativně krátkém období po jejich vstupu do Evropské unie nebo v případě velmi závažných problémů při plnění schengenských pravidel.²⁷ Při spuštění těchto sankcí přitom sám SDEU hraje jen okrajovou roli.

SDEU nicméně obecné přerušování povinností respektovat eurozatykače vydávané polskými soudy odmítl, když zopakoval svůj test z kauzy C-404/15 *Aranyosi a Căldăraru*, vyžadující individuální posouzení rizika pro předávanou osobu, a to dokonce i při předávání do zemí, kde se objevují systémové problémy s fungováním soudů nebo vězeňství. Explicitně SDEU deklaroval, že plošné zastavení spolupráce by mohla zavést případně až Rada navazující na rozhodnutí Evropské rady.

Druhou úroveň sebeomezení SDEU v kauze hodnocení polské soudní reformy představuje odmítnutí hodnotit rizika nerespektování zásad spravedlivého procesu u individuálních kauz. Posouzení individuálních rizik by měl dle názoru SDEU provádět soud dožadovaného státu ve spolupráci s polskou justicí a jinými relevantními institucemi polského státu. SDEU poskytl vnitrostátním soudům jen relativně vágní vodítka (bez specifického zaměření na polský případ) v bodech 63 až 67 rozsudku. Přenesení zjišťování a vyhodnocování empirií nutných k posouzení individuálních kauz není v rozhodovací praxi SDEU rozhodně novinkou. Kromě značných nároků kladených na soudce vnitrostátních soudů může tento přístup SDEU vést k zajímavým scénářům putování kauz mezi různými druhy soudů. Protože je právo na řádný proces často zakotveno také v domácích ústavních dokumentech, hrozí zde vznik specifické procesní smyčky, kdy se domácí soud (od kterého SDEU vyžaduje posouzení) v důsledku ústavní dimenze problému obrátí s dotazem na svůj ústavní soud, který jej vyzve (kvůli unijní dimenzi problému), aby položil předběžnou otázku SDEU. V praxi se náznaky tohoto scénáře již objevily v SRN, když Spolkový ústavní soud reagoval na ústavní stížnosti osob, které měly být přes své námitky o riziku nelidského a ponižujícího zacházení v maďarských a rumunských věznicích předány na základě eurozatykače do Maďarska a Rumunska, zrušením rozhodnutí o předání a výzvou, aby se německé obecné soudy obrátily s předběžnou otázkou na SDEU.²⁸

Příběh soudní debaty o dopadu polské soudní reformy na soudní spolupráci uvnitř EU tedy rozhodně nekončí. V první řadě pokračuje řízení podle čl. 7 SEU proti Polsku.²⁹ Před SDEU nebo ústavními soudy se mohou

²⁶ O debatě týkající se „spill-over efektu“ podrobněji pojednávají např. NIEMANN, A. – SCHMITTER, P. Neofunctionalism. In: Wiener, A. – Diez, T. (eds.). *European Integration Theory*, 2. vydání, Oxford 2009, str. 45–65.

²⁷ Kvůli neplnění schengenských pravidel na straně členských států je to možné až od změn unijního sekundárního práva přijatých v reakci na migrační krizi v roce 2015.

²⁸ *Eucrim*, 2018, č. 1, str. 32–33.

²⁹ V září 2018 navíc Evropský parlament navrhl zahájit řízení podle čl. 7 SEU proti Maďarsku.

ocitnout kauzy dalších osob, o jejichž předání požádají polské soudy. Zejména v rozhodování SDEU pak bude zajímavé, zda bude jeho judikatura reagovat na případný vývoj řízení podle čl. 7 SEU, např. na situaci, kdy by Rada nebo Evropská rada rozhodla o existenci závažného rizika, nebo dokonce o existenci rozšířeného a vážného porušování unijních zásad polskými soudy. Obdobně zajímavá by byla změna (či její absence) judikatury SDEU v případě, že by Rada či Evropská rada na podnět EK po dlouhou dobu nereagovaly.

Lze si představit i novou judikaturu SDEU reagující na charakter deliktu, kterého se měla předávaná osoba dopustit. Zatímco v kauze LM šlo o drogové delikty (a v maďarsko-rumunské kauze C-404/15 o krádeže a řízení motorového vozidla bez oprávnění), o které místní politické elity neprojevovaly zvláštní zájem, SDEU může projevit větší obezřetnost při posuzování předávání pro delikty spojené

např. s politickou, akademickou nebo publikační činností anebo u trestních stíhání, ke kterým se specificky vyjádřili vrcholní polští politici. Polské soudní reformy tak mohou nepřímo vést k návratu doktríny „politického deliktu“, kterou se právě eurozatykač z mezinárodní trestněprávní spolupráce pokusil odstranit. A nakonec není vyloučena ani dozorčí žaloba ve formátu „stát versus stát“ podle čl. 259 SFEU podaná Polskou republikou vůči unijním zemím, jejichž soudy by odmítaly vyhovět evropským zatýkáacím rozkazům vydaným polskými soudy.

Případné plošné zablokování spolupráce na základě eurozatykače je ale i nadále ponecháno vzájemně provázaným rozhodnutím Evropské rady a Rady. Do zhodnocení polské soudní reformy tak unijní soudy mohou v budoucnu zasáhnout mnoha způsoby, ale klíčová odpověď pravděpodobně zůstane na institucích, kde mají rozhodující slovo členské státy.

Knižní novinka z nakladatelství Wolters Kluwer



Zákon o soudech a soudcích. Komentář

Jiří Grygar

Komentář k zákonu č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), uznávaného autora JUDr. Jiřího Grygara, Ph.D., je, jak sám autor uvádí, komentářem soudcovským. Podává výklad základního právního předpisu v oblasti soudnictví a organizace soudů. JUDr. Grygar o komentáři říká, že si „klade za cíl označit sporné body, podat jejich praktický výklad a nastínit možných řešení a případně též nastínit návrhy v úvahu přicházejících budoucích změn právní úpravy“.

V komentáři se autor zabývá mimo jiné organizací soudů, rozvrhem práce, soudci a jejich kárnou odpovědností, přísedícími, justičními čekateli a dalšími tématy.

Komentář sám obsahuje i výklad k ustanovením týkajícím se tzv. generátoru přidělování, která budou účinná od 1. 3. 2019 a zároveň i poslanecký návrh z 2. 10. 2018, který institut generátoru náhodného přidělování upravuje. Dále v komentáři najdete i navrhovanou úpravu v oblasti ochrany osobních údajů a GDPR, která je k datu vydání komentáře stále v legislativním procesu.

Aktuální právní stav komentáře je k 2. 10. 2018.

Objednat můžete na obchod.wolterskluwer.cz