



Ve Štrasburku dne 11.3.2014
COM(2014) 158 final

ANNEXES 1 to 2

PŘÍLOHY

SDĚLENÍ EVROPSKÉ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Nový postup EU pro posílení právního státu

Příloha I: Právní stát jako základní zásada Unie

Právní stát a právní systém Unie

Právní stát je právně závazná ústavní zásada. Je jednomyslně považován za jeden ze základních principů, jež jsou nedílnou částí všech ústavních systémů členských států EU a Rady Evropy.

Dlouho předtím, než byla zásada právního státu výslovně zmíněna ve Smlouvách EU¹, rozsudek Soudního dvora „Les Verts“ z roku 1986 zdůraznil, že EU je „právním společenstvím v tom, že ani jeho členské státy, ani jeho orgány nejsou vyňaty z přezkumu souladu svých aktů se základní ústavní listinou, kterou je Smlouva“².

Ve své judikatuře Soud uvádí, že právní stát je zdrojem plně soudně vymahatelných zásad platných v právním systému EU. Soud také zdůrazňuje, že tyto zásady jsou obecnými zásadami práva, které vyplývají z ústavních tradic společných členským státům. Za zmínku stojí tyto zásady:

- a) **zásada zákonnosti**, která v podstatě zahrnuje průhledný, odpovědný, demokratický a pluralistický proces přijímání zákonů. Soud potvrdil zásadu zákonnosti jakožto základní zásadu Unie, když prohlásil, že „[...] ve společnosti řízené právním státem je třeba řádně zajistit dodržování zákonnosti“³;
- b) **právní jistota**, která vyžaduje mimo jiné to, aby byly právní předpisy srozumitelné a předvídatelné a nemohly být měněny se zpětnou platností. Soud zdůraznil význam právní jistoty, když prohlásil, že na základě zásad právní jistoty a ochrany oprávněných očekávání „[...] musí být účinek právních předpisů [Unie] srozumitelný a předvídatelný pro ty, kteří jim podléhají [...]“⁴. Soud dále prohlásil, že „[...] zásada právní jistoty vylučuje, aby opatření [Unie] nabylo účinnosti okamžikem, který předchází jeho zveřejnění, a že jinak se může stát pouze výjimečně, pokud to vyžaduje účel, kterého má být dosaženo, a pokud jsou řádně respektována oprávněná očekávání dotčených stran“⁴;
- c) **zákaz svévole výkoné moci**. Soudní dvůr uvedl: „To však nemění nic na tom, že v každém z právních systému členských států musí zásahy veřejné moci do sféry soukromé činnosti jakékoli osoby, ať fyzické či právnické, mít právní základ a jejich důvody musí být stanoveny zákonem, a že tyto systémy následně stanoví, i když za různých prováděcích podmínek, ochranu před zásahy, které by byly svévolné nebo nepřiměřené. Požadavek takové ochrany tedy musí být uznán jako obecná zásada práva [Unie]. [...]“⁴;
- d) **nezávislý a účinný soudní přezkum zahrnující respekt k základním právům**. Soud opakovaně zdůrazňoval, že EU „je unií práva, v níž její orgány podléhají přezkumu souladu svých aktů zejména se Smlouvami, obecnými právními zásadami

¹ První odkaz na právní stát byl uveden v preambuli Maastrichtské smlouvy z roku 1992. Amsterdamská smlouva se odvolávala na právní stát v čl. 6 odst. 1 v zásadě stejným způsobem jako stávající článek 2 SEU.

² Věc 294/83, „Les Verts“ v. Evropský parlament, Sb. rozh. 1986, s. 01339, bod 23.

³ Věc C-496/99 P, Komise v. CAS Succhi di Frutta, Sb. rozh. 2004, s. I-03801, bod 63.

⁴ Spojené věci 212 až 217/80, Amministrazione delle finanze dello Stato v. Salumi, Sb. rozh. 1981, s. 2735, bod 10.

a základními právy“. Soud uvedl, že to zejména znamená, že „jednotlivci musí mít nárok na účinnou soudní ochranu práv, která jim přiznává právní řád Unie“. Soud jasně vysvětlil, že právo na takovou ochranu „je součástí obecných právních zásad vyplývajících z ústavních tradic společných členským státům. Toto právo bylo rovněž zakotveno v článcích 6 a 13 Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod“⁵;

- e) s ohledem na vztah mezi právem na spravedlivý proces a oddělení pravomocí Soud navíc výslovně uvedl, že „obecná zásada práva [Unie], podle níž má každý právo na spravedlivý proces, která vychází z článku 6 EÚLP [...], zahrnuje právo na soud nezávislý zejména na výkoné moci [...]“. Zásada oddělení pravomocí je samozřejmě důležitým prvkem zajištění shody se zásadou právního státu. Může mít však různé formy s ohledem na různé parlamentní modely a různou míru, v níž tato zásada platí na vnitrostátní úrovni. V této souvislosti se Soud odvolal na funkční oddělení pravomocí předpokládající nezávislý a účinný soudní přezkum a zdůraznil, že „[...] právo EU nebrání tomu, aby členský stát ztělesňoval současně zákonodárnou, výkonou a soudní moc, vykonává-li své funkce v souladu se zásadou oddělení zákonodárné, výkoné a soudní moci, která charakterizuje fungování právního státu“⁶;
- f) **rovnost před zákonem.** Soud zdůraznil úlohu rovného zacházení jako obecné zásady práva EU a prohlásil, že „je třeba připomenout, že zásada rovného zacházení představuje obecnou zásadu práva Unie, která je zakotvena články 20 a 21 Listiny základních práv Evropské unie“⁷.

Právní stát a Rada Evropy

Tyto aspekty právního státu jako společného jmenovatele Unie se plně odrážejí na úrovni Rady Evropy.

Neexistuje sice žádná definice ve statutu Rady Evropy ani v EÚLP⁸ a přesný seznam zásad, norem a hodnot vyplývajících z právního státu se může na vnitrostátní úrovni lišit, nicméně Benátská komise ve zprávě zveřejněné v roce 2011 hovoří o právním státě jako o „základní a společné evropské normě, která řídí a omezuje výkon demokratických pravomocí“ a jako o „nedílné součásti každé demokratické společnosti“, která „vyžaduje, aby všichni měli od všech subjektů rozhodování zaručeno důstojné, rovné a rozumné zacházení v souladu s právem a měli možnost zpochybnit rozhodnutí před nezávislým a nestranným soudem“⁹. Benátská komise ve své zprávě rovněž na základě příslušné judikatury Evropského soudu pro lidská práva konkrétně uvedla tyto důležité společné a obecně sdílené rysy právního státu, přičemž tento seznam není vyčerpávající:

- a) zákonost (včetně transparentního, odpovědného a demokratického procesu přijímání právních předpisů),

⁵ Věc C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, dosud nezveřejněná, bod 91; věc C-550/09 E a F, Sb. rozh. 2010, s. I-06213, bod 44; věc C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, Sb. rozh. 2002, s. I-06677, body 38 a 39.

⁶ Věc C-279/09 DEB, Sb. rozh. 2010, s. I-13849, bod 58.

⁷ Věc C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals a Akros Chemicals v. Komise, Sb. rozh. 2010, s. I-08301, bod 54.

⁸ Odkaz na právní stát, ale nikoli jeho definice, se nachází rovněž v preambuli Všeobecné deklarace lidských práv OSN (1948).

⁹ Viz zpráva Benátské komise ze dne 4. dubna 2011, studie č. 512/2009 (CDL-AD(2011)003rev).

- b) právní jistota,
- c) zákaz svévole,
- d) přístup ke spravedlnosti u nezávislých a nestranných soudů
- e) dodržování lidských práv; nediskriminace a rovnost před zákonem.

Právní stát na vnitrostátní úrovni

Právní stát sice není vnitrostátními ústavami či soudy vymezen přesným ani vyčerpávajícím způsobem a není vždy jasně a jednotně kodifikován v psaných ústavách, je však společným jmenovatelem moderní evropské ústavní tradice. Vnitrostátní soudy se na něj v mnoha situacích odvolávají, aby podle něj řídily svůj výklad vnitrostátního práva, nebo jej používají jako zdroj při rozvíjení plně soudně vymahatelných zásad.

Postup pro ochranu právního státu v Evropské unii

