Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
DEANA SPIELMANNA
přednesené dne 11. března 2025 [1]

Věc C-448/23

Evropská komise
proti

Polské republice

„Nesplnění povinnosti státem – Povinnosti členských států – Stanovení prostředků nezbytných k zajištění účinné právní ochrany – Nezávislý a nestranný soud zřízený zákonem – Postup jmenování soudců polského Ústavního soudu – Zásady autonomie, přednosti, efektivity a jednotného uplatňování práva Unie – Zásada závaznosti rozsudků Soudního dvora Evropské unie – Nálezy polského Ústavního soudu“

I. Úvod

1. Přednost je „existenciálním požadavkem“ unijního práva, jak říká Pierre Pescatore [2]. V období po tomto vyjádření docházelo mezi unijním právem a vnitrostátními právními řády sporadicky k třenicím ohledně uplatňování zásady přednosti. Tato napětí se projevovala především v pokusech vnitrostátních ústavních soudů předefinovat zásadu přednosti, když shledávaly, že její výklad Soudním dvorem vede ke vzdání se části národní suverenity [3].

2. V případě zpochybnění přednosti, vzneseném ve jménu ochrany národní ústavní identity, v tak zřejmém rozsahu jako je tomu v projednávané věci, se jeví vyjádření Pierra Pescatoreho aktuálnější než kdy jindy.

3. Řízení o nesplnění povinnosti zahájené Evropskou komisí proti Polské republice v projednávané věci podle článku 258 SFEU z důvodu nesplnění povinností, které pro ni vyplývají z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, se totiž zakládá na třech výtkách: zaprvé, dva nálezy Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny, Polsko) ze dne 14. července a ze dne 7. října 2021 vedly k tomu, že tento členský stát nezajistil účinnou právní ochranu v oblastech pokrytých unijním právem, zadruhé, uvedené nálezy vedly k závažnému porušení zásad přednosti, autonomie, efektivity a jednotného uplatňování unijního práva a zásady závaznosti rozsudků

[1] – Původní jazyk: francouzština.

[2] – Pescatore, P., *L'ordre juridique des Communautés européennes: étude des sources du droit communautaire*, Presses universitaires de Liège, Lutych, 1973 (2. vydání), s. 227.

[3] – Mimo jiné viz usnesení Corte costituzionale (Ústavní soud, Itálie) č. 24/2017 ze dne 26. ledna 2017 (IT:COST:2017:24).

Soudního dvora a zatřetí, Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) nesplňuje požadavky nezávislosti, nestrannosti a předchozího zřízení zákonem, tak jak jsou stanoveny v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU.

4. Nesplnění povinností, která jsou Polské republice přičítána, tedy představují přímý frontální útok na zásadu přednosti unijního práva ze strany Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny), a to ve jménu Ústavy Polské republiky (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, dále jen „Ústava“), nebo dokonce ústavní identity tohoto členského státu. Projednávaná věc nás vrací k jádru debat o povaze smluv Unie a autonomii jejího právního řádu. Vyzývá k diskusi o komplexní interakci mezi zásadou přednosti unijního práva a národní identitou členských států, tak jak je zakotvena v čl. 4 odst. 2 SEU.

5. Na tomto místě je třeba zmínit i další aspekt projednávané věci: je to poprvé, kdy Komise podala žalobu pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, která směřuje nejen proti stanovisku přijatému vnitrostátním ústavním soudem, ale také proti judikatuře zpochybňující pravomoc Soudního dvora z důvodu údajné neslučitelnosti s vnitrostátní ústavou.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

6. Článek 4 odst. 2 SEU zní:

„Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy. Respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.“

7. Článek 19 odst. 1 SEU stanoví:

„Soudní dvůr Evropské unie se skládá ze Soudního dvora, Tribunálu a specializovaných soudů. Zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění Smluv.

Členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.“

8. Článek 279 SFEU stanoví:

„Soudní dvůr Evropské unie může ve věcech, které mu byly předloženy, nařídit nezbytná předběžná opatření.“

B. Polské právo

9. Článek 2 Ústavy stanoví:

„Polská republika je demokratický právní stát provádějící zásady sociální spravedlnosti.“

10. Článek 4 odst. 1 Ústavy stanoví, že „[v] Polské republice náleží svrchovaná moc národu."

11. Článek 7 Ústavy stanoví, že „[o]rgány veřejné moci jednají v souladu s právem a v jeho mezích."

12. Podle čl. 8 odst. 1 Ústavy platí, že „Ústava je nejvyšší normou Polské republiky."

13. Článek 90 odst. 1 Ústavy stanoví, že „Polská republika může na základě mezinárodní smlouvy přenést na mezinárodní organizaci nebo na mezinárodní orgán pravomoci orgánů veřejné moci v určitých záležitostech."

14. Článek 91 Ústavy zní takto:

„1. Po svém zveřejnění ve Sbírce zákonů Polské republiky je ratifikovaná mezinárodní smlouva nedílnou součástí vnitrostátního právního řádu; je přímo použitelná, ledaže její použití závisí na vydání zákona.

2. Mezinárodní smlouva ratifikovaná na základě zákona, kterým je taková ratifikace schválena, má vyšší právní sílu než zákon, pokud je zákon v rozporu s mezinárodní smlouvou. […]"

15. Podle článku 188 Ústavy „[Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny)] rozhoduje o:

1) souladu zákonů a mezinárodních smluv s Ústavou,

2) souladu zákonů s ratifikovanými mezinárodními smlouvami, jejichž ratifikace vyžaduje předchozí schválení zákonem,

3) souladu podzákonných právních předpisů vydávaných ústředními orgány státu s Ústavou s ratifikovanými mezinárodními smlouvami a se zákony,

4) souladu cílů nebo činnosti politických stran s Ústavou,

5) ústavní stížnosti uvedené v čl. 79 odst. 1."

16. Článek 190 Ústavy stanoví:

„1. Nálezy [Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny)] jsou závazné pro všechny orgány i osoby a jsou konečné.

2. Nálezy [Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny)] vydané ve věcech uvedených v článku 188 se neprodleně zveřejňují v úředním listu, v němž byl zveřejněn normativní akt. Nebyl-li akt zveřejněn, nález se zveřejní v [Úředním věstníku Polské republiky (Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej)] ‚*Monitor Polski*'.

3. Nález [Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny)] je vykonatelný dnem svého vyhlášení […]

[…]

5. [Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny)] rozhoduje většinou hlasů."

17. Článek 193 Ústavy stanoví, že „každý soud se může obrátit na [Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny)] s právní otázkou týkající se souladu normativního aktu s Ústavou, ratifikovanými mezinárodními smlouvami nebo zákonem, pokud řešení projednávané věci závisí na odpovědi na tuto otázku.“

18. Článek 194 odst. 1 Ústavy stanoví, že „[Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny)] se skládá z patnácti soudců, kteří jsou jednotlivě voleni [Sejmem (Sejm)] na dobu devíti let z osobností, které se vyznačují znalostmi práva. Soudci nemohou být znovu zvoleni.“ Dále, čl. 194 odst. 2 Ústavy stanoví, že „[p]ředsedu a místopředsedu [Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny)] jmenuje prezident republiky z kandidátů navržených valným shromážděním soudců [Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny)].“

III. Skutečnosti předcházející sporu a postup před zahájením soudního řízení

19. Ve dnech 14. července a 7. října 2021 vydal Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) dva nálezy týkající se neslučitelnosti judikatury Soudního dvora s Ústavou, zejména pokud jde o povinnost zajistit účinnou právní ochranu podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU (dále jen „sporné nálezy“).

20. Konkrétně, dne 14. července 2021 vydal Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) v pětičlenném senátu nález ve věci P 7/20[4]. V tomto nálezu se tento soud zabýval právní otázkou předloženou kárným senátem Nejvyššího soudu (Sąd Najwyższy, Polsko), která se týkala slučitelnosti předběžných opatření uložených Polské republice usnesením ze dne 8. dubna 2020, Komise v. Polsko[5], kterými se pozastavuje uplatňování zákonných ustanovení svěřujících kárnému senátu pravomoc rozhodovat v kárných věcech týkajících se soudců, s Ústavou.

21. Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) zejména připustil, že předběžná opatření nařízená Soudním dvorem na základě článku 279 SFEU mohou být v souladu se zásadou loajální spolupráce podle čl. 4 odst. 3 SEU uplatňována přímo orgány členského státu, zejména soudy, avšak pouze tehdy, pokud se na tato opatření vztahuje zásada svěřených pravomocí a respektují ústavní identitu členského státu, jakož i zásady subsidiarity a proporcionality.

22. Tento soud přitom rozhodl, že předběžná opatření stanovená v usnesení Komise v. Polsko týkající se organizace a fungování polských soudů a řízení před nimi porušují zásadu svěřených pravomocí zakotvenou v čl. 4 odst. 1 SEU a polskou ústavní identitu zaručenou v čl. 4 odst. 2 SEU a jsou neslučitelná s ústavní zásadou demokratického právního státu zakotvenou v článku 2 Ústavy. Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) tak sice potvrdil přednost Ústavy jakožto nejvyššího pramene práva v Polsku, ale současně dospěl k závěru, že v rozsahu, v němž Soudní dvůr ukládá tomuto členskému státu povinnosti *ultra vires*, přijetím předběžných opatření týkajících se organizace a pravomoci polských soudů a řízení před těmito soudy, je čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec SEU ve spojení s článkem 279 SFEU v rozporu s články 2 a 7, čl. 8 odst. 1, jakož i čl. 90 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 1 Ústavy.

[4] – Dz. U. z roku 2021, položka 1309 (dále jen „nález ze dne 14. července 2021“).

[5] – C-791/19 R, dále jen „usnesení Komise v. Polsko“, EU:C:2020:277.

23. Pokud jde dále o účinky jeho nálezu ze dne 14. července 2021, podle Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny) by „normy vytvořené […] Soudním dvorem“, které byly přijaty *ultra vires* a byly v rozporu s Ústavou, neměly požívat zásad přednosti a přímého účinku unijního práva, zatímco uvedený nález měl účinky *ex tunc* a byl určen všem adresátům uplatňujícím unijní právo na území Polské republiky.

24. Dne 7. října 2021 vydal Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) na plenárním zasedání nález ve věci K 3/21 [6], jehož odůvodnění bylo zveřejněno dne 16. listopadu 2022 a jehož výrok zní:

„1. Článek 1 první a druhý pododstavec ve spojení s čl. 4 odst. 3 [SEU] je v rozsahu, v němž Evropská unie, založená rovnoprávnými a svrchovanými státy, vytvářející ‚stále užší unii mezi národy Evropy‘, jejíž integrace, založená na [unijním] právu […] a jeho výkladu Soudním dvorem Evropské unie, vstupuje do ‚nové etapy‘, v níž:

a) orgány Evropské unie jednají nad rámec mezí pravomocí, které jim Polská republika svěřila Smlouvami;

b) Ústava není nejvyšší normou Polské republiky, která požívá přednostní platnosti a přednostního uplatňování;

c) Polská republika nemůže fungovat jako suverénní a demokratický stát,

v rozporu s článkem 2, článkem 8 a čl. 90 odst. 1 [Ústavy].

2. Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec [SEU] je v rozsahu, v němž za účelem zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých unijním právem svěřuje vnitrostátním soudům (obecným soudům, správním soudům, vojenským soudům a Nejvyššímu soudu) pravomoc:

a) odmítnout při svém rozhodování ustanovení Ústavy, v rozporu s [články 2 a 7], čl. 8 odst. 1, čl. 90 odst. 1, jakož i čl. 178 odst. 1 Ústavy;

b) založit svá rozhodnutí na ustanoveních, která po zrušení Sejmem nebo po rozhodnutí Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny) o jejich neústavnosti již neplatí,

v rozporu s [články 2 a 7], čl. 8 odst. 1, čl. 90 odst. 1, čl. 178 odst. 1, jakož i čl. 190 odst. 1 Ústavy.

3. Článek 19 odst. 1 […] a článek 2 [SEU] jsou v rozsahu, v němž za účelem zaručení účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie a zajištění nezávislosti soudců svěřují vnitrostátním soudům (obecným soudům, správním soudům, vojenským soudům a Nejvyššímu soudu) pravomoc:

a) přezkoumat legalitu postupu jmenování soudců, včetně legality aktu, kterým prezident Polské republiky jmenuje soudce,

v rozporu s článkem 2, čl. 8 odst. 1, čl. 90 odst. 1 a článkem 179 ve spojení s čl. 144 odst. 3 bodem 17 Ústavy;

[6] – Dz. U. z roku 2021, pozice 1852 (dále jen „nález ze dne 7. října 2021“).

b) přezkoumat legalitu usnesení, kterým Národní rada soudnictví [Krajowa Rada Sądownictwa, Polsko, dále jen „KRS“] předkládá prezidentu Republiky návrh na jmenování soudce,

v rozporu s článkem 2, čl. 8 odst. 1, čl. 90 odst. 1 a čl. 186 odst. 1 Ústavy;

c) rozhodnout, že postup jmenování soudce je vadný, a v důsledku toho odmítnout přiznat postavení soudce osobě jmenované do funkce soudce v souladu s článkem 179 Ústavy,

v rozporu s článkem 2, čl. 8 odst. 1, čl. 90 odst. 1 a článkem 179 ve spojení s čl. 144 odst. 3 bodem 17 Ústavy.“

25. Dne 22. prosince 2021 zaslala Komise Polské republice výzvu dopisem podle článku 258 SFEU. Vytýkala tomuto členskému státu, že nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, jakož i z obecných zásad autonomie, přednosti, efektivity a jednotného uplatňování unijního práva, a porušila závaznost rozsudků Soudního dvora.

26. Komise měla kromě toho za to, že Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) nesplňuje požadavek nezávislého a nestranného soudu, který byl předem zřízen zákonem, ve smyslu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). Komise měla konkrétně zaprvé za to, že v prosinci 2015 byli tři soudci jmenováni v jasném a zjevném rozporu s vnitrostátními ústavními ustanoveními upravujícími jmenování soudců Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny), přičemž jeden z nich, konkrétně soudce M. M., nadále vykonával svou funkci. Zadruhé Komise měla za to, že jmenování soudkyně J. P. v prosinci 2016 předsedkyní Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny) bylo stiženo řadou závažných pochybení.

27. Polská republika na tuto výzvu odpověděla dopisem ze dne 18. února 2022 a zpochybnila argumenty Komise.

28. Dne 15. července 2022 zaslala Komise Polské republice odůvodněné stanovisko, v němž tvrdila, že tento členský stát nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, z obecných zásad autonomie, přednosti, efektivity a jednotného uplatňování práva Unie a ze závaznosti rozsudků Soudního dvora.

29. Dne 14. září 2022 Polská republika odpověděla na odůvodněné stanovisko a uvedla, že tvrzení o nesplnění povinností bylo neopodstatněné.

IV. Řízení před Soudním dvorem

30. Návrhem ze dne 15. února 2023 podala Komise projednávanou žalobu k Soudnímu dvoru. Navrhuje, aby Soudní dvůr:

– určil, že ve světle výkladu Ústavy podaného Ústavním soudem (Trybunał Konstytucyjny) v jeho sporných nálezech Polská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU;

– určil, že ve světle výkladu Ústavy podaného Ústavním soudem (Trybunał Konstytucyjny) v jeho sporných nálezech Polská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z obecných

zásad autonomie, přednosti, efektivity a jednotného uplatňování unijního práva a ze zásady závaznosti rozsudků Soudního dvora;

– určil, že jelikož Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) nesplňuje požadavky nezávislého a nestranného soudu, předem zřízeného zákonem, v důsledku pochybení při postupu jmenování tří soudců tohoto soudu v prosinci 2015 a při postupu jmenování jeho předsedkyně v prosinci 2016, Polská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU;

– uložil Polské republice náhradu nákladů řízení.

31. V žalobní odpovědi došlé dne 6. října 2023 Polská republika navrhla, aby Soudní dvůr žalobu Komise v plném rozsahu zamítl jako neopodstatněnou a uložil jí náhradu nákladů řízení.

32. V duplice ze dne 31. ledna 2024 vzala Polská republika zpět vyjádření předložené v rámci své žalobní odpovědi a plně uznala výtky vznesené Komisí v žalobě.

33. Rozhodnutími předsedy Soudního dvora ze dne 23. října a ze dne 7. listopadu 2023 byl povolen vstup Belgického království a Nizozemského království do řízení jako vedlejších účastníků na podporu návrhových žádání Komise.

V. Právní posouzení

A. Úvodní poznámky

34. Jak bylo uvedeno v bodě 4 výše, zvláštnost projednávané věci spočívá v tom, že Komise vytýká Polské republice, že kategoricky odmítla přednost unijního práva, a to až do té míry, že zpochybnila samotný základ evropské integrace. Jinými slovy, Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) si ve jménu ústavní identity svého právního řádu nárokuje pravomoc přímo přezkoumávat soulad rozsudků Soudního dvora s Ústavou, čímž přímo zpochybňuje jak zásadu přednosti unijního práva, tak samotnou autoritu Soudního dvora. Takový přístup se neomezuje na několik okrajových třecích ploch mezi právním řádem Unie a vnitrostátním právním řádem: útočí na jádro zásady přednosti a jde tak daleko, že zpochybňuje hierarchii norem v právním řádu Unie.

35. Projednávaná věc jasně zdůrazňuje interakci mezi dvěma zásadami, které se z pohledu vnitrostátního soudu mohou jevit jako protikladné. Na jedné straně je to přednost unijního práva, zásada s „dostředivým“ posláním, která představuje samotný základ nadnárodní integrace. Na straně druhé respektování národní identity členských států, pojem s „odstředivým“ účinkem, stanovený v čl. 4 odst. 2 SEU, který odkazuje na to, „co dělá stát sám sebou, a ne jiným, co mu umožňuje být uznáván a odlišován od ostatních“ [7].

[7] – Levade, A., „Identités constitutionnelles et hiérarchies“, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2011, s. 455.

36. Projednávaná věc je mimoto součástí širší právní dynamiky: několik ústavních nebo nejvyšších soudů členských států se již uchýlilo k teorii *ultra vires* nebo se dovolávalo ústavní identity svých právních řádů, aby relativizovaly nebo dokonce zpochybnily přednost unijního práva [8]. To lze považovat za „přetlačování“ [9] mezi národními strážci ústavnosti a právním řádem Unie.

37. Nebudu skrývat jisté znepokojení nad tímto jevem: ilustruje právní Evropu, která se potýká s napětím mezi potřebou zachovat jednotnost a efektivitu unijního práva na jedné straně a snahou chránit svébytnost různých ústavních identit na straně druhé. Toto napětí odráží hluboký a velmi znepokojivý vývoj, který přesahuje pouhý technický rámec uplatňování unijního práva.

38. V této souvislosti považuji za nezbytné zdůraznit při posuzování nesplnění povinností přičítaných Polské republice, že křehký vztah mezi pojmy národní identity, ústavní identity a přednosti unijního práva se neodehrává v právním vakuu, ale je součástí právního řádu Unie. Proto musí každá otázka týkající se rozsahu tohoto výkladu zohlednit textové a kontextové prvky, které svědčí ve prospěch výkladu čl. 4 odst. 2 SEU ve světle normativního prostředí, jehož je toto ustanovení součástí. Tento bod nepochybně představuje ústřední aspekt projednávané věci, který bude podrobněji zkoumán při analýze druhé výtky [10].

B. Přezkum opodstatněnosti žaloby

39. Je třeba připomenout, že Polská republika plně uznává nesplnění povinností vyplývajících z ustanovení Smluv, které je jí Komisí vytýkáno. Je však třeba připomenout, že ačkoli skutečnosti, na nichž jsou založena nesplnění vytýkaná v projednávané žalobě, lze považovat za uznané, Soudnímu dvoru přísluší určit, zda tato nesplnění povinnosti existují či nikoli, a to i v rozsahu, v němž dotyčný stát nesplnění povinnosti nezpochybňuje [11].

[8] – Viz nález Ústavního soudu (Česká republika), Slovenské důchody XVII (věc Holubec), Pl. ÚS 5/12, ze dne 31. ledna 2012, vydaný v návaznosti na rozsudek ze dne 22. června 2011, Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415). Viz rovněž rozsudek Højesteret (Nejvyšší soud, Dánsko), Dansk Industri (DI) jednající za Ajos A/S v. Pozůstalost po A, č. 15/2014, UfR 2017.824 H, ze dne 6. prosince 2016, vydaný v návaznosti na rozsudek ze dne 19. dubna 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278). Pokud jde o Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (Spolkový ústavní soud, Německo), viz také rozsudky ze dne 5. května 2020, 2 BvR 859/15 a další (PSPP), *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2020, s. 246, a ze dne 21. června 2016, 2 BvR 2728/13 a další (OMT II), *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2016, s. 440. Pokud jde o Conseil constitutionnel (Ústavní rada, Francie), ústavní soud je oprávněn ověřit, zda prováděcí zákon, který přebírá přesné znění směrnice, není v rozporu s výslovnými ustanoveními francouzské ústavy, ani s „pravidly a zásadami vlastními ústavní identitě Francie, pokud k tomu Ústava nedala souhlas“ [rozhodnutí č. 2004-496 (DC), ze dne 10. června 2004, JORF ze dne 22. června 2004, s. 11182, text č. 3, a č. 2006-540 (DC), ze dne 27. července 2006, JORF ze dne 3. srpna 2006, s. 11541, text č. 2].

[9] – Mimo jiné viz Nagy, C. I., „The Rebellion of Constitutional Courts and the Normative Character of European Union Law“, *International and Comparative Law Quarterly*, sv. 73, č. 1, 2024, s. 65 až 101. Tento autor nabízí kritickou revizi a zhodnocení rodící se vzpoury evropských ústavních soudů proti bezpodmínečné nadřazenosti unijního práva. Článek také popisuje vznikající problém *ultra vires*, identifikuje jeho příčiny a vývoj a následně předkládá hloubkovou analýzu a cesty k reformě. Ukazuje, že skutečným problémem není ani tak přednost unijního práva, jako spíše „interpretative primacy“ (výkladová přednost) svěřená Soudnímu dvoru. Autor tvrdí, že „vzpoura“ byla vyvolána pocitem, že judikatura Soudního dvora ztrácí svůj normativní charakter ve prospěch stále více politického charakteru. Aniž by zpochybňoval zásadu přednosti jako takovou, autor nicméně kritizuje „extenzivní“ výklad nad rámec toho, co bylo ústavně „zamýšleno“ členskými státy (zejména viz s. 97 až 101).

[10] – Zejména viz body 82 až 93 tohoto stanoviska.

[11] – Viz rozsudky ze dne 14. září 2017, Komise v. Řecko (C-320/15, EU:C:2017:678, bod 21), a ze dne 15. března 2018, Komise v. Česká republika (C-575/16, EU:C:2018:186, bod 105).

1. K první výtce

a) Argumenty účastnic řízení

40. Komise, podporovaná Belgickým královstvím a Nizozemským královstvím, vytýká Polské republice, že nesplnila povinnost, uloženou členským státům čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU, zajistit účinnou právní ochranu v oblastech pokrytých unijním právem.

41. Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) v nálezu ze dne 7. října 2021 zejména kritizuje výklad čl. 19 odst. 1 SEU, který Soudní dvůr podal, jako neslučitelný s Ústavou. Zejména zpochybňuje pravomoc vnitrostátních soudů přezkoumávat legalitu postupů jmenování soudců, posuzovat usnesení KRS a prohlašovat některá jmenování za vadná, což je podle jeho názoru v rozporu s požadavkem na „soud zřízený zákonem“ ve smyslu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, založeným specificky na posouzení legality postupu jmenování soudců.

42. V nálezu ze dne 14. července 2021 Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) rozhodl, že předběžná opatření přijatá Soudním dvorem na základě článku 279 SFEU usnesením Komise v. Polsko spočívající v pozastavení uplatňování vnitrostátních předpisů, které svěřují disciplinárnímu senátu Nejvyššího soudu (Sąd Najwyższy) pravomoc rozhodovat v disciplinárních věcech týkajících se soudců, byla přijata *ultra vires*, neboť nerespektovala ústavní identitu členského státu, ani zásady subsidiarity a proporcionality.

43. Komise připomíná, že v souladu s čl. 190 odst. 1 Ústavy mají nálezy Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny) účinek *erga omnes*, čímž zesiluje jejich dopad na všechny vnitrostátní soudy.

44. Jak jsem již uvedl [12], Polská republika již vytýkané nesplnění povinností nezpochybňuje a sdílí stanovisko Komise.

b) Analýza

1) Relevantní judikatura Soudního dvora

45. Úvodem připomínám, že pokud jde o čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, Soudní dvůr připustil, že vzhledem k tomu, že toto ustanovení ukládá všem členským státům povinnost stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých unijním právem ve smyslu zejména článku 47 Listiny, musí být posledně uvedené ustanovení náležitě zohledněno pro účely výkladu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU [13].

46. Kromě toho článek 19 SEU konkretizuje hodnotu právního státu potvrzenou v článku 2 SEU a svěřuje vnitrostátním soudům a Soudnímu dvoru úkol zaručit plné uplatňování práva Unie ve všech členských státech a soudní ochranu, kterou jednotlivci z tohoto práva čerpají. V souladu s ustálenou judikaturou musí každý členský stát za účelem zaručení této ochrany na základě čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU zajistit, aby soudy, které mají jako „soud“ ve smyslu

[12] – Viz body 32 a 39 tohoto stanoviska.

[13] – Viz rozsudek ze dne 20. dubna 2021, Repubblika (C-896/19, dále jen „rozsudek Repubblika“, EU:C:2021:311, bod 45 a citovaná judikatura).

práva Unie rozhodovat o otázkách týkajících se uplatňování nebo výkladu tohoto práva, a které tak spadají do jeho systému prostředků v oblastech pokrytých právem Unie, splňovaly požadavky účinné právní ochrany, včetně zejména požadavku nezávislosti [14].

47. Konečně, organizace soudnictví v členských státech sice spadá do pravomoci těchto států, nic to však nemění na tom, že při výkonu této pravomoci musí členské státy dodržovat povinnosti, které pro ně vyplývají z unijního práva [15].

2) Použití na projednávanou věc

48. Ve sporných nálezech Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) vyložil Ústavu způsobem, který se zásadně odchyluje od judikatury Soudního dvora, zejména pokud jde o dosah čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU. Tento střet je patrný ve třech ohledech.

49. Zaprvé v nálezu ze dne 7. října 2021 Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) odmítá výklad přijatý Soudním dvorem v rozsudku ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – odvolání) [16]. V tomto rozsudku Soudní dvůr mimo jiné v podstatě připustil, že při neexistenci vnitrostátního soudu příslušného k přezkumu usnesení KRS je třeba čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU vykládat v tom smyslu, že ukládá Nejvyššímu správnímu soudu (Naczelny Sąd Administracyjny, Polsko), aby neuplatnil vnitrostátní právní předpisy, které jej v rozporu s tímto ustanovením zbavují pravomoci, kterou dosud měl k rozhodování o těchto usneseních [17].

50. Z bodu 2 písm. b) výroku nálezu ze dne 7. října 2021 ve spojení s oddíly 6.2, 6.4, 6.5 a 8.3 odůvodnění nálezu přitom vyplývá, že soudní příslušnost založená na čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU – tak jak ji vykládá Soudní dvůr – je neslučitelná s články 2 a 7, čl. 8 odst. 1, čl. 90 odst. 1, čl. 178 odst. 1 a čl. 190 odst. 1 Ústavy. Stejně tak bod 3 písm. b) výroku tohoto nálezu odmítá pravomoc vnitrostátních soudů, která vyplývá z judikatury Soudního dvora, posuzovat legalitu usnesení KRS navrhujících jmenování kandidátů do soudcovských funkcí. Konečně, v oddílech 6.2, 6.4, 6.5 a 8.5 Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) opakuje, že odmítá přijmout účinky plynoucí z výkladu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU přijatého v rozsudku A. B. a další.

51. Zadruhé Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) odmítá přezkum správnosti postupů jmenování soudců, tak jak jej stanovila judikatura Soudního dvora na základě čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU. Konkrétně, v bodě 3 písm. a) a c) výroku nálezu ze dne 7. října 2021 a v oddílech 6.4 a 8.4 odůvodnění tento soud prohlásil, že je v rozporu s Ústavou pravomoc vyplývající z judikatury Soudního dvora týkající se čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, která opravňuje vnitrostátní soudy k přezkumu legality jmenování soudců.

52. Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) tak zpochybňuje výklad Soudního dvora obsažený v rozsudku ze dne 6. října 2021, W.Ż. (Kolegium pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné Nejvyššího soudu – jmenování) [18]. Podle tohoto výkladu je ověření správnosti postupu jmenování soudce mimořádného kolegia Nejvyššího soudu (Sąd Najwyższy) nedílnou součástí požadavku

[14] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion a další (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, dále jen „rozsudek Euro Box Promotion a další“, EU:C:2021:1034, body 220 a 221, jakož i citovaná judikatura).

[15] – Viz rozsudek Repubblika (bod 48) a rozsudek ze dne 29. března 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, bod 88).

[16] – C-824/18, dále jen „rozsudek A. B. a další“, EU:C:2021:153.

[17] – Rozsudek A. B. a další (body 149 a 150).

[18] – C-487/19, dále jen „rozsudek W.Ż.“, EU:C:2021:798.

„nezávislého a nestranného soudu zřízeného zákonem“, tak jak ukládá právo Unie. Vnitrostátní soudy jsou pak podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU oprávněny přezkoumat legalitu postupu jmenování soudce, který vydal napadené rozhodnutí, a prohlásit je za nicotné, pokud je takový důsledek nezbytný vzhledem k dotčené procesní situaci, aby byla zajištěna přednost práva Unie [19]. Pro Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) však takový přezkum *de facto* znamená diskvalifikaci dotčených soudců, „jejichž způsobilost vydávat rozsudky představuje jejich základní právo i povinnost“ [20].

53. Zatřetí v nálezu ze dne 14. července 2021 Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) zpochybňuje pravomoc Soudního dvora, zejména pokud jde o přijetí předběžných opatření podle článku 279 SFEU. Konstatuje, že Soudní dvůr jednal *ultra vires*, když na základě tohoto ustanovení nařídil předběžná opatření, jejichž cílem bylo zachovat nezávislost polských soudů.

54. Tato předběžná opatření, jako je pozastavení pravomoci kárného senátu Nejvyššího soudu (Sąd Najwyższy) rozhodovat v kárných věcech, však měla zajistit plný účinek čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU. Zpochybněním pravomoci Soudního dvora podle článku 279 SFEU nařídit předběžná opatření k zachování práva na účinnou právní ochranu před nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) porušuje právo na účinnou právní ochranu. Tento postoj uvedeného soudu, který zakazuje uznání závaznosti předběžných opatření nařízených Soudním dvorem, tak představuje zjevné porušení povinností vyplývajících z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, tak jak jej vykládá Soudní dvůr.

55. Ze všech výše uvedených skutečností vyplývá, že Polská republika tím, že zaprvé odmítla povinnost vnitrostátního soudu neuplatnit změny vnitrostátního právního řádu, ať už legislativního nebo ústavního původu, v případě prokázaného porušení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, zadruhé tím, že odmítla soudní přezkum usnesení KRS týkajících se jmenování soudců, tak jak jej stanovil Soudní dvůr na základě čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, a zatřetí tím, že zpochybnila pravomoc Soudního dvora přijmout předběžná opatření, nesplnila povinnost, která pro ni vyplývá z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, zajistit účinnou právní ochranu v oblastech pokrytých právem Unie.

56. Proto navrhuji, aby Soudní dvůr shledal první výtku Komise opodstatněnou.

2. K druhé výtce

a) Argumenty účastnic řízení

57. Komise tvrdí, že Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) ve sporných nálezech podal výklad Ústavy, který je v rozporu se základními zásadami právního řádu Evropské unie, a to s předností, autonomií, efektivitou a jednotným uplatňováním práva Unie a závazností rozsudků Soudního dvora. Z odůvodnění nálezu ze dne 7. října 2021 zejména vyplývá, že výklad čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU podaný Soudním dvorem, který umožňuje příslušným vnitrostátním soudům provádět účinný soudní přezkum usnesení KRS a rozhodovat spory na základě ustanovení, která zákonodárce zrušil nebo prohlásil za protiústavní, jakož i posuzovat řádnost

[19] – Rozsudek W.Ż. (bod 161).

[20] – Viz oddíl 6.4 nálezu ze dne 7. října 2021.

jmenování soudce, aby bylo účastníkům řízení zaručeno právo na účinnou právní ochranu, považoval Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) za *ultra vires* a neoprávněně narušující polskou ústavní identitu.

58. Nález ze dne 7. října 2021 rovněž v rozporu se zásadou závaznosti rozsudků Soudního dvora uvádí, že výklad čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU ve spojení s článkem 2 SEU, tak jak jej podal Soudní dvůr, nemá v polském právním řádu právní účinky. Komise dále odmítá odkaz Polské republiky na „ústavní identitu“ a připomíná, že ačkoli Unie respektuje národní identitu členských států, nemůže tato identita odůvodnit narušení základních hodnot Unie, jako je právní stát a nezávislost soudnictví.

59. Pokud jde o nález ze dne 14. července 2021, Komise tvrdí, že prohlášení Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny) o tom, že nejen předběžná opatření nařízená Soudním dvorem v jeho usnesení Komise v. Polsko, ale i jakákoli budoucí předběžná opatření přijatá na základě článku 279 SFEU týkající se polského soudního systému by byla protiústavní, má za následek, že by tato opatření pozbyla v Polsku jakéhokoli závazného právního účinku, a porušila by tak zásady přednosti a efektivity unijního práva a zásadu závaznosti rozsudků Soudního dvora.

60. Polská republika sdílí postoj Komise a dodává, že efektivita práva Unie se nemůže v jednotlivých členských státech lišit a cílů Smluv nelze dosáhnout bez jednotného uplatňování práva Unie.

b) Analýza

1) Relevantní judikatura Soudního dvora

61. V následujícím textu hodlám připomenout zásady, které vyplývají z judikatury týkající se zásady přednosti práva Unie a pojmu „národní identita“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 SEU.

62. Od rozsudku Internationale Handelsgesellschaft[21], v němž Soudní dvůr potvrdil přednost práva Unie (tehdy práva Společenství) před vnitrostátním právem, včetně vnitrostátních ústavních ustanovení, až po novější rozsudky, zejména rozsudek Euro Box Promotion a další a rozsudek RS (Účinek rozsudků Ústavního soudu)[22], poskytuje judikatura Soudního dvora jasné odpovědi na otázky položené v projednávané věci, zda lze zpochybnit zásadu přednosti práva Unie, pokud naráží podle názoru vnitrostátního ústavního soudu na ústavní identitu členského státu. Nemožnost členského státu dát přednost své národní – nebo dokonce ústavní – identitě před právem Unie s přímým účinkem totiž vyplývá ze souboru obecných zásad vlastních právnímu řádu Unie, které jsou založeny na zásadě přednosti. Mezi tyto zásady, které mají svůj původ v autonomní povaze práva Unie, patří mimo jiné rovnost členských států[23], zásada loajality a zásada loajální spolupráce.

63. Soudní dvůr tak již v rozsudku ze dne 15. července 1964, Costa v. E.N.E.L. (6/64, EU:C:1964:66, s. 1159 a 1160), uznal, že ze zásady přednosti práva Společenství vyplývá, že právo vytvořené Smlouvou, tedy autonomním pramenem práva, by nemělo být vzhledem ke své zvláštní

[21] – Rozsudek ze dne 17. prosince 1970 (11/70, EU:C:1970:114).

[22] – Rozsudek ze dne 22. února 2022 (C-430/21, dále jen „rozsudek RS“, EU:C:2022:99).

[23] – Ke vztahu mezi zásadou přednosti unijního práva a zásadou rovnosti, viz Kokott, J. a Hummel, D., „Der Vorrang des Unionsrechts als Ausdruck des Gleichheitsprinzips? – Zu einem neuartigen Begründungsansatz der Einschränkung einer Ultra-vires-Kontrolle durch die Gerichte der Mitgliedstaaten“, Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 2024, s. 1 až 7.

a původní povaze převáženo vnitrostátními právními předpisy jakéhokoli charakteru, pokud nemá ztratit svůj charakter práva Unie a pokud nemá být zpochybněn právní základ Unie samotné. Soudní dvůr dále v tomto rozsudku zdůraznil, že se účinnost práva Společenství nemůže v jednotlivých členských státech lišit v závislosti na pozdějších vnitrostátních právních předpisech, protože jinak by bylo ohroženo dosažení cílů Smlouvy o EHS a docházelo by k diskriminaci na základě státní příslušnosti, kterou tato Smlouva zakazuje [24].

64. Soudní dvůr zdůraznil, že jelikož Soudnímu dvoru náleží výlučná pravomoc k podání konečného výkladu unijního práva, přísluší mu při výkonu této pravomoci upřesnit dosah zásady přednosti unijního práva ve vztahu k relevantním ustanovením tohoto práva, takže tento dosah nemůže záviset na výkladu ustanovení vnitrostátního práva ani na výkladu ustanovení unijního práva zvoleném vnitrostátním soudem, který neodpovídá výkladu Soudního dvora [25].

65. Proto je to pouze a jedině Soudní dvůr, kdo je oprávněn vydat konečné rozhodnutí o střetu mezi právem Unie a ústavní identitou členského státu.

66. Kromě toho Soudní dvůr výslovně rozhodl, že na základě zásady přednosti unijního práva nemůže mít skutečnost, že se členský stát dovolává ustanovení vnitrostátního práva, i kdyby byla ústavněprávní povahy, vliv na jednotu a účinnost unijního práva. Podle ustálené judikatury jsou totiž účinky spojené se zásadou přednosti unijního práva závazné pro všechny orgány členského státu a bránit tomu zejména nemohou vnitrostátní ustanovení ani ta ústavněprávní povahy [26]. Kromě toho Soudní dvůr opakovaně připomíná, že dodržení povinnosti plného uplatňování jakéhokoli ustanovení unijního práva s přímým účinkem je třeba považovat za nezbytné k tomu, aby bylo zaručeno plné uplatňování práva Unie ve všech členských státech, což vylučuje možnost jednostranného opatření jakéhokoli druhu proti unijnímu právnímu řádu [27]. Uvedená povinnost dodržovat zásadu přednosti práva Unie je rovněž vyjádřením zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU, která vyžaduje, aby se neuplatňovalo žádné vnitrostátní ustanovení práva, a to ani pozdější, které je v rozporu s ustanovením práva Unie s přímým účinkem [28].

67. Soudní dvůr rovněž rozhodl, že předmětem ani účinkem čl. 4 odst. 2 SEU není povolit ústavnímu soudu členského státu, aby v rozporu s povinnostmi vyplývajícími zejména z čl. 4 odst. 2 a 3, jakož i z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, které jsou mu uloženy, vyloučil použití normy unijního práva z důvodu, že tato norma porušuje národní identitu dotyčného členského státu, jak ji definuje vnitrostátní ústavní soud [29].

68. Zejména nelze právoplatně tvrdit, že by požadavky, které vyplývají z dodržování takových hodnot a zásad, jako je právní stát, účinná právní ochrana a nezávislost soudnictví, které jsou zakotveny v článku 2 a čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU, mohly porušovat národní identitu členského státu ve smyslu čl. 4 odst. 2 SEU. Posledně uvedené ustanovení, které musí být

[24] – Soudní dvůr rovněž rozhodl, že tyto hlavní znaky unijního právního řádu a význam jeho dodržování byly ostatně potvrzeny bezvýhradnou ratifikací smluv, kterými se mění Smlouva o EHS, zejména Lisabonské smlouvy, jak o tom svědčí zejména prohlášení č. 17 o přednosti práva, připojené k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu podepsanou dne 13. prosince 2007. Totéž platí i pro judikaturu Soudního dvora vydanou po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost (viz rozsudek Euro Box Promotion a další, body 248 a 250).

[25] – Viz rozsudek RS (bod 52) a rozsudek ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců) (C-204/21, EU:C:2023:442, bod 79).

[26] – Rozsudek ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců) (C-204/21, EU:C:2023:442, bod 77).

[27] – Rozsudek Euro Box Promotion a další (bod 249).

[28] – Rozsudek Euro Box Promotion a další (bod 252).

[29] – Viz rozsudek RS (bod 70).

vykládáno s přihlédnutím k ustanovením téže právní síly zakotveným v tomto článku 2 a tomto čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU, tedy nemůže zprostit členské státy povinnosti dodržovat požadavky, které z nich vyplývají [30].

69. I když tedy Unie ctí – jak vyplývá z čl. 4 odst. 2 SEU – národní identitu členských států, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, takže tyto státy mají určitý prostor pro uvážení při zajišťování provádění zásad právního státu, v žádném případě z toho nevyplývá, že by se tato povinnost dosáhnout určitého výsledku mohla v jednotlivých členských státech lišit. Ačkoli totiž mají členské státy odlišnou národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech a kterou Evropská unie respektuje, hlásí se k pojmu „právní stát“, který sdílejí jako hodnotu společnou svým vlastním ústavním tradicím, kterou se zavázaly trvale respektovat [31].

2) Použití na projednávanou věc

70. Zaprvé z nálezu ze dne 7. října 2021 především vyplývá, že Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) rozhodl, že čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU a článek 2 SEU, tak jak je vykládá Soudní dvůr – zejména v rozsudku A. B. a další a rozsudku W. Ż. – jsou neslučitelné s Ústavou.

71. Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) v několika pasážích svého nálezu ze dne 7. října 2021 v podstatě kvalifikuje jako *ultra vires* a narušující polskou ústavní identitu výše uvedenou judikaturu Soudního dvora, podle níž mohou příslušné vnitrostátní soudy, za účelem zajištění účinné právní ochrany přezkoumat usnesení KRS a v případě potřeby neuplatnit vnitrostátní ustanovení práva, která jsou v rozporu s výkladem čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, nebo dokonce přezkoumat správnost postupu jmenování soudce [32].

72. Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) v této souvislosti předkládá dva druhy argumentů. Zaprvé má za to, že pravomoc svěřená vnitrostátním soudům k ověření správnosti postupu jmenování soudců omezuje ústavní výsadu prezidenta Polské republiky jmenovat soudce na návrh KRS. Zadruhé má za to, že uplatnění požadavku nezávislého a nestranného soudu, předem zřízeného zákonem ve smyslu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, polskými soudy zpochybňuje legalitu jmenovacích aktů vydaných prezidentem Polské republiky, a tím porušuje článek 179, ve spojení s čl. 144 odst. 3 bodem 17 Ústavy, které zakazují odvolání nebo přezkum soudců po jejich jmenování.

73. Jak vyplývá z bodů 2 a 3 výroku nálezu ze dne 7. října 2021, toto prohlášení protiústavnosti článku 2 a čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU představuje nejzávažnější zpochybnění zásady přednosti práva Unie. Tato ustanovení zakotvují základní normy Smluv, které jsou úzce spjaté s právním státem, který je společný všem členským státům.

30 – Viz rozsudek ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (C-204/21, EU:C:2023:442, bod 72).

31 – Viz rozsudek ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (C-204/21, EU:C:2023:442, bod 73).

32 – Podle Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny) zejména „[n]eexistuje žádný právní základ pro to, aby SDEU vytvořil pravidlo, podle kterého by vnitrostátní soud mohl tyto legislativní změny odmítnout a rozhodovat na základě dříve platných (zrušených) ustanovení. Tento přístup SDEU se totiž rovná podpoře a umožnění vnitrostátním soudům, aby uplatňovaly jiný zákon než ten, který byl přijat Parlamentem v souladu s Ústavou. Toto pravidlo je proto neslučitelné s uvedenými kritérii přezkumu, a zejména s čl. 8 odst. 1 Ústavy“ (oddíl 8.3 nálezu ze dne 7. října 2021). Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) rovněž rozhodl, že „pravidlo vyvozené SDEU z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce a článku 2 SEU, je v rozsahu, v němž s cílem zaručit účinnou právní ochranu v oblastech pokrytých právem Unie a nezávislost soudců přiznává vnitrostátním soudům pravomoc konstatovat vady v postupu jmenování soudců, a proto odmítnout uznat za soudce osobu jmenovanou do této funkce podle článku 179 Ústavy, v rozporu s článkem 2, čl. 8 odst. 1, čl. 90 odst. 1 a článkem 179, ve spojení s čl. 144 odst. 3 bodem 17 Ústavy“ (oddíl 8.4 nálezu ze dne 7. října 2021).

74. Dále výklad Ústavy přijatý Ústavním soudem (Trybunał Konstytucyjny) nejenže porušuje čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU – tak jak bylo zjištěno v rámci první výtky – ale jde ještě dále: snaží se zbavit toto ustanovení, které Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) označil za základ „norem rekonstruovaných v judikatuře Soudního dvora“, jakéhokoli právního účinku na polském území. To vyplývá jasně z oddílu 10 odůvodnění nálezu ze dne 7. října 2021, v němž Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) ukládá orgánům polské veřejné moci, zejména soudům, aby tyto normy neuplatňovaly, tak jak je vyložil Soudní dvůr. S odvoláním na konečnou závaznost jeho nálezů *erga omnes* zaručenou čl. 190 odst. 1 Ústavy Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) rozhodl, že je povinností každého orgánu veřejné moci, včetně zákonodárce, obecných a správních soudů, jakož i Nejvyššího soudu (Sąd Najwyższy), provést nález ze dne 7. října 2021.

75. Proto uvedený nález, který představuje bezprecedentní vzpouru, zakazuje všem polským orgánům veřejné moci, včetně soudů, které mohou uplatňovat unijní právo, dodržovat povinnosti vyplývající z přednosti, autonomie a efektivity unijního práva, jejichž cílem je zajistit plný účinek čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU ve spojení s článkem 2 SEU. Proto nález ze dne 7. října 2021 rovněž porušuje závaznost rozsudků Soudního dvora, která je zásadní složkou právního řádu Unie.

76. Konečně bod 1 výroku nálezu ze dne 7. října 2021 nelze podle mého názoru vykládat jinak než jako přímé zpochybnění platnosti čl. 1 prvního a druhého pododstavce SEU a čl. 4 odst. 3 SEU, které patří mezi nejzákladnější ustanovení Smlouvy o EU. Podle Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny) je toto zpochybnění odůvodněno tím, že Unie vstoupila do nové fáze, v níž orgány Unie jednají *ultra vires*, že Ústava již není v Polsku nejvyšší normou, a proto tento členský stát již nemůže fungovat jako svrchovaný a demokratický stát. Jak uvedla Komise, jedná se o mimořádně znepokojivé tvrzení Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny), které zpochybňuje závazek Polské republiky přijmout právní důsledky vyplývající z jejího přistoupení k Unii.

77. Zadruhé Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) v nálezu ze dne 14. července 2021 zpochybňuje závaznost předběžných opatření přijatých Soudním dvorem na základě článku 279 SFEU. Konkrétně se tento soud domnívá, že tato opatření, pokud se týkají organizace, příslušnosti a fungování polských soudů, jakož i vnitřních postupů, které se na ně vztahují, porušují zásadu svěřených pravomocí a polskou ústavní identitu [33]. Rovněž tvrdí, že tato opatření, včetně usnesení Komise v. Polsko, překračují meze unijního práva a porušují polský ústavní pořádek.

78. Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) se ve svém stanovisku opírá o přednost Ústavy jako nejvyšší normy vnitrostátního právního řádu a rozhodl tedy, že usnesení Komise v. Polsko, kterým byla pozastavena pravomoc kárného senátu Nejvyššího soudu (Sąd Najwyższy), nemůže mít přednost. Podle jeho názoru by připuštění závaznosti předběžných opatření Soudního dvora, vydaných za účelem zachování nezávislosti soudců, pro vnitrostátní orgány znamenalo narušení jak polské ústavní zásady demokratického právního státu, zakotvené v článku 2 Ústavy, tak rozdělení pravomocí vyplývající ze zásady svěřených pravomocí stanovené ve Smlouvách Unie.

79. Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) mimoto vytýká Soudnímu dvoru, že uložil pravidla, která údajně „vytvořil“ a která považuje za neslučitelná s Ústavou. Z toho dovozuje, že na tato pravidla, která jsou považována za přijatá *ultra vires*, se nadále nevztahují zásada přednosti a přímý účinek unijního práva. Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) na základě tvrzení, že

[33] – Viz oddíly 6.8 a 6.10 nálezu ze dne 14. července 2021.

jeho nálezy jsou konečné, všeobecně závazné a mají účinek *ex tunc*, ukládá všem polským orgánům veřejné moci povinnost neuplatňovat předběžná opatření a obecněji jakékoli normy Unie, které podle jeho názoru překračují pravomoc svěřenou Smlouvami.

80. K tomu je třeba dodat, že Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) v nálezu ze dne 14. července 2021 zpochybňuje nejen autoritu a závaznost předběžných opatření nařízených Soudním dvorem v usnesení Komise v. Polsko, ale také veškerá budoucí předběžná opatření, která by mohla být přijata podle článku 279 SFEU ve vztahu k polskému soudnímu systému. Tím tento soud zpochybňuje samotná ustanovení Smluv, na nichž Soudní dvůr tato opatření zakládá, konkrétně čl. 4 odst. 3 SEU a článek 279 SFEU.

81. V tomto ohledu je třeba připomenout, že ústavní povaha vnitrostátních předpisů, na které se Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) odvolává, nemůže v žádném případě odůvodnit zrušení zásad přednosti, přímého účinku a závaznosti rozhodnutí Soudního dvora. Dovolávat se těchto ústavních pravidel a argumentu, že organizace soudnictví v členských státech spadá do jejich výlučné pravomoci, za účelem obcházení požadavků vyplývajících z článku 2, čl. 4 odst. 3 a čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a článku 279 SFEU, je proto neslučitelné s jednotou, autonomií a efektivitou právního řádu Unie.

82. Tato poslední poznámka týkající se toho, že se Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) dovolává ústavních předpisů za účelem zabránění uplatnění zásady přednosti práva Unie, mě vede, zatřetí, k hlubšímu rozboru uvažování Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny) ve sporných nálezech, které vychází zejména z nezbytného respektování ústavní identity Polské republiky ve smyslu čl. 4 odst. 2 SEU.

83. Podotýkám, že ve sporných nálezech se Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) s odkazem na čl. 4 odst. 2 SEU dovolává „ústavní identity“ Polské republiky, aby dospěl k závěru, že některá ustanovení unijního primárního práva jsou s touto zásadou neslučitelná. Jinými slovy, Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) se odvolává na „ústavní identitu“, přičemž se opírá o ustanovení Smlouvy týkající se „národní“ identity. Pokud jde o vztah mezi těmito dvěma pojmy, domnívám se, že ačkoli se nepochybně překrývají, pojem národní identity je širší v tom smyslu, že se neomezuje pouze na prvky formalizované v ústavních textech. Naopak pojem ústavní identity má omezenější rozsah, neboť se omezuje na zásady a hodnoty zakotvené v ústavě členského státu.

84. Domnívám se, že tato otázka týkající se ústavní identity si zaslouží další úvahy, aniž by byl překročen rámec projednávané věci a rozvíjena obecná teorie, zejména proto, že tato otázka musí být zkoumána případ od případu pod pečlivým a výlučným přezkumem Soudního dvora.

85. V tomto ohledu je třeba nejprve poznamenat, že systematický výklad a uplatňování ujednání o národní identitě, tak jak je stanovena v čl. 4 odst. 2 SEU, v žádném případě nenaznačuje, že by ji Soudní dvůr vnímal jako faktor, který může omezit nedotknutelnou zásadu přednosti. Jedna z oblastí, v níž se v judikatuře výrazně uplatňuje „národní identita“, se týká přezkumu vnitrostátních opatření představujících omezení základních svobod vnitřního trhu. V rámci těchto věcí bylo respektování národní identity uplatňováno současně jako samostatný základ pro výjimku i jako pravidlo pro výklad existujících odůvodnění, jako je například veřejný pořádek [34].

[34] – Viz Guastaferro, B., „Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause“, *Yearbook of European Law*, sv. 31, č. 1, 2012, s. 290. Viz také Bay Larsen, L., „Libres réflexions sur l'équilibre entre égalité des citoyens et diversité constitutionnelle dans la jurisprudence de la Cour relative au principe de primauté“, EU*nited in diversity: The Rule of Law and Constitutional Diversity*, akty z mezinárodní konference, která se konala v Haagu, Nizozemsko, ve dnech 31. srpna – 1. září 2023, Soudní dvůr Evropské unie, 2024, s. 109 až 120, zejména s. 115 a násl.

86. V rámci tohoto stanoviska se omezím na stručné shrnutí vycházející z několika příkladů judikatury.

87. Ve své první funkci slouží čl. 4 odst. 2 SEU jako nástroj pro určení naléhavého důvodu obecného zájmu, který odůvodňuje výjimku z uplatňování základní svobody. V této souvislosti Soudní dvůr například posuzoval, zda vnitrostátní právní úpravy, které mají chránit úřední jazyk, mohou odůvodnit odchylku [35]. Druhý příklad použití se týká omezení práva na volný pohyb osob na základě vnitrostátní právní úpravy omezující možnost odkazovat na šlechtické tituly při přidělování jména [36]. Třetí příklad se týká otázky, zda zásada lidské důstojnosti zakotvená v článku 1 německého základního zákona (Grundgesetz) může odůvodnit omezení volného pohybu služeb [37].

88. Ve své druhé funkci je čl. 4 odst. 2 SEU používán jako parametr pro výklad určitých ustanovení sekundárního práva v kontextu souvisejícím se základními strukturami nebo základními funkcemi členských států [38].

89. Nicméně, a to je podstatný prvek analýzy, judikatura týkající se výkladu čl. 4 odst. 2 SEU neumožňuje, jak naznačuje Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny), považovat národní identitu za prvek, který by mohl bránit plnému uplatnění zásady přednosti. Jak vyplývá z výše uvedeného rozboru, rozpor mezi předností unijního práva a národní identitou členských států se ve skutečnosti jeví jako pseudokonflikt, neboť tyto dva pojmy plní v rámci právního řádu Unie odlišné funkce.

90. Dále považuji za nutné připomenout, že čl. 4 odst. 2 SEU nelze považovat za ustanovení v rozporu s článkem 2 SEU a základními hodnotami v něm zakotvenými [39]. Jak Soudní dvůr zdůraznil, „ačkoli totiž mají členské státy odlišnou národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech a kterou Evropská unie respektuje, hlásí se k pojmu ‚právní stát', který sdílejí jako hodnotu společnou svým vlastním ústavním tradicím, kterou se zavázaly trvale respektovat" [40]. Z toho vyplývá, že ústavní identita členského státu nemůže mít přednost před demokratickými základy Unie a jejích členských států nebo před společnými hodnotami zakotvenými v článku 2 SEU [41]. Proměnlivý geometrický přístup k právnímu státu není přijatelný, pokud jde o uplatňování práva Unie. Jak Soudní dvůr zdůraznil, má-li ústavní soud členského státu za to, že ustanovení unijního práva, jak je vykládáno Soudním dvorem, je

35 – Viz rozsudky ze dne 2. července 1996, Komise v. Lucembursko (C-473/93, EU:C:1996:263, bod 35); ze dne 12. května 2011, Runevič-Vardyn a Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, bod 86); ze dne 16. dubna 2013, Las (C-202/11, EU:C:2013:239, bod 26), a ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další a. (C-391/20, EU:C:2022:638, bod 68) [k posledně uvedenému rozsudku viz zejména Lenaerts, K. a Adam, S., „Le dialogue préjudiciel entre la Cour de justice et les juridictions suprêmes et constitutionnelles des États membres", *v* Mortier, R. et al (dir.), *La Cour de cassation en dialogue/Het Hof van Cassatie in dialoog*, Larcier-Intersentia, Brusel, 2024, s. 649].

36 – Viz rozsudek ze dne 2. června 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, bod 64); viz také, ještě před začleněním čl. 4 odst. 2 SEU do primárního práva Unie, rozsudek ze dne 22. prosince 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, bod 83), týkající se úpravy příjmení.

37 – Viz rozsudek ze dne 14. října 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, bod 32).

38 – Pro ilustraci, ve věci týkající se úpravy pracovní doby Soudní dvůr rozhodl, že dotčená právní úprava musí být uplatňována tak, aby nebránila ozbrojeným silám v plnění jejich úkolů (rozsudek ze dne 15. července 2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, body 43 až 46). Viz rovněž rozsudky ze dne 12. června 2014, Digibet a Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, bod 34), a ze dne 21. prosince 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, body 40 až 47), týkající se využití rozdělení pravomocí v rámci členských států, tak jak je stanoveno v čl. 4 odst. 2 SEU, Soudním dvorem v oblasti veřejných zakázek a regulace hazardních her.

39 – Viz také Zinonos, P., „Le principe de respect des identités nationales comme garantie systémique des noyaux constitutionnels nationaux", *Identité(s) transnationale(s) de l'Union européenne*, Bruylant, Brusel, 2023, s. 533; Faraguna, P., „On the Identity Clause and Its Abuses: ‚Back to the Treaty' ", *European Public Law*, sv. 27, č. 3, 2021, s. 429.

40 – Viz rozsudek ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Parlament a Rada (C-156/21, EU:C:2022:97, bod 234).

41 – Viz von Bogdandy, A., a Schill, S. W., „Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty", *Common Market Law Review*, sv. 48, č. 5, 2011, s. 1430.

v rozporu s povinností ctít národní identitu tohoto členského státu, musí tento ústavní soud přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU k posouzení platnosti tohoto ustanovení ve světle čl. 4 odst. 2 SEU [42].

91. V konečném vyjádření a s rizikem, že se budu opakovat, se ústřední otázka, kterou projednávaná věc vyvolává, týká uplatňování zásady přednosti Soudním dvorem, ať už implicitně, nebo přímo položené ústavním soudem, když zpochybňuje pravomoc Soudního dvora rozhodovat v posledním stupni v případech rozporu mezi unijním právem a ústavní identitou členského státu. Tuto otázku lze zodpovědět pouze odkazem na základní zjištění: postavení člena Unie je podmíněno připojením se „k právní struktuře spočívající na základním předpokladu, že každý členský stát sdílí se všemi ostatními členskými státy řadu společných hodnot zakotvených v článku 2 SEU, na nichž je Unie založena, a uznává, že s ním ostatní členské státy tyto hodnoty sdílejí“ [43].

92. Členský stát samozřejmě nemůže být nucen přistoupit k Unii proti své vůli [44]. Jakmile však učiní suverénní rozhodnutí k Unii přistoupit, musí dodržovat „pravidla hry“ v souladu s článkem 49 SEU, který vyžaduje, aby členské státy po svém přistoupení respektovaly hodnoty Unie – hodnoty, které svobodně a vědomě přijaly [45]. Nebo, jak připomnělo plénum Soudního dvora, tedy jeho nejslavnostnější kolegium, „dodržování hodnot zakotvených v článku 2 SEU členským státem je podmínkou pro požívání všech práv vyplývajících z uplatňování Smluv na tento členský stát […]. Dodržování těchto hodnot totiž nelze omezit na povinnost, kterou je kandidátský stát vázán pro přistoupení k Unii a od níž by se mohl po přistoupení osvobodit“ [46].

93. Z tohoto pohledu není čl. 4 odst. 2 SEU překážkou, ale výzvou k plodnému dialogu mezi právním řádem Unie a vnitrostátními právními řády. Zdaleka nevnucuje rigidní uniformitu, ale umožňuje budovat evropský projekt, který není pevnou, monolitickou pyramidou, ale subtilní, dynamickou sítí, v níž uznání národních specifik posiluje soudržnost celku [47]. Pro zajištění sjednocující síly unijního práva je však zásadní, aby si Soudní dvůr v konečném výsledku zachoval „poslední slovo“.

94. S přihlédnutím k výše uvedenému je třeba dospět k závěru, že prohlášení Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny) o neslučitelnosti článku 2 SEU, čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce, čl. 4 odst. 3 SEU a článku 279 SFEU s Ústavou představuje zjevné porušení základních zásad

[42] – Viz rozsudek RS (bod 71).

[43] – Viz rozsudky ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Parlament a Rada (C-156/21, EU:C:2022:97, bod 125), jakož i Polsko v. Parlament a Rada (C-157/21, EU:C:2022:98, bod 143).

[44] – Viz rozsudek ze dne 10. prosince 2018, Wightman a další (C-621/18, EU:C:2018:999, bod 65).

[45] – K článku 49 SEU a povinnosti, že členské státy nebudou ustupovat, pokud jde o dodržování hodnot Unie, mimo jiné viz Fartunova-Michel, M., „Le renvoi préjudiciel et l'article 19 TUE“, *Revue des affaires européennes*, č. 1, 2023, s. 47 a násl.

[46] – Viz rozsudky ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Parlament a Rada (C-156/21, EU:C:2022:97, bod 126), jakož i Polsko v. Parlament a Rada (C-157/21, EU:C:2022:98, bod 144).

[47] – Již v roce 1963 hovořil Pierre Pescatore o komplexní roli Soudního dvora, který v tomto ohledu spojuje svou funkci „nejvyššího arbitra“ při výkladu práva Unie s funkcí orgánu, který dbá na oprávněné zájmy členských států. Zdůraznil tak, že „Soudní dvůr musí ve sporech tohoto druhu plnit a sladit dvě funkce současně: na jedné straně je strážcem zájmů Unie jako celku a výsad ústředních orgánů; v tomto ohledu si my Evropané musíme přát, aby se našel odvážný a silný Soudní dvůr, který by dokázal vnutit autoritu Společenství státům, které zůstaly suverénní a jako takové mají příliš snadnou tendenci vzít si levou rukou zpět to, co přiznaly pravou rukou při podpisu evropských Smluv. Zároveň však tytéž členské státy musí u téhož Soudního dvora nalézt záruku svých oprávněných zájmů, záruku také své zbytkové suverenity proti útokům ústředního orgánu, který by se mohl stát invazivním; v tomto ohledu si jako občané, každý z nás nějakého členského státu, přejeme nalézt Soudní dvůr prodchnutý oním federálním duchem, který umí sladit potřebu jednoty s hlubokým respektem k legitimním výsadám náležejícím místním orgánům.“ (Pescatore, P., „La Cour en tant que juridiction fédérale et constitutionnelle“, *Dix ans de jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, Rapport général au Congrès européen, Cologne“, 24.-26. dubna 1963, Carl Heymanns Verlag, C., Kolín nad Rýnem, 1963, s. 520-553, převzato v Pescatore, P., *Études de droit communautaire européen 1962-2007: avec une liste bibliographique complémentaire*, Collection droit de l'Union européenne – Grands écrits, Bruylant, Brusel, 2008, s. 87 až 88).

právního řádu Unie, a to dokonce jedno z nejzávažnějších. Tyto postoje nerespektují nejen autoritu rozsudků Soudního dvora, ale ani všechny hodnoty a povinnosti, které Smlouvy ukládají členským státům. Výklad přijatý Ústavním soudem (Trybunał Konstytucyjny) proto vážně ohrožuje přednost, autonomii, jednotnost a efektivitu unijního práva.

95. Z výše uvedených důvodů navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl, že druhá výtka Komise je opodstatněná.

3. K třetí výtce

a) Argumenty účastnic řízení

96. Ve třetí výtce Komise vytýká Polské republice, že nedodržela požadavky čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a článku 47 Listiny. Tyto požadavky se týkají nezávislosti, nestrannosti a legality Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny).

97. Zejména se domnívá, že Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) přestal tyto záruky splňovat kvůli pochybením při jmenování soudců v prosinci 2015 a při volbě jeho předsedkyně v prosinci 2016. V prosinci 2015 byly během osmého volebního období Sejmu zvoleny tři osoby (M. M., H. C. a L. M.), které nahradily soudce, jimž uplynul mandát, zatímco během sedmého volebního období byli již v říjnu 2015 zvoleni do stejných funkcí tři jiní soudci (R. H., A. J. a K. Ś.). Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) v nálezech ze dne 3. a ze dne 9. prosince 2015 rozhodl, že volba těchto tří soudců během osmého volebního období byla v rozporu s Ústavou. Tři protiprávně zvolení soudci přitom složili přísahu a byli oprávněni zasedat, zatímco legálně zvolení soudci se nemohli ujmout své funkce.

98. Komise navíc zdůrazňuje, že postup výběru kandidátů na funkci předsedkyně Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny), který vedl ke jmenování J. P. v prosinci 2016, byl stižen závažnými pochybeními.

99. Polská republika, která se ztotožňuje s názorem Komise, však poukazuje na to, že hlavním důvodem pro zpochybnění platnosti nálezů Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny) je jeho nesprávné obsazení.

b) Analýza

1) Relevantní judikatura Soudního dvora

100. Podle ustálené judikatury musí každý vnitrostátní soud, který může rozhodovat o otázkách práva Unie, poskytovat nezbytné záruky nezávislosti a nestrannosti a musí být zřízen zákonem [48]. Tyto požadavky vyplývají ze zásady účinné právní ochrany zakotvené v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU a v čl. 47 druhém pododstavci Listiny, podle níž má každý právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem.

[48] – Viz rozsudky A. B. a další (bod 112), a ze dne 15. července 2021, Komise v. Polsko (Kárný režim soudců) (C-791/19, EU:C:2021:596, body 55 a násl., jakož i citovaná judikatura).

101. Z ustálené judikatury vyplývá, že požadavky nezávislosti a nestrannosti vyžadují existenci pravidel, a to zejména pokud jde o složení soudu a jmenování jeho členů, které umožní rozptýlit jakékoli legitimní pochybnosti jednotlivců o neovlivnitelnosti uvedeného soudu ve vztahu k vnějším skutečnostem a jeho neutralitě ve vztahu k zájmům vzájemně se střetávajícím ve věci [49].

102. Kromě toho požadavek týkající se „soudu […] zřízeného předem zákonem“ má za cíl zabránit tomu, aby bylo uspořádání soudního systému ponecháno na volném uvážení moci výkonné, a zajistit, aby se tato oblast řídila zákonem přijatým zákonodárnou mocí způsobem, který je v souladu s pravidly upravujícími výkon její pravomoci. Tento výraz odráží zejména zásadu právního státu a týká se nejen právního základu pro samotnou existenci soudu, ale také složení senátu v každé věci, jakož i všech ostatních ustanovení vnitrostátního práva, jejichž nedodržení vede k pochybení týkající se účasti jednoho nebo více soudců na přezkumu věci, což zahrnuje zejména ustanovení týkající se nezávislosti a nestrannosti členů uvedeného soudu“ [50].

103. Pokud jde o porušení tohoto požadavku, Soudní dvůr rozhodl, přičemž v tomto ohledu čerpal z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, že pochybení, k němuž došlo při jmenování soudců v rámci dotyčného soudního systému, s sebou nese porušení požadavku na to, aby byl soud zřízen zákonem, zejména pokud jde o pochybení takové povahy a závažnosti, že v důsledku tohoto pochybení vzniká skutečné riziko, že jiná odvětví moci, zejména moc výkonná, vykonávají neodůvodněnou diskreční pravomoc, čímž je celistvost výsledku, ke kterému jmenování vede, ohrožena, a je tak vyvolávána legitimní pochybnost jednotlivců, pokud jde o nezávislost a nestrannost dotyčného soudce nebo soudců. Tak tomu je, když se jedná o základní pravidla, která jsou nedílnou součástí zřízení a fungování tohoto soudního systému [51]. Soudní dvůr tak upřesnil, že z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), mohou porušit pouze zásahy, které se dotýkají základních pravidel procesu jmenování soudců a jejich nástupu do funkce [52].

2) Použití na projednávanou věc

i) Ke jmenování soudců Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny) v údajném rozporu s Ústavou

104. Úvodem je třeba poznamenat, že Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) je „soudem“ ve smyslu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, neboť může rozhodovat o otázkách týkajících se uplatňování a výkladu práva Unie [53]. Tento závěr potvrzují mimo jiné sporné nálezy, které jsou předmětem první a druhé výtky projednávané žaloby [54].

[49] – Viz rozsudky ve W.Ż. (bod 128) a Repubblika (bod 53 a citovaná judikatura).

[50] – Viz rozsudek ze dne 26. března 2020, Přezkum Simpson v. Rada a HG v. Komise (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, bod 73, jakož i citovaná judikatura).

[51] – Viz rozsudek W.Ż. (bod 130 a citovaná judikatura, jakož i body 152 a 153).

[52] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. července 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, bod 83), který odkazuje na rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 1. prosince 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Island (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, § 246 a 247).

[53] – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, body 38 až 40).

[54] – Komise cituje rovněž další rozhodnutí tohoto soudu, jakož i rozsudek ze dne 7. března 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174), který byl vydán v řízení o předběžné otázce podané Ústavním soudem (Trybunał Konstytucyjny).

105. V projednávané věci Sejm Polské republiky (během osmého volebního období) dne 2. prosince 2015 jmenoval tři osoby (M. M., H. C. a L. M.) k Ústavnímu soudu (Trybunał Konstytucyjny) na místa, která se uvolnila dne 6. listopadu 2015. Předchozí Sejm (během sedmého volebního období) však již 8. října 2015 přijal usnesení o zvolení tří jiných soudců (R. H., A. J. a K. Ś.) do stejných funkcí.

106. V nálezu K 34/15 ze dne 3. prosince 2015 [55] Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) mimo jiné potvrdil, že během sedmého volebního období byl Sejm oprávněn jmenovat tři soudce, kteří nahradí soudce, jejichž mandát skončil dne 6. listopadu 2015. Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) dále konstatoval povinnost prezidenta Polské republiky přijmout přísahu tří osob zvolených během sedmého volebního období Sejmu (R. H., A. J. a K. Ś.) za účelem nahrazení soudců, jejichž mandát skončil dne 6. listopadu 2015. Kromě toho dne 9. prosince 2015 svým nálezem K 35/15 [56] Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) zrušil článek 137a zákona o Ústavním soudu (ustawa o Trybunale Konstytucyjnym) ze dne 25. června 2015 [57], ve znění zákona ze dne 19. listopadu 2015, kterým se mění zákon ze dne 25. června 2015 o Ústavním soudu [ustawa o zmianie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (ustawa zmieniajaca)], podle něhož v případě soudců Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny), jejichž mandát skončil v roce 2015, byla lhůta pro podání kandidatury sedm dní ode dne nabytí účinnosti tohoto ustanovení. Protiústavnost se týkala volby soudců Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny), kteří měli nahradit soudce, jejichž mandát skončil dne 6. listopadu 2015.

107. I přes zjištění nesprávnosti jmenování provedeného v prosinci 2015 složili tři dotčení soudci slib před prezidentem Polské republiky a dne 20. prosince 2016 je soudkyně J. P., „soudkyně vykonávající funkci předsedkyně“ po odchodu předsedy A. R. do důchodu, pověřila zasedáním. Tři soudci zvolení v říjnu 2015 se nikdy nemohli ujmout své funkce, neboť nikdy nesložili slib.

108. Jak uvedla Komise, jmenování a nástup tří výše uvedených soudců do funkce u Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny) představuje zjevné porušení ústavní zásady ve vztahu ke jmenování soudců k Ústavnímu soudu (Trybunał Konstytucyjny), který je nedílnou součástí organizace a fungování polského státu. Komise rovněž uvádí, aniž jí Polská republika odporuje, že od uplynutí lhůty pro odpověď na odůvodněné stanovisko Komise ze dne 15. července 2022 (tj. od 15. září 2022) do dnešního dne nebyl vykonán ani jeden ze dvou nálezů Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny) ze dne 3. a ze dne 9. prosince 2015 a soudce M. M. nadále zasedá u Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny).

109. Považuji rovněž za užitečné poznamenat, že Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 7. srpna 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Polsko [58], potvrdil, že tato situace porušuje základní zásadu, kterou se řídí jmenování soudců u Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny), a porušuje tak právo na „soud zřízený zákonem“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP. Z toho vyplývá, že nezávislost a nestrannost Ústavního soudu jsou tímto vážně ohroženy, přestože článek 19 SEU a článek 47 Listiny ukládají takové záruky vnitrostátním soudům.

[55] – Dz. U. z roku 2015, položka 2129.

[56] – Dz. U. z roku 2015, položka 2147.

[57] – Dz. U. z roku 2015, položka 1064.

[58] – CE:ECHR:2021:0507JUD000490718.

ii) K údajným pochybením v postupu jmenování předsedkyně Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny)

110. Rovněž se domnívám, že k závažným pochybením došlo také v postupu jmenování předsedkyně Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny).

111. Zejména v době, kdy se blížilo uplynutí mandátu předchozího předsedy Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny) (19. prosince 2016), polský zákonodárce zásadně změnil postup výběru kandidátů. Byla vytvořena nová funkce „soudce vykonávajícího funkci předsedy“, která není obsažena v Ústavě, jejíž čl. 194 odst. 2 hovoří pouze o předsedovi a místopředsedovi. Dne 20. prosince 2016, tj. den po odchodu předchozího předsedy Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny), prezident Polské republiky jmenoval J. P. do této nově vytvořené funkce. Téhož dne J. P. pověřila zasedáním tři protiprávně jmenované soudce a svolala plenární zasedání. Ze čtrnácti přítomných soudců se osm odmítlo zúčastnit hlasování a požadovalo odklad, aby se mohl zúčastnit patnáctý soudce. Tato žádost byla zamítnuta a J. P. byla zvolena předsedkyní Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny) pouhými pěti hlasy ze čtrnácti přítomných členů, včetně hlasů tří soudců, jejichž jmenování již bylo zpochybněno [59]. Dne 21. prosince 2016 byla J. P. prezidentem Polské republiky jmenována předsedkyní Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny).

112. Tento sled událostí podle mého názoru dokládá přímý a konkrétní vliv zákonodárné a výkonné moci na složení a fungování Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny), což vytváří zvýšené riziko politického ovlivňování. Integrita procesu jmenování, důvěra jednotlivců v nezávislost tohoto soudu a dodržování záruk stanovených v článku 19 SEU a článku 47 Listiny jsou proto hluboce narušeny.

113. Kromě toho, jak uvedla Komise, bylo by legitimní očekávat, že Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) zaujme opatrný postoj, aby rozptýlil pochybnosti vyvolané těmito pochybeními. Místo toho M. M. zasedal ve věcech, které přímo zpochybňovaly legalitu jeho vlastního jmenování, čímž porušil požadavek nestrannosti [60].

114. V konečném výsledku a s přihlédnutím k výše uvedenému není pochyb o tom, že Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) nelze označit za nezávislý a nestranný „soud zřízený zákonem“, jak to vyžaduje čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, posílený článkem 47 Listiny. Toto selhání totiž podrývá oprávněné očekávání jednotlivců ve schopnost vnitrostátních soudů uplatňovat unijní právo v souladu s evropskými standardy, a tím ohrožuje integritu a účinnost právního řádu Unie.

115. Proto a na základě nesporných skutečností se domnívám, že postup jmenování tří soudců v prosinci 2015, jakož i soudkyně J. P. do funkce předsedkyně Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny) se vyznačoval několika pochybeními, která lze označit za „zjevná a závažná“.

[59] – Konkrétně plenární zasedání soudců Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny) dne 20. prosince 2016 šesti hlasy ze čtrnácti přítomných soudců zvolilo dva kandidáty: J. P. pěti hlasy a M. M., tj. soudce jmenovaného k Ústavnímu soudu (Trybunał Konstytucyjny) dne 2. prosince 2015 v rozporu s čl. 194 odst. 1 Ústavy, jedním hlasem.

[60] – Jak Komise zejména uvedla, Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) rozhodoval rovněž v senátech, jejichž členem byl i soudce M. M., zejména ve věcech, které se přímo týkaly legality jmenování tří soudců Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny) (včetně M. M.) dne 2. prosince 2015, kdy již během sedmého volebního období Sejmu byli zvoleni jiní soudci [viz např. nález ze dne 24. října 2017, K 1/17, Dz. U. z roku 2017, položka 2001, body 145 až 159, v němž Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) zkoumal ústavnost ustanovení umožňujícího přidělení věcí soudcům Ústavního soudu (Trybunał Konstytucyjny) protiprávně jmenovaným dne 2. prosince 2015 na již obsazená místa. Návrh Národního ochránce práv (Rzecznik Praw Obywatelskich, Polsko) na vyloučení M. M. a H. C., členů senátu zkoumajícího ústavnost ustanovení, které se přímo týkalo jejich postavení, byl v této věci zamítnut]. V tomto ohledu viz také rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. května 2021, Xero Flor sp. z o.o. v. Polsko (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, § 273).

116. S ohledem na výše uvedené skutečnosti navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl, že Polská republika nesplnila povinnost, která pro ni vyplývá z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, a to tím, že nezajistila, aby Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) splňoval požadavek nezávislého a nestranného soudu, který byl předem zřízen zákonem.

117. Z výše uvedených důvodů navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl, že třetí výtka Komise je opodstatněná.

VI. K nákladům řízení

118. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

119. Podle řešení, které navrhuji, je třeba vzhledem k tomu, že Komise požadovala nákladů řízení po Polské republice a Polská republika neměla ve věci úspěch, uložit Polské republice, aby nesla vlastní náklady řízení a nahradila náklady řízení vynaložené Komisí.

VII. Závěry

120. S ohledem na výše uvedené skutečnosti navrhuji, aby Soudní dvůr:

„1) určil, že s přihlédnutím k výkladu Ústavy Polské republiky (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej) podanému Ústavním soudem (Trybunał Konstytucyjny, Polsko) v nálezech ze dne 14. července 2021 a ze dne 7. října 2021 Polská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU;

2) určil, že s přihlédnutím k výkladu Ústavy Polské republiky podanému Ústavním soudem (Trybunał Konstytucyjny) v nálezech ze dne 14. července 2021 a ze dne 7. října 2021 Polská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z obecných zásad autonomie, přednosti, efektivity a jednotného uplatňování práva Unie, a nerespektovala závaznost rozsudků Soudního dvora;

3) určil, že Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) nesplňuje požadavky nezávislého a nestranného soudu, který byl předem zřízen zákonem, z důvodu pochybení v postupu jmenování tří jeho členů v prosinci 2015 a jeho předsedkyně v prosinci 2016, a že tedy Polská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU;

4) uložil Polské republice, aby nesla vlastní náklady řízení a nahradila náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.“