Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
EVGENIJE TANČEVA
přednesené dne 6. května 2021 [1]

Věc C-791/19

Evropská komise
proti

Polské republice

„Nesplnění povinnosti státem – Vnitrostátní opatření, jimiž se zavádí kárný režim soudců – Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU – Právní stát – Nezávislost soudců – Definice kárných provinění – Posouzení nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem – Přiměřená lhůta – Právo na obhajobu – Články 47 a 48 Listiny základních práv Evropské unie – Článek 267 SFEU – Překážka práva vnitrostátních soudů předkládat Soudnímu dvoru žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce“

I. Úvod

1. V projednávané věci zahájila Evropská komise řízení proti Polské republice na základě článku 258 SFEU z důvodu nesplnění povinností, které pro ni vyplývají z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a čl. 267 druhého a třetího pododstavce SFEU, přičemž příčinou nesplnění povinností jsou vnitrostátní opatření, jimiž se zřizuje nový kárný režim pro soudce Sądu Nawyższego (Nejvyšší soud, Polsko; dále jen „Nejvyšší soud“) a obecných soudů zavedený právními předpisy přijatými v roce 2017 [2].

2. Podstatou tvrzení Komise je konkrétně to, že se Polská republika dopustila porušení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU ze čtyř následujících důvodů: zaprvé, kvalifikace obsahu soudních rozhodnutí jako kárného provinění; zadruhé, nedostatku nezávislosti a nestrannosti Izby Dyscyplinarnej Sądu Nawyższego (kárné kolegium Nejvyššího soudu, Polsko; dále jen „kárné kolegium“); zatřetí, diskreční pravomoci předsedy tohoto kolegia určit příslušný soud, která brání tomu, aby byly kárné věci rozhodovány soudem zřízeným zákonem; a začtvrté, neexistence záruky projednání kárných věcí v přiměřené lhůtě a nezajištění práva obviněných soudců na obhajobu, čímž jsou zohledňována práva zakotvená v článcích 47 a 48 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

3. Komise rovněž tvrdí, že Polská republika porušila čl. 267 druhý a třetí pododstavec SFEU, neboť právo vnitrostátních soudů předkládat Soudnímu dvoru žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je omezeno možností zahájit kárné řízení se soudci, kteří toto právo vykonají.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Obecné soudy se dělí na okresní, krajské a odvolací soudy, čítající dle nedávno provedené statistiky přibližně 10 000 soudců.

4. Na projednávanou věc je nutno nahlížet v kontextu rostoucího počtu věcí, které byly Soudnímu dvoru předloženy v souvislosti s legislativními změnami dotýkajícími se nezávislosti soudců v Polsku [3], včetně nezávislosti kárného kolegia, které již vedly k vydání rozsudku ze dne 19. listopadu 2019 ve věci A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) [4], společně s dalšími aspekty majícími vliv na nový kárný režim soudců, jak bylo zdůrazněno v rozsudku ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny [5]. Jak je obecně dobře známo, tyto změny vyvolaly rozsáhlou mezinárodní kritiku [6] a vedly k vydání odůvodněného stanoviska Komise podle čl. 7 odst. 1 SEU týkajícího se otázky právního státu v Polsku [7].

5. Projednávaná věc je totiž již třetí žalobou podanou Komisí proti Polské republice na základě článku 258 SFEU z důvodu tvrzeného porušení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU způsobeného uvedenými změnami [8]. Prvními dvěma rozsudky ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) [9], a ze dne 5. listopadu 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost obecných soudů) [10], Soudní dvůr v souladu s mým stanoviskem v těchto věcech v podstatě rozhodl, že opatření spočívající ve snížení věku odchodu do důchodu u soudců Nejvyššího soudu a obecných soudů a přiznávající prezidentu Polské republiky (dále jen „prezident republiky“) a ministru spravedlnosti diskreční pravomoc prodloužit dobu aktivní služby těchto soudců jsou neslučitelná se závazky Polské republiky podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, neboť jsou v rozporu se zásadami nezávislosti soudnictví a neodvolatelnosti soudců zaručenými tímto ustanovením.

6. Projednávaná věc má pro unijní právní řád bezpochyby zásadní význam. Kárný režim soudců je, obecně řečeno, ztělesněním souboru pravidel, která umožňují, aby soudci nesli odpovědnost za vážné formy porušení povinností, čímž tento soubor pravidel přispívá k posílení důvěry veřejnosti v soudnictví [11]. Přesto však musí existovat dostatečné záruky, aby nebyla hrozbou nebo uložením sankcí, které mohou být proti soudcům použity, ohrožena jejich nezávislost. Takový režim je tedy provázán s institutem právního státu a tím i s fungováním a budoucností unijního soudního systému, které závisí na fungování Soudního dvora a vnitrostátních soudů.

7. Z uvedeného důvodu poskytuje projednávaná věc Soudnímu dvoru příležitost rozvinout svou judikaturu týkající se slučitelnosti opatření přijatých členským státem, která se týkají organizace jeho soudnictví, a zejména kárného režimu soudců, s požadavky čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU na zajištění účinné soudní ochrany a dodržování zásad právního státu v unijním právním řádu. Projednávaná věc v tomto kontextu rovněž nastoluje některé důležité otázky týkající se vztahu mezi čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU a články 47 a 48 Listiny.

8. V tomto stanovisku uvedu důvody, proč mám za to, že projednávané žalobě pro nesplnění povinnosti je nutno vyhovět.

3 – Viz rozsudky ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky v systému soudnictví) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586); ze dne 17. prosince 2020, Openbaar Ministerie (Nezávislost vystavujícího justičního orgánu) (C-354/20 PPU a C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033); ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Prostředek nápravy) (C-824/18, EU:C:2021:153); a poznámky pod čarou 4, 5, 9 a 10 tohoto stanoviska.

4 – C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982 (dále jen „rozsudek A. K. a další“).

5 – C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234 (dále jen „rozsudek Miasto Łowicz“). V tomto rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané dotčenými soudci (viz bod 41 tohoto stanoviska) jsou nepřípustné z důvodu neexistence věcného vztahu mezi původním řízením a ustanoveními unijního práva.

6 – Viz mé stanovisko ve věci A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:551, dále jen „stanovisko ve věci A. K. a další“, bod 1 poznámka pod čarou 4).

7 – Viz odůvodněný návrh Komise podle čl. 7 odst. 1 SEU týkající se otázky právního státu v Polsku, COM(2017) 835 final, ze dne 20. prosince 2017.

8 – Komise podala čtvrtou žalobu pro nesplnění povinnosti proti Polské republice týkající se nového kárného režimu (viz tisková zpráva ze dne 27. ledna 2021, IP/21/224). Viz dále poznámka pod čarou 49 tohoto stanoviska.

9 – C-619/18, EU:C:2019:531. Viz též mé stanovisko ve věci Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:325).

10 – C-192/18, EU:C:2019:924. Viz též mé stanovisko ve věci Komise v. Polsko (Nezávislost obecných soudů) (C-192/18, EU:C:2019:529).

11 – Pokud jde o obecný přehled, viz Devlin, R., a Wildeman, S. (eds), *Disciplining Judges: Contemporary Challenges and Controversies*, Edward Elgar, 2021.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

9. Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU stanoví:

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

10. Článek 267 druhý a třetí pododstavec SFEU stanoví:

„Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o této otázce.

Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie.“

B. Polské právo

1. Zákon o Nejvyšším soudu

11. Novelizace polského práva týkající se nového kárného režimu soudců Nejvyššího soudu a obecných soudů, o který v projednávané věci jde, byly provedeny ustawou o Sądzie Najwyższym (zákon o Nejvyšším soudu) ze dne 8. prosince 2017 (Dz. U. z roku 2018, č. 5, v platném znění; dále jen „zákon o Nejvyšším soudu“), který nabyl účinnosti dne 3. dubna 2018.

12. Podle článku 3 zákona o Nejvyšším soudu byla tímto zákonem zřízena v rámci Nejvyššího soudu dvě nová kolegia, a sice tzv. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Kolegium pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné Nejvyššího soudu, Polsko; dále jen „kolegium pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné“) podle čl. 3 odst. 4 zákona o Nejvyšším soudu a kárné kolegium podle čl. 3 odst. 5 zákona o Nejvyšším soudu.

13. Článek 27 zákona o Nejvyšším soudu stanoví:

„1. Kárné kolegium rozhoduje:

1) ve věcech kárných

   a) týkajících se soudců Nejvyššího soudu,

   b) projednávaných Nejvyšším soudem v souvislosti s kárnými řízeními vedenými podle:

[…]

– zákona o organizaci obecných soudů ze dne 27. července 2001;

[…]“

14. Článek 73 zákona o Nejvyšším soudu stanoví:

„1. Kárnými soudy v kárných věcech týkajících se soudců Nejvyššího soudu jsou:

1) v prvním stupni – Nejvyšší soud v senátech složených ze dvou soudců kárného kolegia a jednoho přísedícího Nejvyššího soudu;

2) ve druhém stupni – Nejvyšší soud v senátech složených ze tří soudců kárného kolegia a dvou přísedících Nejvyššího soudu.“

15. Článek 97 zákona o Nejvyšším soudu stanoví:

„1. Zjistí-li Nejvyšší soud při přezkumu věci zjevné porušení pravidel – nezávisle na svých dalších pravomocích, upozorní dotyčný soud na pochybení. Před upozorněním na pochybení je povinen informovat soudce, který je členem soudního kolegia, nebo soudce, kteří jsou členy tohoto kolegia, o možnosti předložit písemné vysvětlení ve lhůtě 7 dnů. Zjištění pochybení a upozornění na něj nemá vliv na výsledek věci.

[…]

3. Nejvyšší soud může v případě upozornění na pochybení podat ke kárnému soudu návrh na přezkum kárné věci. Prvostupňovým kárným soudem je Nejvyšší soud.“

2. Zákon o organizaci obecných soudů

16. Kárný režim soudců obecných soudů je rovněž upraven ustawou – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zákon o organizaci obecných soudů) ze dne 27. července 2001 (Dz. U. z roku 2001, částka 98, č. 1070, v platném znění, zejména ve znění zákona o Nejvyšším soudu; dále jen „zákon o organizaci obecných soudů“).

17. Článek 107 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů, ve znění použitelném v rozhodné době [12], stanoví:

„Soudce je kárně odpovědný za služební provinění (kárné provinění), včetně zjevného a hrubého porušení právních předpisů a narušení důstojnosti soudcovské funkce.“

18. Článek 110 odst. 3 zákona o organizaci obecných soudů stanoví:

„Kárný soud, v jehož obvodu vykonává funkci soudce, proti němuž je vedeno kárné řízení, není oprávněn rozhodovat ve věcech uvedených v odst. 1 bodě 1 písm. a). Kárný soud příslušný k projednání věci určí předseda Nejvyššího soudu, který řídí činnost kárného kolegia, na návrh kárného zmocněnce.“

19. Článek 112b zákona o organizaci obecných soudů stanoví:

„1. Ministr spravedlnosti může pro účely určité věci týkající se soudce jmenovat kárného zmocněnce ministra spravedlnosti. Jmenování kárného zmocněnce ministra spravedlnosti brání jiným úředníkům činit ve věci úkony.

12 – Viz poznámka pod čarou 49 tohoto stanoviska.

2. Kárný zmocněnec ministra spravedlnosti je jmenován z řad soudců obecných soudů nebo Nejvyššího soudu. Ve věcech kárných provinění naplňujících znaky skutkové podstaty úmyslných trestných činů, které jsou státním zastupitelstvím stíhány z moci úřední, může být kárný zmocněnec ministra spravedlnosti jmenován i z řad státních zástupců určených prvním náměstkem nejvyššího státního zástupce. V odůvodněných případech, zejména v případě smrti nebo dlouhodobé překážky v plnění funkce kárného zmocněnce ministra spravedlnosti, určí ministr spravedlnosti namísto něj jiného soudce, nebo ve věci kárného provinění naplňujícího znaky skutkové podstaty úmyslného trestného činu, který je státním zastupitelstvím stíhán z moci úřední, soudce nebo státního zástupce.

3. Kárný zmocněnec ministra spravedlnosti může zahájit řízení na návrh ministra spravedlnosti nebo vstoupit do probíhajícího řízení.

4. Má se za to, že jmenováním kárného zmocněnce ministra spravedlnosti je podán návrh na zahájení vyšetřovacího nebo kárného řízení.

5. Funkce kárného zmocněnce ministra spravedlnosti zaniká právní mocí rozhodnutí o odmítnutí zahájení kárného řízení, o zastavení kárného řízení nebo o skončení kárného řízení. Zánik funkce kárného zmocněnce ministra spravedlnosti nebrání tomu, aby byl kárný zmocněnec ministra spravedlnosti v téže věci ministrem spravedlnosti opětovně jmenován."

20. Článek 113a zákona o organizaci obecných soudů stanoví:

„Úkony související s ustanovením obhájce *ex offo* a s převzetím obhajoby tímto obhájcem nestaví běh kárného řízení."

21. Článek 114 odst. 7 zákona o organizaci obecných soudů stanoví:

„Po sdělení kárného obvinění požádá kárný zmocněnec předsedu Nejvyššího soudu, který řídí práci kárného kolegia, aby určil příslušný prvostupňový kárný soud. Předseda Nejvyššího soudu, který řídí práci kárného kolegia, tento soud určí do sedmi dnů od obdržení žádosti."

22. Článek 115a odst. 3 zákona o organizaci obecných soudů stanoví:

„Kárný soud vede řízení i navzdory odůvodněné nepřítomnosti obviněného, jenž byl řádně vyrozuměn, nebo jeho obhájce, ledaže by to bylo v rozporu se zájmem na řádném průběhu kárného řízení."

3. Zákon o KRS

23. Krajowa Rada Sądownictwa (Národní rada soudnictví, Polsko; dále jen „KRS") se řídí ustawou o Krajowej Radzie Sądownictwa (zákon o Národní radě soudnictví) ze dne 12. května 2011 (Dz. U. z roku 2011, částka 126, č. 714), ve znění zejména ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (zákon, kterým se mění zákon o Národní radě soudnictví a některé další zákony) ze dne 8. prosince 2017 (Dz. U. z roku 2018, č. 3; dále jen „zákon o KRS"), který nabyl účinnosti dne 17. ledna 2018.

24. Článek 9a zákona o KRS stanoví:

„1. Sněmovna [polského parlamentu] volí z řad soudců Nejvyššího soudu, obecných soudů, správních soudů a vojenských soudů 15 členů [KRS] na společné čtyřleté funkční období.

2. Při volbě podle odstavce 1 Sněmovna pokud možno přihlíží k potřebě, aby byli v [KRS] zastoupeni soudci jednotlivých odvětví soudnictví a jednotlivých stupňů soudů.

3. Společné funkční období nových členů [KRS] volených z řad soudců začíná plynout dnem následujícím po dni, kdy došlo k jejich zvolení. Členové [KRS] jmenovaní na předchozí funkční období setrvají ve funkci do dne, kterým začíná plynout společné funkční období nových členů [KRS].“

III. Postup před zahájením soudního řízení

25. Dne 3. dubna 2019 zaslala Komise Polské republice výzvu dopisem podle článku 258 SFEU ohledně slučitelnosti nového kárného režimu soudců Nejvyššího soudu a obecných soudů – jak vyplývá ze zákona o Nejvyšším soudu, zákona o organizaci obecných soudů a zákona o KRS (společně dále jen „napadená opatření“) – s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU a čl. 267 druhým a třetím pododstavcem SFEU a vyzvala ji k předložení vyjádření ve lhůtě dvou měsíců.

26. Polská republika odpověděla na výzvu dopisem dne 1. června 2019 a argumenty Komise zpochybnila.

27. Dne 17. července 2019 zaslala Komise Polské republice odůvodněné stanovisko, v němž tvrdila, že dotčený kárný režim porušuje ustanovení Smlouvy uvedená v bodě 25 tohoto stanoviska, a vyzvala ji, aby tomuto odůvodněnému stanovisku vyhověla ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení.

28. Dne 17. září 2019 Polská republika na toto odůvodněné stanovisko odpověděla tak, že výtky týkající se tvrzených porušení nejsou opodstatněné.

IV. Řízení před Soudním dvorem

29. Návrhem došlým dne 25. října 2019 podala Komise k Soudnímu dvoru projednávanou žalobu na základě článku 258 SFEU. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

1) určil, že Polská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU:

– tím, že umožňuje, aby obsah soudních rozhodnutí mohl být kvalifikován jako kárné provinění soudců obecných soudů;

– nezaručuje nezávislost a nestrannost kárného kolegia, jemuž přísluší přezkum rozhodnutí vydaných v kárných řízeních se soudci;

– uděluje předsedovi kárného kolegia diskreční pravomoc určit příslušný prvostupňový kárný soud ve věcech týkajících se soudců obecných soudů, a tudíž nezaručuje, aby byly kárné věci projednávány soudem zřízeným zákonem;

– uděluje ministru spravedlnosti pravomoc jmenovat kárného zmocněnce ministra spravedlnosti, a tudíž nezaručuje, aby byly kárné věci týkající se soudců obecných soudů projednávány v přiměřené lhůtě, a stanoví, že úkony související s ustanovením obhájce a s převzetím obhajoby tímto obhájcem nestaví běh kárného řízení a že kárný soud vede řízení i v případě odůvodněné nepřítomnosti kárně obviněného soudce, který byl uvědomen, nebo jeho obhájce, a tudíž nezajišťuje právo na obhajobu kárně obviněných soudců obecných soudů;

2) určil, že Polská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 267 druhého a třetího pododstavce SFEU, tím, že umožňuje, aby právo soudů předkládat Soudnímu dvoru žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce bylo omezeno možností zahájit kárné řízení; a

3) uložil Polské republice náhradu nákladů řízení.

30. V žalobní odpovědi podané dne 9. ledna 2020 Polská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

1) tuto žalobu v plném rozsahu zamítl jako neopodstatněnou a

2) uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

31. Komise podala rovněž repliku dne 21. února 2020 a Polská republika dupliku dne 6. května 2020.

32. Rozhodnutím ze dne 26. listopadu 2019 předseda Soudního dvora zamítl žádost Komise o projednání této věci ve zrychleném řízení a rozhodl o přednostním projednání věci podle čl. 53 odst. 3 jednacího řádu Soudního dvora.

33. Samostatným podáním došlým dne 23. ledna 2020 podala Komise návrh na předběžná opatření, jímž navrhuje, aby Soudní dvůr Polské republice nařídil: zaprvé pozastavit uplatňování ustanovení čl. 3 bodu 5, článku 27 a čl. 73 odst. 1 zákona o Nejvyšším soudu, jež zakládají pravomoc kárného kolegia rozhodovat jak v řízení v prvním stupni, tak v řízení v druhém stupni v kárných věcech týkajících se soudců; zadruhé zdržet se předávání věcí projednávaných kárným kolegiem soudnímu kolegiu, které nesplňuje požadavky nezávislosti, jež byly vymezeny zejména v rozsudku A. K. a další, a zatřetí sdělit Komisi nejpozději jeden měsíc po doručení usnesení Soudního dvora opatření, která přijala k úplnému splnění povinností plynoucích z tohoto usnesení.

34. Usneseními ze dne 11., 19. a 20. února 2020 povolil předseda Soudního dvora Belgickému království, Dánskému království, Finské republice, Nizozemskému království a Švédskému království vstup do tohoto řízení v postavení vedlejších účastníků na podporu návrhových žádání Komise.

35. Usnesením ze dne 8. dubna 2020 [13] Soudní dvůr návrhu Komise na předběžná opatření v plném rozsahu vyhověl až do vyhlášení rozsudku, kterým bude ukončeno řízení v projednávané věci.

36. Na jednání konaném dne 1. prosince 2020 přednesly ústní vyjádření Komise, Belgické království, Dánské království, Finská republika, Nizozemské království, Polská republika a Švédské království.

V. Shrnutí argumentace účastnic řízení

A. K žalobním důvodům týkajícím se porušení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU

1. K použitelnosti a dosahu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU

37. Komise tvrdí, že se v projednávané věci použije čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, neboť Nejvyšší soud a obecné soudy rozhodují o otázkách týkajících se použití nebo výkladu unijního práva. Dle jejího názoru zahrnuje podle judikatury Soudního dvora [14] čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU veškeré záruky vyplývající z článků 47 a 48 Listiny, včetně práva na soud zřízený zákonem, práva být vyslechnut v přiměřené lhůtě a práva na obhajobu, jelikož mají zabránit tomu, aby byla kárná opatření použita jako systém politické kontroly obsahu soudních rozhodnutí.

13 – Komise v. Polsko (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

14 – Komise odkazuje zejména na rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531).

38. Polská republika tvrdí, že tato práva vzniklá na základě článků 47 a 48 Listiny nevyplývají z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, takže třetí a čtvrtý žalobní důvod nemohou obstát. S ohledem na oblast působnosti Listiny ve vztahu k členským státům, jak je stanovena v čl. 51 odst. 1 Listiny, se tato práva nevztahují na kárné věci projednávané na základě napadených opatření, jelikož mají vnitrostátní povahu a v takových případech kárný soud neuplatňuje unijní právo.

39. Podle Belgického království a Švédského království se čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU v projednávané věci použije. Belgické království připomíná, že v judikatuře Soudního dvora jsou hmotněprávní záruky, kterým podléhá účinná soudní ochrana na základě čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a na základě článku 47 Listiny, stejné.

2. K prvnímu žalobnímu důvodu, týkajícímu se kvalifikace obsahu soudních rozhodnutí jako kárného provinění

40. V rámci prvního žalobního důvodu Komise tvrdí, že čl. 107 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů i čl. 97 odst. 1 a 3 zákona o Nejvyšším soudu porušují na základě svého znění čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, jelikož vnitrostátním orgánům příslušným v kárných věcech týkajících se soudců obecných soudů umožňují vykládat podmínky kárné odpovědnosti takovým způsobem, aby mohl být obsah soudních rozhodnutí kvalifikován jako kárné provinění. To umožňuje použít kárný režim jako prostředek výkonu politické kontroly nad soudci obecných soudů v rozporu se zásadou nezávislosti soudců, která je tímto ustanovením chráněna. I kdyby definice kárných provinění, a konkrétně kategorie zjevných a hrubých porušení právních předpisů podle čl. 107 odst. 1 tohoto zákona, nebyla právní úpravou přijatou v roce 2017 změněna, je její výklad svěřen kárnému kolegiu, které není nezávislé, jak je podrobně popsáno v druhém žalobním důvodu, a není vázáno stávající judikaturou Nejvyššího soudu, která se přiklání k restriktivnímu výkladu [15].

41. Komise tvrdí, že takový výklad čl. 107 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů, podle kterého toto ustanovení zahrnuje i obsah soudních rozhodnutí, je v praxi doložen opatřeními přijatými kárným zmocněncem ve věcech soudců obecných soudů a jeho dvěma zástupci jmenovanými ministrem spravedlnosti v roce 2018, kteří v rámci nového kárného režimu vystupují proti soudcům jako státní zástupci. Dne 29. listopadu 2018 byla zahájena vyšetřování za účelem určení, zda se jistí tři soudci dopustili kárného provinění v souvislosti s žádostmi o rozhodnutí o předběžné otázce podanými ve věcech C-558/18, C-563/18 a C-623/18, v nichž jim bylo nařízeno podat vysvětlení ohledně možného „překročení pravomoci“ z důvodu podání těchto žádostí [16]. Dne 3. září 2019 bylo zahájeno vyšetřování za účelem určení, zda se soudce, který podal žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věcech C-748/19 až C-754/19, týkající se zejména požadavků nezávislosti soudců ve vztahu k soudu, který byl obsazen mimo jiné i soudcem vyslaným ministrem spravedlnosti, dopustil kárného provinění [17]. Dne 6. prosince 2019 bylo s tímto soudcem zahájeno kárné řízení, a to mimo jiné z důvodu zpochybnění nezávislosti dotčeného soudce a protiprávního podání dotčených žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce [18].

42. Komise uvádí ještě další případy, ke kterým došlo po předložení projednávané věci. Rozhodnutím ze dne 4. února 2020 [19] kárné kolegium odvolalo z funkce soudce, s nímž bylo dne 29. listopadu 2019 zahájeno kárné řízení týkající se rozhodnutí tohoto soudce ověřit právní postavení soudce ve světle legislativních změn provedených ve složení KRS [20]. V tomto rozhodnutí kárné kolegium zejména

15 – Komise odkazuje mimo jiné na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. října 2003 (SNO 48/03).

16 – Sdělení zástupce kárného zmocněnce ve věcech soudců obecných soudů ze dne 29. listopadu 2018 soudcům Krajského soudu v Lodži, Krajského soudu ve Varšavě a Krajského soudu ve Velkopolském Hořově; sdělení kárného zmocněnce ve věcech soudců obecných soudů ze dne 17. prosince 2018 o vyšetřováních vedených v souvislosti s žádostmi o rozhodnutí o předběžné otázce podanými Soudnímu dvoru.

17 – Sdělení kárného zmocněnce ve věcech soudců obecných soudů ze dne 3. září 2019 týkající se soudce Krajského soudu ve Varšavě.

18 – Sdělení kárného zmocněnce ve věcech soudců obecných soudů ze dne 6. prosince 2019 týkající se soudce Krajského soudu ve Varšavě.

19 – Rozhodnutí kárného kolegia ze dne 4. února 2020 (II DO 1/20).

20 – Sdělení kárného zmocněnce ve věcech soudců obecných soudů ze dne 29. listopadu 2019 týkající se soudce Okresního soudu v Olštýnu.

uvedlo, že jednání tohoto soudce představuje zjevné a závažné porušení právních předpisů a narušení důstojnosti funkce podle čl. 107 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů a že o protiprávnosti rozhodnutí tohoto soudce není pochyb. Rovněž byla zahájena kárná řízení proti třem soudcům, kteří zpochybnili právní postavení soudců z důvodu těchto změn [21].

43. Komise tvrdí, že čl. 97 odst. 1 a 3 zákona o Nejvyšším soudu posiluje právní účinky čl. 107 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů, neboť spojuje možnost Nejvyššího soudu zaslat soudu upozornění na pochybení, spočívající ve zjevném porušení právních předpisů, se zahájením kárného řízení se soudcem. Použije se v rámci nového řízení o mimořádném opravném prostředku, které spočívá v přezkumu rozsudků obecných soudů vydaných před mnoha lety a je vedeno kolegiem pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné, jež je, stejně jako kárné kolegium, novým kolegiem Nejvyššího soudu složeným ze soudců navržených nově vytvořenou KRS.

44. Polská republika tvrdí, že se soudci nebylo zahájeno žádné kárné řízení kvůli obsahu soudních rozhodnutí a neexistuje žádný „odrazující účinek“. Definice kárných provinění platí již dlouhou dobu bez jakýchkoli problémů, jak dokazuje stávající judikatura Nejvyššího soudu [22]. Příklady citované Komisí jsou irelevantní a rozsudek Soudního dvora v projednávané věci se musí vztahovat ke stavu, který panoval na konci období uvedeného v odůvodněném stanovisku. Článek 97 odst. 1 a 3 zákona o Nejvyšším soudu se použije v odlišném kontextu, přičemž Nejvyšší soud požaduje pouze zahájení kárného řízení.

45. Belgické království, Dánské království, Finská republika a Švédské království vyzdvihly na jednání řadu zpráv vydaných vnitrostátními a mezinárodními orgány, které kritizují vyšetřování a kárná řízení zahajovaná se soudci, jakož i širokou definici kárných provinění. Podle Finské republiky, Nizozemského království a Švédského království má tato praxe na soudce „odrazující účinek“. Dánské království dodává, že spojení s jinými změnami ještě zvyšuje riziko toho, že kárná opatření mohou být použita za účelem vyvíjení nátlaku na soudce.

3. Ke druhému žalobnímu důvodu, týkajícímu se nezávislosti a nestrannosti kárného kolegia

46. V rámci druhého žalobního důvodu Komise tvrdí, že čl. 3 bod 5, článek 27 a čl. 73 odst. 1 zákona o Nejvyšším soudu ve spojení s článkem 9a zákona o KRS nezaručují nezávislost a nestrannost kárného kolegia. Podle čl. 3 bodu 5, článku 27 a čl. 73 odst. 1 zákona o Nejvyšším soudu představuje kárné kolegium pro soudce obecného soudu kárný soud druhého stupně, v některých případech stupně prvního, a pro soudce Nejvyššího soudu pak kárný soud prvního a druhého stupně. Článek 9a zákona o KRS mění způsob jmenování soudců-členů KRS, přičemž KRS je ústavním orgánem, jehož funkce zahrnují i navrhování soudců pro účely jmenování prezidentem republiky.

47. Komise tvrdí, že spojení několika prvků, které byly do polského práva zavedeny současně, je odrazem určitého „strukturálního narušení“, a vyvolává tak pochybnosti o neovlivnitelnosti kárného kolegia vnějšími faktory a o jeho neutralitě ve vztahu k protichůdným zájmům. K těmto prvkům patří: i) kárné kolegium bylo v rámci Nejvyššího soudu vytvořeno *ex nihilo*; ii) je příslušné k rozhodování o kárných řízeních vedených se soudci; iii) vyznačuje se vysokou mírou organizační a finanční autonomie ve vztahu k ostatním kolegiím Nejvyššího soudu; iv) je složeno ze soudců jmenovaných po vytvoření kárného kolegia na návrh nově zřízené KRS, nikoli přeložením soudců, kteří již pracují v jiných kolegiích Nejvyššího soudu; a v) funkční období členů KRS byla předčasně skončena a pravidla upravující způsob jmenování soudců-členů KRS byla změněna, což vedlo k politizaci KRS,

21 – Sdělení kárného zmocněnce ve věcech soudců obecných soudů ze dne 15. prosince 2019 týkající se soudců Odvolacího soudu v Katovicích; sdělení zástupce kárného zmocněnce ve věcech soudců obecných soudů ze dne 14. února 2020 týkající se soudce Krajského soudu v Jelení Hoře.

22 – Polská republika odkazuje mimo jiné na rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 29. října 2003 (SNO 48/03) a ze dne 17. října 2006 (SNO 59/06).

kdy je 23 z 25 členů jmenováno nebo zastoupeno orgány zákonodárné a výkonné moci, a ke zvýšenému vlivu těchto orgánů na postup jmenování soudců kárného kolegia. Komise se opírá o rozsudek ve věci A. K. a další, jakož i o judikaturu Nejvyššího soudu uplatňující kritéria specifikovaná v uvedeném rozsudku.

48. Polská republika tvrdí, že postup pro jmenování soudců dle polského práva se neliší od přístupů, které zaujímají jiné členské státy, a změny ve způsobu jmenování soudců-členů KRS posilují jejich reprezentativnost. Podle názoru Polské republiky požívají soudci kárného kolegia výhod propracovaného systému záruk souvisejících zejména s jejich neodvolatelností, imunitou a odměňováním, což je podle judikatury Soudního dvora nutno zohlednit [23]. Vysoká míra organizační a finanční autonomie kárného kolegia posiluje jeho nezávislost, přičemž soudci tohoto kolegia pobírají o 40 % větší odměnu za to, že určité placené činnosti nevykonávají. Judikatura kárného kolegia svědčí o jeho nezávislosti, jak dokládá přehled připojený k podáním. Rozsudek ve věci A. K. a další konstatuje soulad sporných ustanovení s unijním právem, přičemž judikatura Nejvyššího soudu, na kterou odkazuje Komise, je irelevantní.

49. Belgické království tvrdí, že závěru o nedostatku nezávislosti kárného kolegia nasvědčují i pokyny vydané mezinárodními orgány týkající se nezávislosti soudců. Podle Dánského království a Finské republiky to potvrzuje i judikatura Soudního dvora, včetně rozsudku ve věci A. K. a další.

4. Ke třetímu žalobnímu důvodu, týkajícímu se pravomoci předsedy kárného kolegia určit kárný soud

50. V rámci třetího žalobního důvodu Komise tvrdí, že čl. 110 odst. 3 a čl. 114 odst. 7 zákona o organizaci obecných soudů, které přiznávají předsedovi kárného kolegia téměř neomezenou pravomoc určit příslušný prvostupňový kárný soud ve věcech týkajících se soudců obecných soudů, nezaručují, že tyto věci budou projednávány soudem zřízeným zákonem, a jsou tedy s ohledem na judikaturu Soudního dvora a rozsudky Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) týkající se čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen „EÚLP“) v rozporu s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU. Vzhledem k tomu, že kárné kolegium není nezávislé, nemůže přiznání takové pravomoci předsedovi tohoto kolegia představovat účinnou záruku nezávislosti soudců a senát, který má ve věci rozhodnout, je obsazován losováním členů tohoto senátu ze soudců určitého soudu, přičemž tito soudci jsou sami jmenováni ministrem spravedlnosti.

51. Polská republika tvrdí, že každý prvostupňový kárný soud je soudem zřízeným zákonem, obsazeným v souladu se zákonem. Předseda kárného kolegia určí jeden z kárných soudů zřízených zákonem, zatímco konkrétní senát je obsazen losováním členů tohoto senátu ze seznamu všech soudců tohoto soudu, což brání nepřípustnému ovlivňování.

52. Podle Dánského království je tento žalobní důvod ještě pádnější v důsledku nedostatku nezávislosti kárného kolegia. Podle Nizozemského království to potvrzuje i judikatura ESLP.

5. Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, týkajícímu se nedodržování procesních práv soudců

53. V rámci čtvrtého žalobního důvodu, který je rozdělen na dvě části, Komise tvrdí, že články 112b a 113a, jakož i čl. 115a odst. 3 zákona o organizaci obecných soudů jsou neslučitelné s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU, neboť nezaručují, že budou kárné věci týkající se soudců obecných soudů projednávány v přiměřené lhůtě, a nezajišťují právo na obhajobu kárně obviněných soudců.

23 – Polská republika odkazuje na rozsudek A. K. a další a rozsudek ze dne 9. července 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535).

54. Pokud jde o první část tohoto žalobního důvodu, Komise tvrdí, že podle článku 112b zákona o organizaci obecných soudů má ministr spravedlnosti možnost zachovávat kárná obvinění proti určitému soudci natrvalo v platnosti tím, že jmenuje kárného zmocněnce ministra spravedlnosti, který může řízení na návrh ministra spravedlnosti zahájit, v kterékoli fázi do řízení vstoupit jako vedlejší účastník a také řízení v téže věci obnovit, a to i po jeho skončení. Ve světle judikatury ESLP týkající se trestní části čl. 6 odst. 1 EÚLP [24] není zaručen požadavek přiměřené lhůty. Argumenty vycházející ze zásady *ne bis in idem* nezohledňují jasné znění tohoto ustanovení, přičemž čl. 112b odst. 2 téhož zákona upravuje situace, kdy k zániku funkce kárného zmocněnce dojde z jiných důvodů.

55. Pokud jde o druhou část tohoto žalobního důvodu, Komise tvrdí, že článek 113a zákona o organizaci obecných soudů, který upravuje pokračování v řízení i v případě, že nebyl ustanoven obhájce *ex offo* nebo tento obhájce ještě nepřevzal obhajobu, porušuje právo na obhajobu, a to vzhledem k judikatuře ESLP týkající se čl. 6 odst. 3 písm. c) EÚLP [25] ohledně práva na přístup k právnímu poradenství. Zpochybňuje, že cílem tohoto ustanovení je pouze umožnit kárnému soudu, aby ustanovil obhájce *ex offo*, neboť to je upraveno v čl. 113 odst. 2 a 3 téhož zákona. Dle jejího názoru čl. 115a odst. 3 tohoto zákona, který stanoví, že kárný soud může vést řízení navzdory odůvodněné nepřítomnosti kárně obviněného soudce nebo jeho právního zástupce, porušuje zásadu *audiatur et altera pars*, která je součástí práva na obhajobu. Zájmy řízení nejsou stejné jako zájmy daného soudce a možnost předkládat důkazy a písemná vysvětlení v předchozích stadiích se nevyrovná účasti na řízení.

56. Polská republika k první části tohoto žalobního důvodu uvádí, že Komise nepředložila argumenty zpochybňující institut kárného zmocněnce ministra spravedlnosti zakotvený v článku 112b zákona o organizaci obecných soudů a že, pokud jde o čl. 112b odst. 5 zákona o organizaci obecných soudů, nepředložila důkazy, které by podle judikatury Soudního dvora [26] postačovaly k prokázání vnitrostátní praxe porušující požadavek přiměřené lhůty. Článek 112b odst. 5 tohoto zákona se použije pouze na řízení, v nichž nebylo vydáno pravomocné rozhodnutí a v nichž kárný zmocněnec ministra spravedlnosti již nemůže vykonávat povinnosti plynoucí z jeho funkce z jiných důvodů, jako je úmrtí nebo skončení pracovního poměru. Vzhledem k tomu, že pravomocným rozhodnutím se řízení končí, vede zahájení nového řízení k zamítnutí na základě zásady *ne bis in idem a* obdobně i zásada překážky věci pravomocně rozsouzené brání tomu, aby obvinění proti soudci, jehož věc byla skončena, zůstala v platnosti po dobu neurčitou. Neexistuje žádná souvislost mezi délkou řízení a skutečností, že toto řízení může vést kárný zmocněnec ministra spravedlnosti, který je ve vztahu k jednotlivým fázím řízení vázán stejnými lhůtami jako kárný zmocněnec ve věcech soudců obecných soudů a jeho zástupci.

57. Ve vztahu ke druhé části tohoto žalobního důvodu Polská republika tvrdí, že článek 113a zákona o organizaci obecných soudů se týká pouze ustanovení obhájce *ex offo*, což představuje výjimečnou situaci upravenou čl. 113 odst. 2, 3 a 4 tohoto zákona. Pokud jde o čl. 115a odst. 3 téhož zákona, zájmy řízení se shodují se zájmy dotčeného soudce a jsou posuzovány nezávislým soudem. Právo soudce být vyslechnut je zaručeno již v předchozích stadiích.

24 – Komise odkazuje zejména na rozsudek ze dne 17. prosince 2004, Pedersen a Baadsgaard v. Dánsko (CE:ECHR:2004:1217JUD004901799).

25 – Komise odkazuje na rozsudek ze dne 24. září 2009, Pišťalnikov v. Rusko (CE:ECHR:2009:0924JUD000702504).

26 – Polská republika odkazuje zejména na rozsudek ze dne 12. května 2005, Komise v. Belgie (C-287/03, EU:C:2005:282).

B. K žalobnímu důvodu týkajícímu se porušení čl. 267 druhého a třetího pododstavce SFEU

58. V rámci pátého žalobního důvodu Komise tvrdí, že čl. 107 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů a čl. 97 odst. 1 zákona o Nejvyšším soudu umožňují, aby bylo proti soudcům vedeno kárné řízení z důvodu podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, jak prokazují ony čtyři příklady zmíněné v kontextu prvního žalobního důvodu specifikovaného v bodě 41 tohoto stanoviska. Nezajištění záruk chránících soudce proti hrozbě kárné odpovědnosti v případě, že podají žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, porušuje článek 267 SFEU a působí vůči těmto soudcům „odrazujícím účinkem".

59. Polská republika tvrdí, že proti žádnému soudci nebylo zahájeno žádné kárné řízení z důvodu podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a že příklady uváděné Komisí neprokazují opak. Vyšetřování, která jsou vedena výjimečně a nemusí nutně vyústit v kárné řízení, nenarušují nezávislost soudců a žádný „odrazující účinek" neexistuje.

60. Dánské království, Finská republika a Švédské království tvrdí, že jak potvrzuje rozsudek ve věci Miasto Łowicz, podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nemůže mít za následek kárné řízení. Podle Finské republiky a Švédského království je nutné „odrazující účinek" na soudce zohlednit.

VI. Analýza

61. Má analýza je rozdělena do tří hlavních částí. Nejprve se budu zabývat námitkami Polské republiky týkajícími se použitelnosti a dosahu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU v kontextu třetího a čtvrtého žalobního důvodu (oddíl A). Poté posoudím meritum žalobních důvodů týkajících se porušení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU (oddíl B) a čl. 267 druhého a třetího pododstavce SFEU (oddíl C).

62. Na základě této analýzy jsem dospěl k závěru, že čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU zahrnuje právo na soud zřízený zákonem, právo na projednání věci v přiměřené lhůtě, jakož i právo na obhajobu, a že žalobní důvody založené na tomto ustanovení a na článku 267 SFEU jsou opodstatněné.

A. K použitelnosti a dosahu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU

63. Podle ustálené judikatury Soudního dvora článek 19 SEU, který vyjadřuje hodnotu právního státu potvrzenou v článku 2 SEU, pověřuje vnitrostátní soudy a Soudní dvůr úkolem zaručit plné uplatňování unijního práva ve všech členských státech a soudní ochranu práv, která pro jednotlivce z unijního práva vyplývají [27]. 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, a konkrétně z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU [28]. Podle tohoto ustanovení musí každý členský stát zajistit, aby orgány, které jakožto „soudy" ve smyslu vymezeném unijním právem spadají do jeho systému procesních prostředků v oblastech pokrytých unijním právem, splňovaly požadavky na účinnou právní ochranu [29].

27 – Viz rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 47).

28 – Viz rozsudek ze dne 5. listopadu 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost obecných soudů) (C-192/18, EU:C:2019:924, bod 102).

29 – Viz rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 55).

64. Je rovněž nesporné, že pokud jde o působnost *ratione materiae* čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, toto ustanovení se vztahuje na „oblasti pokryté právem Unie“, a to bez ohledu na situaci, ve které členské státy uplatňují toto právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny [30]. Z toho vyplývá, že čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU se vztahuje na každý vnitrostátní orgán způsobilý rozhodovat jakožto soud o otázkách, které se týkají uplatňování nebo výkladu unijního práva, a spadají tudíž do oblastí pokrytých tímto právem [31].

65. V projednávané věci je nesporné, že Nejvyšší soud i obecné soudy v Polsku rozhodují o otázkách týkajících se aplikace nebo výkladu unijního práva, a tedy otázek spadajících do oblastí pokrytých právem Unie [32]. Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU je tudíž použitelný na projednávanou žalobu pro nesplnění povinnosti, jejímž cílem je zpochybnit slučitelnost vnitrostátních opatření týkajících se kárného režimu soudců uvedených soudů s tímto ustanovením. Skutečnost, že kárná řízení vedená na základě napadených opatření nezahrnují provádění unijního práva, je irelevantní, stejně jako skutečnost, že Unie nemá žádnou obecnou pravomoc týkající se kárné odpovědnosti soudců.

66. Je nesporné, že povinnost zaručit přístup k nezávislému a nestrannému soudu vyplývá z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, a vztahuje se tak na posouzení napadených opatření z těchto důvodů. V projednávané věci však vyvstává otázka, zda toto ustanovení zahrnuje v souvislosti s těmito opatřeními i jiné záruky zakotvené v článcích 47 a 48 Listiny, a sice právo na soud zřízený zákonem, právo na projednání věci v přiměřené lhůtě a právo na obhajobu [33].

67. Na tuto otázku je podle mého názoru nutno odpovědět kladně.

68. Jak již Soudní dvůr rozhodl [34], záruky nezávislosti soudců vyplývající z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU zahrnují v kontextu kárného režimu soudců pravidla, která „stanoví zásah nezávislého orgánu v souladu s postupem, který v plné míře zaručuje dodržování práv zakotvených v článcích 47 a 48 Listiny, zejména práva na obhajobu“. Z toho vyplývá, že požadavek na zavedení kárného režimu, který zaručuje práva zakotvená v článcích 47 a 48 Listiny, z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU vyplývá.

69. Tato analýza je rovněž v souladu s judikaturou, v níž Soudní dvůr propojil záruky uvedené v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU a článek 47 Listiny. Soudní dvůr například uznal, že „[čl.] 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU […] ukládá všem členským státům povinnost stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých unijním právem ve smyslu zejména článku 47 Listiny […], takže posledně uvedené ustanovení musí být náležitě zohledněno pro účely výkladu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU“ [35]. Lze mít za to, že uvedené vyplývá ze skutečnosti, že zásada účinné soudní ochrany, na kterou odkazuje čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, představuje obecnou zásadu unijního práva vyplývající z ústavních tradic společných členským státům, která byla zakotvena v článcích 6 a 13 ESLP a je nyní potvrzena v článku 47 Listiny [36]. Jak jsem totiž vyjádřil ve

30 – Viz rozsudek ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Prostředek nápravy) (C-824/18, EU:C:2021:153, bod 111).

31 – Viz rozsudek Miasto Łowicz (bod 34).

32 – Viz rozsudky ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 56), a ze dne 5. listopadu 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost obecných soudů) (C-192/18, EU:C:2019:924, bod 104).

33 – Pokud jde konkrétně o článek 47 Listiny, lze v literatuře dohledat různé postoje; viz například Rizcallah, C., a Davio, V., „L'article 19 du Traité sur l'Union européenne: sésame de l'Union de droit“, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, sv. 31, 2020, s. 155–185, na s. 178–181; Torres Pérez, A., „From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, sv. 27, 2020, s. 105–119, na s. 111–112.

34 – Viz rozsudky ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 77), a ze dne 5. listopadu 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost obecných soudů) (C-192/18, EU:C:2019:924, bod 114).

35 – Viz rozsudek ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Prostředek nápravy) (C-824/18, EU:C:2021:153, bod 143, citace vypuštěny); viz též například rozsudky ze dne 6. října 2020, État luxembourgeois (Právní ochrana proti žádostem o informace v daňovém právu) (C-245/19 a C-246/19, EU:C:2020:795, bod 47), a ze dne 20. dubna 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, bod 45).

36 – Viz rozsudek ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Prostředek nápravy) (C-824/18, EU:C:2021:153, bod 110).

svém stanovisku ve věci A. K. a další[37], mezi čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU a článkem 47 Listiny existuje určitý „ústavněprávní můstek“ a judikatura, která se jich týká, se nevyhnutelně prolíná, neboť tato ustanovení mají společný právní původ. Práva, na která se každé z těchto ustanovení vztahuje, se tak nutně překrývají a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU zahrnuje zejména, nikoli však výlučně, i povinnost zřízení nezávislých a nestranných soudů.

70. V této souvislosti je nutno připustit, že právo na soud zřízený zákonem přímo souvisí s nezávislostí soudců[38] a představuje rovněž jednu z podmínek, které musí být splněny, aby měl daný orgán postavení „soudu“ ve smyslu unijního práva podle článku 267 SFEU[39]. Z judikatury vyplývá, že Soudní dvůr vykládá požadavek nezávislosti soudců na základě článku 267 SFEU ve světle požadavku stanoveného v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU[40]. Pro tento požadavek to tedy podle všeho platí také.

71. Společně s nezávislostí soudců jsou právo na soud zřízený zákonem, právo na projednání věci v přiměřené lhůtě a právo na obhajobu součástí práva na spravedlivý proces chráněného čl. 47 druhým pododstavcem Listiny, a to, pokud jde o právo na obhajobu, spolu s čl. 48 odst. 2 Listiny. To hovoří ve prospěch zahrnutí těchto práv do záruk, na něž se vztahuje čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, vzhledem k jejich spojení s nezávislostí soudců, když společně tvoří klíčové prvky práva na účinnou soudní ochranu a základního práva na spravedlivý proces.

72. Jsem tedy toho názoru, že čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU zahrnuje právo na soud zřízený zákonem, právo na projednání věci v přiměřené lhůtě a právo na obhajobu, jak jsou zakotvena v článcích 47 a 48 Listiny. Články 47 a 48 Listiny se tak vztahují na vnitrostátní opatření týkající se kárného režimu pro soudce, která jsou členským státem přijata k provedení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, jako jsou dotčená opatření. Z toho vyplývá, že námitky Polské republiky v tom smyslu, že pro účely třetího a čtvrtého žalobního důvodu tato práva z tohoto ustanovení nevyplývají, musí být zamítnuty.

B. K žalobním důvodům týkajícím se porušení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU

1. K prvnímu žalobnímu důvodu, týkajícímu se kvalifikace obsahu soudních rozhodnutí jako kárného provinění

73. Komise tvrdí, že čl. 107 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů a čl. 97 odst. 1 a 3 zákona o Nejvyšším soudu porušují zásadu nezávislosti soudců, neboť umožňují, aby byl obsah soudních rozhodnutí kvalifikován jako kárné provinění. Tento žalobní důvod zakládá Komise na znění čl. 107 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů, zejména na kategorii kárných provinění spočívajících ve zjevných a hrubých porušeních právních předpisů, a to ve světle uplatnění a širšího kontextu tohoto ustanovení, včetně mechanismu upozornění na pochybení zakotveného v čl. 97 odst. 1 a 3 zákona o Nejvyšším soudu.

37 – Viz stanovisko ve věci A. K. a další (bod 85). Viz též stanovisko generálního advokáta G. Hogana ve věci Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, body 45 až 47).

38 – 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 75); rozsudek ze dne 1. prosince 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson *v.* Island (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, body 231 až 234). Viz též má stanoviska ve věci W. Ż. (Kolegium pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné Nejvyššího soudu – Jmenování) (C-487/19, EU:C:2021:289) a ve věci Prokurator Generalny (Kárné kolegium Nejvyššího soudu – Jmenování) (C-508/19, EU:C:2021:290).

39 – Viz rozsudek ze dne 24. května 2016, MT Højgaard a Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347, bod 23).

40 – Viz rozsudky ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 43); ze dne 21. ledna 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, bod 56); a ze dne 16. července 2020, Governo della Repubblica italiana (Postavení italských smírčích soudců) (C-658/18, EU:C:2020:572, bod 45).

74. Polská republika tvrdí, že Komise neprokázala, že sporná ustanovení tuto zásadu porušují, zejména s ohledem na znění a prokázaný výklad čl. 107 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů a odlišný kontext čl. 97 odst. 1 a 3 zákona o Nejvyšším soudu.

75. Úvodem je třeba připomenout, že členské státy nejsou na základě čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU povinny přijmout žádný konkrétní model kárného režimu pro soudce. Důležité je, aby pravidla tohoto režimu „poskytovala nezbytné záruky, aby se zabránilo jakémukoli riziku použití takového režimu jakožto systému politické kontroly obsahu soudních rozhodnutí“ [41]. Konkrétně platí, že pravidla, která definují jednání představující kárná provinění, jsou součástí těchto záruk [42].

76. Je rovněž potřeba uvést, že kárná odpovědnost soudců je součástí záruk nezávislosti soudců v pokynech vydaných mezinárodními orgány, jež se problematiky nezávislosti soudců týkají [43]. V tomto ohledu by mělo být kárné řízení s určitým soudcem zahájeno z důvodu nejvážnějších služebních provinění, nikoliv z důvodu obsahu soudních rozhodnutí, který obecně zahrnuje posouzení skutkového stavu, hodnocení důkazů a výklad práva [44]. Přitom neexistuje jednotný přístup, pokud jde o hmotněprávní podmínky kárné odpovědnosti, a v mnoha státech je definice kárných provinění často formulována obecně [45].

77. To nasvědčuje důležitosti zohlednění právního rámce a širšího kontextu, v němž je určitá konkrétní definice kárných provinění vykládána a uplatňována [46]. Pokud jde totiž o posouzení zásady nezávislosti soudců, zaujímá Soudní dvůr komplexní přístup, který zohledňuje všechny relevantní faktory týkající se kontextu a použití dotčených vnitrostátních opatření i jejich kumulativní účinky [47]. V důsledku této skutečnosti platí, že i kdyby žádné z vnitrostátních opatření nemohlo, posuzováno izolovaně, vést k porušení této zásady, nemusel by tento závěr platit v případě, že by byly tyto jednotlivé faktory posuzovány společně [48].

78. V projednávané věci mám za to, že Komise dostatečně prokázala, že sporná ustanovení porušují zásadu nezávislosti soudců, jejíž dodržování je nezbytné ke splnění požadavků účinné soudní ochrany podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU.

79. Je namístě uvést, jak bylo demonstrováno v bodě 17 tohoto stanoviska, že čl. 107 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů v rozhodné době [49] obsahoval definici kárných provinění, jež spočívala ve zjevných a hrubých porušeních právních předpisů a narušení důstojnosti funkce a byla vyjádřena obecnou formulací. Připouštím, že toto ustanovení, a zejména kategorie zjevných a hrubých porušení právních předpisů, nemusí samo o sobě porušovat zásadu nezávislosti soudců. Je však nutno zohlednit

41 – Viz rozsudek ze dne 24. června 2019 Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 77); stanovisko generálního advokáta M. Bobka ve věci Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 a C-355/19, EU:C:2020:746, bod 265).

42 – Viz rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 77).

43 – Viz například Rada Evropy, Evropská charta o statutu soudců, 8. až 10. července 1998, bod 5; OSN, Základní zásady nezávislého soudnictví, 1985, body 17 až 20.

44 – Viz například doporučení Výboru ministrů Rady Evropy o soudcích: nezávislost, účinnost a odpovědnost, CM/Rec(2010) 12 ze dne 17. listopadu 2010, bod 66; Rada OSN pro lidská práva, zpráva zvláštního zpravodaje o kárných opatřeních proti soudcům (A/75/172), ze dne 17. července 2020, bod 21.

45 – Viz například Poradní výbor evropských soudců Rady Evropy (CCJE), stanovisko č. 3 k zásadám a pravidlům upravujícím profesní chování soudců, zejména etiku, neslučitelné chování a nestrannost, ze dne 19. listopadu 2002, body 63 až 65; zpráva OSN citovaná v poznámce pod čarou 44 tohoto stanoviska, bod 22.

46 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 9. ledna 2013, Volkov v. Ukrajina (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, body 175 až 185). Viz též stanovisko generálního advokáta M. Bobka ve věci Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747, body 100 a 101).

47 – Viz rozsudek A. K. a další (bod 142) a rozsudek ze dne 9. července 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, bod 57).

48 – Viz rozsudek A. K. a další (bod 152).

49 – Toto ustanovení bylo změněno vnitrostátním právním předpisem (označovaným v médiích jako „náhubkový zákon“), který nabyl účinnosti dne 14. února 2020. Tento právní předpis zejména doplnil určité kategorie kárných provinění, přičemž v podstatě zachoval ta kárná provinění, o která jde v projednávané věci. Tento právní předpis je předmětem čtvrté žaloby pro nesplnění povinnosti podané Komisí proti Polské republice (viz poznámka pod čarou 8 tohoto stanoviska).

skutečnost, že toto ustanovení umožňuje, aby obsah soudních rozhodnutí mohl být kvalifikován jako kárné provinění, a nepředstavuje tedy s ohledem na širší kontext a praktické uplatnění tohoto ustanovení v Polsku, které není srovnatelné se stavem panujícím v jiných členských státech, účinnou záruku proti zasahování do nezávislosti soudců.

80. Článek 107 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů je v tomto ohledu zasazen do rámce legislativních změn polského soudního systému, a zejména nového kárného režimu soudců, které ještě zvyšují riziko, že na základě tohoto ustanovení budou vedena kárná řízení nebo přijata kárná opatření za účelem vyvíjení politického tlaku na soudce z důvodu obsahu jejich rozhodnutí. Zejména je nutno zdůraznit, že konečný výklad tohoto ustanovení je svěřen kárnému kolegiu, jehož nezávislost byla zpochybněna, jak bude pojednáno níže v rámci druhého žalobního důvodu, a které již toto ustanovení vyložilo tak, že se vztahuje i na obsah soudních rozhodnutí (viz bod 42 tohoto stanoviska). Jak uvedlo Belgické království, Dánské království, Finská republika a Švédské království, existují četné zprávy vydané mezinárodními orgány [50], které zdůrazňují škodlivý dopad nového kárného režimu, a zejména rizik, která představuje extenzivně formulovaná definice kárných provinění v polském právu, na nezávislost soudců.

81. Pravděpodobnost vzniku odpovědnosti soudců za obsah jejich rozhodnutí je podle mého názoru ještě posílena čl. 97 odst. 1 a 3 zákona o Nejvyšším soudu, který Nejvyššímu soudu umožňuje podat návrh na zahájení kárného řízení s určitým soudcem, pokud Nejvyšší soud dojde v rámci přezkumu určité věci prováděného Nejvyšším soudem za účelem zjištění pochybení k závěru, že došlo ke zjevnému porušení práva. I když je, jak tvrdí Polská republika, pojem zjevného porušení právních předpisů ve smyslu tohoto ustanovení zasazen do jiného kontextu, než je zjevné a hrubé porušení právních předpisů ve smyslu čl. 107 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů, nelze vyloučit, že způsob propojení tohoto ustanovení s čl. 107 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů v kontextu nového kárného režimu neskýtá dostatečné záruky ochrany soudců.

82. Z článku 97 odst. 1 a 3 zákona o Nejvyšším soudu vyplývá, že kárné kolegium je prvostupňovým kárným soudem, a to i pro věci týkající se soudců obecných soudů. Toto ustanovení má být uplatňováno kolegiem pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné – rovněž zřízeným zákonem o Nejvyšším soudu a složeným ze soudců navržených nově zřízenou KRS – v rámci nového řízení o mimořádném opravném prostředku, které tomuto kolegiu umožňuje přezkoumávat pravomocná rozhodnutí obecných soudů vydaná v roce 1997 či později [51]. I když toto kolegium a toto řízení nejsou předmětem sporu v projednávané věci, jsou stále součástí kontextu, do něhož jsou sporná ustanovení zasazena. Jak uvedlo Dánské království, spojitost mezi posouzením opravných prostředků, včetně mimořádných opravných prostředků, a zahájením kárného řízení přispívá k vyvíjení tlaku na soudce při výkonu jejich soudních funkcí.

83. Dále, jak vyplývá z bodů 41 a 42 tohoto stanoviska, Komise předložila důkazy týkající se uplatňování čl. 107 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů v praxi, které podle mého názoru prokazují, že je obsah soudních rozhodnutí kvalifikován jako kárné provinění. Argumenty předložené Polskou republikou, které zpochybňují relevanci příkladů zmíněných Komisí, nejsou přesvědčivé. Zejména platí, že podle ustálené judikatury je existenci nesplnění povinnosti členským státem třeba posuzovat vzhledem ke stavu, ve kterém se daný členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta

50 – Viz zejména stanovisko Benátské komise a Generálního ředitelství pro lidská práva a právní záležitosti (DGI) Rady Evropy č. 977/2020 (CDL-AD(2020)017) ze dne 22. června 2020, bod 44; rezoluce Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 2316 o fungování demokratických institucí v Polsku ze dne 28. ledna 2020, bod 11; Skupina států proti korupci (GRECO), čtvrté kolo hodnocení, druhý dodatek druhé zprávy o plnění (GrecoRC4(2019)23), ze dne 6. prosince 2019, zejména body 58 a 66.

51 – Jak uvádí Komise, tento postup byl kritizován též ve stanovisku Benátské komise č. 904/2017 (CDL-AD(2017)031) ze dne 11. prosince 2017, body 53 až 63.

stanovená v odůvodněném stanovisku, což v projednávané věci nastalo dne 17. září 2019, a následné změny nemůže Soudní dvůr vzít v úvahu [52]. Jak však uvádí Komise, některé z těchto příkladů se sice týkaly pozdějších událostí, nicméně i tak mohou posloužit k potvrzení tvrzení a důkazů v žádosti Komise týkající se tohoto období, a jsou tedy v kontextu projednávané věci relevantní [53].

84. Vzhledem k tomu, že se některé příklady – jak tvrdí Polská republika – netýkaly zjevných a hrubých porušení právních předpisů, i tak dokládají, že definice kárných provinění obsažená v čl. 107 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů může být skutečně použita tak, aby se vztahovala i na obsah soudních rozhodnutí, přičemž neobsahuje dostatečné záruky ochrany soudců. Příklady, kterých se dovolává Komise, svědčí o kárných řízeních vedených se soudci, resp. kárných opatřeních přijatých proti soudcům z důvodu rozhodnutí, která tito soudci vydali v souvislosti se změnami polského soudního systému a nezávislostí polských soudců [54]. Skutečnost, že vyšetřování nevedla k podání kárných žalob proti dotčeným soudcům nebo že posouzení kárného zmocněnce není pro kárné soudy závazné, je irelevantní, neboť taková opatření mohou na soudce vyvíjet tlak. Pouhá možnost zahájení kárného řízení se soudci nebo přijetí kárného opatření proti soudcům z důvodu obsahu jejich soudních rozhodnutí nepochybně vytváří „odrazující účinek“, a to nejen ve vztahu k těmto soudcům, ale i ve vztahu k jiným soudcům v budoucnu, což je neslučitelné s nezávislostí soudců.

85. S ohledem na výše uvedené důvody je první žalobní důvod vznesený Komisí opodstatněný.

2. Ke druhému žalobnímu důvodu, týkajícímu se nezávislosti a nestrannosti kárného kolegia

86. Komise tvrdí, že čl. 3 bod 5, článek 27 a čl. 73 odst. 1 zákona o Nejvyšším soudu ve spojení s článkem 9a zákona o KRS nezaručují nezávislost a nestrannost kárného kolegia. Své tvrzení zakládá na několika skutečnostech, jakož i na rozsudku A. K. a další a judikatuře Nejvyššího soudu, v níž je tento rozsudek uplatněn.

87. Polská republika tvrdí, že nebylo prokázáno žádné porušení nezávislosti soudců, zejména s přihlédnutím k postupu jmenování soudců kárného kolegia a zárukám, které jsou jim podle polského práva přiznány.

88. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že pravidla týkající se kárného režimu použitelného na soudce přispívají k zajištění nezávislosti a nestrannosti soudů za účelem rozptýlení jakýchkoli legitimních pochybností jednotlivců o neovlivnitelnosti takového soudu ve vztahu k vnějším skutečnostem, a zejména přímým či nepřímým vlivům zákonodárné a výkonné moci, a o jeho neutralitě ve vztahu ke střetávajícím se zájmům. Nelze tedy připustit jakoukoli neexistenci zdání nezávislosti nebo nestrannosti soudu, jež je způsobilá narušit důvěru, kterou v demokratické společnosti musí justice u jednotlivců vzbuzovat [55].

52 – Viz rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 30). Zde dva měsíce od doručení odůvodněného stanoviska dne 17. července 2019 (viz bod 27 tohoto stanoviska).

53 – Viz rozsudek ze dne 10. prosince 2009, Komise v. Spojené království (C-390/07, nezveřejněný, EU:C:2009:765, body 59 a 63).

54 – Tyto příklady jsou zmíněny v různých zprávách vydaných vnitrostátními a mezinárodními orgány, které se týkají kárných řízení a opatření přijatých vůči polským soudcům. Viz zejména Amnesty International, Polsko: Free Courts, Free People, červenec 2019; Helsinská nadace pro lidská práva, Kárná řízení se soudci a státními zástupci, únor 2019; Sdružení soudců „Themis“, odpověď polských orgánů na rozsudek SDEU ze dne 19. listopadu 2019, aktualizovaná ke dni 31. prosince 2020. Jak je uvedeno v bodě 69 stanoviska CCJE č. 3 (2002), citovaného v poznámce pod čarou 45 tohoto stanoviska, kárnou sankcí se rozumí jakékoli opatření, které má negativní vliv na postavení nebo kariéru soudce.

55 – Viz rozsudek A. K. a další (zejména body 123 až 129 a 153).

89. V rozsudku ve věci A. K. a další[56] Soudní dvůr vyjasnil rozsah požadavků nezávislosti a nestrannosti v kontextu zřízení kárného kolegia. Podotkl, že pouhá skutečnost, že soudci tohoto kolegia byli jmenováni prezidentem republiky, nevyvolává pochybnosti o jejich nestrannosti, pokud poté, co byli jmenováni, nejsou při výkonu své funkce vystaveni žádnému tlaku. Soudní dvůr nicméně identifikoval několik skutečností, které, jsou-li posuzovány ve vzájemné souvislosti, mohou výše uvedené zpochybnit.

90. V tomto rozsudku[57] Soudní dvůr konstatoval, že ve vztahu k nezávislosti KRS, která je relevantní při zjišťování toho, zda jsou soudci, které vybírá, schopni splnit požadavky nezávislosti a nestrannosti, zahrnují tyto skutečnosti zejména to, že nově zřízená KRS byla vytvořena omezením čtyřletého funkčního období bývalých členů, přičemž 15 soudců-členů KRS, dříve volených jinými soudci, je nyní voleno orgány moci zákonodárné. Pokud jde o skutečnosti přímo charakterizující kárné kolegium, Soudní dvůr uvedl: zaprvé má výlučnou pravomoc rozhodovat ve věcech týkajících se opatření, o nichž Soudní dvůr v rozsudku ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu)[58], rozhodl, že jsou neslučitelná s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU; zadruhé je složeno z nově jmenovaných soudců, a tudíž s vyloučením soudců, kteří již působí v rámci Nejvyššího soudu; a zatřetí požívá, na rozdíl od ostatních kolegií tohoto soudu, obzvláště vysoké míry autonomie.

91. Rozsudkem ze dne 5. prosince 2019[59] Nejvyšší soud (zasedající ve složení jako pracovněprávní a sociálněprávní kolegium v jedné z věcí, ve kterých byl vydán rozsudek A. K. a další) rozhodl – na základě rozsudku A. K. a další –, že KRS není ve svém současném složení nezávislým orgánem a že kárné kolegium není soudem ve smyslu článku 47 Listiny, článku 6 EÚLP a čl. 45 odst. 1 polské ústavy. Pokud jde o KRS, tento rozsudek poukazoval zejména na vady při postupech volby jejích členů, na její podřízenost politickým orgánům a na její činnosti, které byly v rozporu s nezávislostí soudnictví. Pokud jde o kárné kolegium, z tohoto rozsudku zejména vyplývá, že všichni soudci jmenovaní do kárného kolegia mají silné vazby na orgány zákonodárné nebo výkonné moci; že podmínky výběrového řízení na místa těchto soudců byly v průběhu řízení měněny; že se Nejvyšší soud nedostatečně zapojil do postupu jmenování; že některé činnosti kárného kolegia měly za cíl zpětvzetí žádostí o rozhodnutí o předběžných otázkách; a kárné věci rozhodnuté tímto kolegiem prokázaly, že soudce může být obviněn z kárného provinění v důsledku přijetí soudních rozhodnutí, čemuž tak dříve nebylo.

92. Nejvyšší soud (zasedající ve stejném složení v ostatních věcech, ve kterých byl vydán rozsudek A. K. a další) ve svých usneseních ze dne 15. ledna 2020[60] z obdobných důvodů rozhodl, že kárné kolegium není nezávislým a nestranným soudem z důvodu podmínek týkajících se jeho zřízení, pravomocí a složení, jakož i účasti KRS na výběru jeho členů.

93. V usnesení ze dne 23. ledna 2020[61] Nejvyšší soud (zasedající ve společném složení občanskoprávního kolegia, trestněprávního kolegia a pracovněprávního a sociálněprávního kolegia) souhlasil s rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 5. prosince 2019, podle kterého KRS a kárné kolegium nejsou nezávislými orgány. Toto usnesení zejména uvádělo, že KRS je podřízena politickým orgánům, takže výběrová řízení na funkci soudce, která provádí, jsou vadná, což vyvolává vážné pochybnosti

56 – Viz rozsudek A. K. a další (body 133 a 134).

57 – Viz rozsudek A. K. a další (body 137 až 151). Pokud jde o KRS, viz též rozsudek ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Prostředek nápravy) (C-824/18, EU:C:2021:153, body 130 až 135), a mé stanovisko ve věci A. B. a další (C-824/18, EU:C:2020:1053, body 116 až 126).

58 – C-619/18, EU:C:2019:531.

59 – Rozsudek ze dne 5. prosince 2019 (III PO 7/18), zejména body 38 až 81.

60 – Usnesení ze dne 15. ledna 2020 (III PO 8/18 a III PO 9/18).

61 – Usnesení ze dne 23. ledna 2020 (BSA I-4110–1/20), zejména body 31 až 45. Toto usnesení má právní sílu zákona (viz body 2 a 3).

o důvodech jmenování osob do funkce soudců. Stejně tak z důvodu její organizace, systému, postupu jmenování a autonomie nejsou rozsudky vydané kolegiem soudců kárného kolegia rozsudky vydanými řádně jmenovaným soudem. V důsledku toho bylo podle tohoto usnesení složení soudních kolegií při vydávání rozhodnutí, na nichž se podíleli soudci vybraní nově ustanovenou KRS, protiprávní.

94. V projednávané věci Komise dostatečně prokázala, že sporná ustanovení nezaručují nezávislost a nestrannost kárného kolegia, a jsou tedy v rozporu s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU.

95. Je třeba uvést, že rozsudek A. K. a další je pro projednávanou věc relevantní. Ačkoli se zjištění týkala článku 47 Listiny, Soudní dvůr uvedl, že by byla bývala stejná i ve vztahu k čl. 19 odst. 1 druhému pododstavci SEU[62]. Na rozdíl od toho, co tvrdí Polská republika, nebyl v tomto rozsudku prokázán soulad sporných ustanovení s unijním právem. Skutečnost, že Soudní dvůr nekonstatoval neslučitelnost vnitrostátních ustanovení týkajících se KRS a kárného kolegia s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU, vyplývá z jeho pravomocí na základě článku 267 SFEU[63]. Podle mého názoru totiž rozsudek A. K. a další významně podporuje závěr, že na základě kombinace aspektů uplatněných Komisí, které byly v tomto rozsudku posuzovány, kárné kolegium nesplňuje požadavky nezávislosti a nestrannosti vyplývající z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU. Jak jsem konstatoval ve svém stanovisku v této věci[64], funkční období bývalých členů KRS bylo předčasně skončeno a změny ve způsobu jmenování soudců-členů KRS vedly k tomu, že 23 z 25 členů KRS pochází z orgánů zákonodárné a výkonné moci, přičemž tyto skutečnosti v souhrnu odhalují nedostatky ohrožující nezávislost KRS.

96. Dále ve světle rozsudku A. K. a další a mého stanoviska v téže věci[65] lze říci, že existuje několik skutečností týkajících se charakteristických rysů kárného kolegia, které v souhrnu vyvolávají legitimní pochybnosti o nezávislosti a nestrannosti tohoto kolegia: zaprvé, toto kolegium bylo zřízeno jako součást legislativních opatření upravujících polský soudní systém a pověřeno rozhodováním věcí týkajících se postavení soudců, zejména kárných věcí, což jsou aspekty, jichž se tato opatření týkají; zadruhé, kárné kolegium je složeno z nově jmenovaných soudců navržených nově zřízenou KRS, a tudíž s vyloučením soudců, kteří již působí v rámci Nejvyššího soudu; a zatřetí, toto kolegium požívá, na rozdíl od ostatních kolegií tohoto soudu, vysoké míry organizační a finanční autonomie.

97. V rozsudcích Nejvyššího soudu zmíněných v bodech 91 až 93 tohoto stanoviska sám tento soud připustil nedostatek nezávislosti KRS a kárného kolegia. Na rozdíl od toho, co tvrdí Polská republika, se tyto rozsudky zabývají právě těmi aspekty, které zmiňuje Komise, a jsou tedy v projednávané věci relevantní. Okolnost, že, jak tento členský stát uvádí, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. ledna 2020 bylo Trybunałem Konstytucyjnym (Ústavní soud, Polsko) prohlášeno za protiústavní[66] nebo že legislativní změny týkající se složení KRS podle rozhodnutí tohoto soudu obstály[67], nemá žádný vliv na požadavky nezávislosti soudců, které musí toto kolegium podle unijního práva splňovat.

98. Argumentace předložená Polskou republikou v tom smyslu, že onen vysoký stupeň organizační a finanční autonomie kárného kolegia posiluje jeho nezávislost, mne ve spojení s těmito aspekty a širšími souvislostmi nepřesvědčila. Skutečnost, že pouze soudci tohoto kolegia dostávají o 40 % vyšší odměnu než ostatní soudci Nejvyššího soudu bez jakékoli zjevné vazby na danou konkrétní činnost nebo nápad věcí u tohoto kolegia, může podle mého názoru vyvolávat legitimní pochybnosti o tom, zda nejsou takovéto výhody motivovány jinými účely. Podobné pochybnosti vyvolává též: skutečnost, že předseda kárného kolegia vykonává ve vztahu k tomuto kolegiu jisté funkce, které jsou obvykle svěřeny prvnímu předsedovi Nejvyššího soudu; příjmy a výdaje kárného kolegia jsou přijímány bez

62 – Viz rozsudek A. K. a další, body 167 až 169.

63 – Viz rozsudek A. K. a další, bod 132.

64 – Viz stanovisko ve věci A. K. a další (body 131 až 137).

65 – Viz stanovisko ve věci A. K. a další (body 138 a 139).

66 – Rozsudek ze dne 20. dubna 2020 (U 2/20).

67 – Rozsudek ze dne 25. března 2019 (K 12/18).

možnosti jejich přezkumu prvním předsedou Nejvyššího soudu; a předsedovi kárného kolegia byly svěřeny pravomoci příslušného ministra pro účely plnění rozpočtu souvisejícího s fungováním tohoto kolegia, neboť je obtížné pochopit, v čem tyto aspekty souvisejí s údajnou snahou chránit soudce kárného kolegia před nebezpečím kolegiality.

99. Kromě toho argumenty k ústavní výsadě prezidenta republiky jmenovat soudce, formálních záruk nezávislosti soudců kárného kolegia a statistiky týkající se rozhodnutí tohoto kolegia nepokládám za dostatečné k rozptýlení legitimních pochybností o neexistenci zdání nezávislosti tohoto kolegia, pokud je posuzujeme ve světle celého právního řádu a s přihlédnutím ke všem skutečnostem uvedeným v bodech 95 až 97 tohoto stanoviska.

100. S ohledem na výše uvedené důvody je druhý žalobní důvod vznesený Komisí opodstatněný.

3. Ke třetímu žalobnímu důvodu, týkajícímu se pravomoci předsedy kárného kolegia určit kárný soud

101. Komise tvrdí, že udělením diskreční pravomoci předsedovi kárného kolegia určit příslušný prvostupňový kárný soud ve věcech týkajících se soudců obecných soudů porušují ustanovení čl. 110 odst. 3 a čl. 114 odst. 7 zákona o organizaci obecných soudů, s přihlédnutím k judikatuře Soudního dvora a ESLP, požadavek na to, aby byl takový soud zřízen zákonem ve smyslu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU.

102. Polská republika tvrdí, že Komise neprokázala, že sporná ustanovení porušují tento požadavek, pokud jsou brány v úvahu záruky nezávislosti, kterých kárné soudy požívají.

103. Na základě analýzy předestřené v bodech 67 až 72 tohoto stanoviska jsem dospěl k závěru, že čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU zahrnuje právo na soud zřízený zákonem, které je zakotveno v čl. 47 druhém pododstavci Listiny. Smysl a rozsah tohoto pojmu by tak měly být rozvíjeny s přihlédnutím k judikatuře ESLP týkající se čl. 6 odst. 1 EÚLP, v jejímž světle musí být tento článek Listiny vykládán [68].

104. Jak Soudní dvůr připustil [69], pojem soudu „zřízeného zákonem“ dle čl. 6 odst. 1 EÚLP se týká 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 týkajícímu se účasti jednoho nebo více soudců na přezkumu věci. ESLP ve své judikatuře [70] zdůraznil, že požadavek stanovený v čl. 6 odst. 1 EÚLP, podle kterého musí být soud vždy „zřízen zákonem“, zaručuje, že organizace soudnictví bude založena na normách vyplývajících z moci zákonodárné, takže nebude záviset ani na diskreční pravomoci výkonné moci, ani na diskreční pravomoci samotných soudních orgánů, byť to neznamená, že soudy nemají při výkladu relevantních vnitrostátních právních předpisů určitý prostor pro uvážení.

105. Konkrétně v rozsudku ze dne 12. ledna 2016, Miracle Europe Kft. v. Maďarsko [71], ESLP konstatoval, že závisí-li postoupení věci na výkonu diskreční pravomoci v tom smyslu, že jednotlivé způsoby provedení nejsou právními předpisy předepsány, ohrožuje tato situace zdání nestrannosti tím, že umožňuje spekulace o vlivu politických či jiných sil na soud, jemuž je věc postoupena. Na tomto základě ESLP rozhodl, že je v rozporu s čl. 6 odst. 1 EÚLP, pokud vnitrostátní opatření přiznává osobě zastávající nově zřízenou funkci předsedy Národního justičního úřadu (který měl rozsáhlé pravomoci ve správních záležitostech a do určité míry i \v oblasti osobního stavu soudců) diskreční pravomoc přidělit věc jinému soudu, neboť kritéria pro takové přidělení jinému soudu nebyla

68 – 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 72).

69 – 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).

70 – Viz například rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Savino a další v. Itálie (CE:ECHR:2009:0428JUD001721405, bod 94).

71 – CE:ECHR:2016:0112JUD005777413, body 57 až 63 a 67.

použitelnou právní úpravou stanovena. V dané věci nešlo o zákonnou existenci soudu, ale o zákonnost přidělení věci tomuto soudu. Podle ESLP se diskreční povaha přidělení věci jinému soudu projevila v tom, že neexistovaly ani ověřitelné důvody, ani kritéria pro určení toho, které věci mají být takto předány.

106. V projednávané věci Komise dostatečně prokázala, že sporná ustanovení porušují právo na soud zřízený zákonem, jehož dodržování je nezbytné ke splnění požadavků na účinnou soudní ochranu vyplývající z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU.

107. Podle mého názoru je potřeba odmítnout argumentaci Polské republiky v tom smyslu, že sporná ustanovení se netýkají existence a složení kárných soudů, které jsou stanoveny právními předpisy, ale pouze určení místně příslušného soudu předsedou kárného kolegia. Ve světle judikatury ESLP týkající se čl. 6 odst. 1 EÚLP zmíněné v bodech 104 a 105 tohoto stanoviska vede skutečnost, že ve sporných ustanoveních chybí informace o kritériích, podle nichž je předseda kárného kolegia oprávněn určit příslušný kárný soud, s výjimkou soudu, v němž kárně obviněný soudce zasedá, ke vzniku rizika, že tato diskreční pravomoc bude moci být vykonávána takovým způsobem, že dojde k zásahu do postavení kárných soudů jakožto soudů zřízených zákonem.

108. Toto riziko je patrně ještě posíleno dalšími aspekty týkajícími se širšího kontextu nového kárného režimu. Konkrétně lze mít za to, že nedostatek nezávislosti kárného kolegia, který je předmětem druhého žalobního důvodu, přispívá ke vzniku legitimních pochybností o nezávislosti předsedy tohoto kolegia. Je rovněž nesporné, že co se týče soudců obecných soudů, zavedl tento režim stálé kárné soudy při odvolacích soudech, které jsou obsazovány soudci jmenovanými ministrem spravedlnosti na návrh KRS – jejíž nezávislost je rovněž pochybná, jak bylo pojednáno v rámci druhého žalobního důvodu – na funkční období šesti let. To znamená, že senát ustavený pro projednání určité věci je sice obsazen losováním ze seznamu soudců daného kárného soudu, ale soudci, kteří budou ve věci rozhodovat, byli vybráni ministrem spravedlnosti, přičemž ministr spravedlnosti navíc rozhoduje o počtu soudců u každého kárného soudu. To zvyšuje riziko, že mohou být sporná ustanovení použita k přidělení určité věci určitému konkrétnímu soudu, aby bylo dosaženo určitého výsledku, v rozporu s požadavkem, aby byl soud zřízen zákonem ve smyslu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU.

109. S ohledem na výše uvedené důvody je třetí žalobní důvod vznesený Komisí opodstatněný.

4. Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, týkajícímu se nedodržování procesních práv soudců

110. Komise zaprvé tvrdí, že článek 112b zákona o organizaci obecných soudů tím, že přiznává ministru spravedlnosti možnost zachovávat kárná obvinění proti soudcům obecných soudů natrvalo v platnosti prostřednictvím jmenování kárného zmocněnce ministra spravedlnosti, porušuje právo na projednání věci v přiměřené lhůtě, a zadruhé tvrdí, že článek 113a a čl. 115a odst. 3 zákona o organizaci obecných soudů tím, že stanoví, že úkony související s ustanovením obhájce *ex offo* nestaví běh kárného řízení a že kárný soud vede řízení i v případě nepřítomnosti kárně obviněného soudce nebo jeho obhájce, porušují právo na obhajobu, přičemž tato práva vyplývají z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU. Svůj žalobní důvod zakládá Komise na znění těchto ustanovení a na judikatuře ESLP týkající se článku 6 EÚLP.

111. Polská republika tvrdí, že žádné takové porušení nebylo vzhledem k zárukám přiznaným soudcům v polském právu prokázáno.

112. Jak bylo uvedeno již v bodě 68 tohoto stanoviska, pravidla upravující kárný režim soudců, včetně těch, která „stanoví zásah nezávislého orgánu v souladu s postupem, který v plné míře zaručuje dodržování práv zakotvených v článcích 47 a 48 Listiny, zejména práva na obhajobu“, patří mezi základní záruky nezávislosti soudců podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU. Z toho vyplývá, že se standardy článků 47 a 48 Listiny na kárná řízení se soudci na základě tohoto ustanovení

vztahují[72].

113. To se odráží i v pokynech vydaných mezinárodními orgány týkajících se nezávislosti soudců, podle nichž musí být tato řízení vedena nezávislým orgánem, který postupuje takovým způsobem, aby byly zajištěny záruky spravedlivého procesu a právo na obhajobu v plném rozsahu[73].

114. Konkrétně čl. 47 druhý pododstavec Listiny zaručuje právo na spravedlivý proces, které je tvořeno různými prvky, mezi něž patří zejména právo na projednání věci v přiměřené lhůtě, právo na obhajobu, zásada rovnosti zbraní a právo poradit se, být obhajován a být zastupován[74]. Každému obviněnému je článkem 48 odst. 2 Listiny rovněž zaručeno respektování práv na obhajobu. Podle vysvětlení k Listině odpovídá čl. 47 druhý pododstavec Listiny článku 6 odst. 1 EÚLP a čl. 48 odst. 2 Listiny má totožné znění jako čl. 6 odst. 3 EÚLP, tudíž tyto články Listiny musí být vykládány takovým způsobem, aby zajišťovaly úroveň ochrany, která bude v souladu s úrovní, jež je zaručena článkem 6 EÚLP, tak jak jej vykládá ESLP[75].

115. Podle judikatury Soudního dvora[76] musí být přiměřenost délky řízení posuzována v každém konkrétním případě v závislosti na okolnostech dané věci, jako je význam a složitost sporu nebo dále jednání příslušných orgánů a účastníků řízení, přičemž v trestních věcech musí být tento požadavek respektován nejen během tohoto řízení, ale i v průběhu přípravného stadia řízení od okamžiku, v němž je vzneseno obvinění proti dotčené osobě. Obdobně platí, že porušení práva na obhajobu musí být posuzováno v závislosti na specifických okolnostech každého konkrétního případu, zejména na povaze dotčeného aktu, kontextu jeho přijetí a právních pravidlech upravujících dotyčnou oblast[77]. Právo na obhajobu v tomto ohledu zahrnuje zejména zásadu kontradiktornosti a zásadu *audiatur et altera pars* (též zvanou *audi alteram partem*), které v zásadě zajišťují účastníkům řízení právo seznamovat se jak se skutkovými, tak s právními okolnostmi, které jsou rozhodné pro výsledek řízení, a mít možnost se k nim kontradiktorně vyjádřit[78], kdežto zásada rovnosti zbraní zaručuje každému účastníku řízení přiměřenou možnost prezentovat svoji věc včetně důkazů za podmínek, které ho nestaví do jasně nevýhodnější situace oproti jeho protivníkovi[79].

116. Podobně i ESLP ve své judikatuře[80] uznal požadavek přiměřené lhůty, zásadu kontradiktornosti a zásadu rovnosti zbraní jako klíčové prvky spravedlivého procesu chráněného v rámci občanskoprávní a trestněprávní části čl. 6 odst. 1 EÚLP. ESLP v tomto ohledu posuzuje přiměřenost délky řízení s ohledem na konkrétní okolnosti věci vzhledem k její složitosti, chování stěžovatele a příslušných orgánů a zájmům žadatele, o které ve sporu jde[81]. Lhůta obecně začíná běžet od zahájení řízení v občanskoprávních věcech[82], nebo jakmile je osoba obviněna či v každém případě „podstatně zasažena“ opatřeními přijatými v rámci trestních věcí[83], a vztahuje se na celé dotčené řízení[84], čímž

72 – Viz body 67 až 72 tohoto stanoviska. Viz též stanovisko generálního advokáta M. Bobka ve věci Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 a C-355/19, EU:C:2020:746, bod 265).

73 – Viz například Evropská charta citovaná v poznámce pod čarou 43 tohoto stanoviska, bod 5.1; stanovisko CCJE č. 3 (2002) citované v poznámce pod čarou 45 tohoto stanoviska, body 69, 71 a 77; Základní zásady OSN citované v poznámce pod čarou 43 tohoto stanoviska, body 17, 19 a 20.

74 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2012, Otis a další (C-199/11, EU:C:2012:684, bod 48).

75 – Viz rozsudek ze dne 29. července 2019, Gambino a Hyka (C-38/18, EU:C:2019:628, bod 39).

76 – Viz rozsudek ze dne 5. června 2018, Kolev a další (C-612/15, EU:C:2018:392, body 71 a 72).

77 – Viz rozsudek ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, bod 97).

78 – Viz rozsudky ze dne 21. února 2013, Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88, body 29 a 30), a ze dne 4. června 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, bod 55).

79 – Viz rozsudek ze dne 16. října 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, bod 61).

80 – Pokud jde o stížnost týkající se kárného řízení se soudci, viz rozsudek ze dne 5. února 2009, Olujić v. Chorvatsko (CE:ECHR:2009:0205JUD002233005, body 77 až 91) (konstatováno nedodržení požadavku přiměřené lhůty a rovnosti zbraní).

81 – Viz rozsudek ze dne 25. června 2019, Virgiliu Tănase v. Rumunsko (CE:ECHR:2019:0625JUD004172013, bod 209).

82 – Viz rozsudek ze dne 19. ledna 2010, Rangdell v. Finsko (CE:ECHR:2010:0119JUD002317208, bod 36). Tato lhůta však může zahrnovat povinné přípravné fáze řízení: viz rozsudek ze dne 28. června 1978, Konig v. Německo (CE:ECHR:1978:0628JUD000623273, bod 98).

83 – Viz rozsudek ze dne 27. července 2006, Mamič v. Slovinsko (č. 2) (CE:ECHR:2006:0727JUD007577801, body 23 a 24).

84 – Viz rozsudek ze dne 28. června 1978, Konig v. Německo (CE:ECHR:1978:0628JUD000623273, bod 98).

dochází k odstranění nejistoty ohledně právního postavení dané osoby [85]. V trestních věcech navíc čl. 6 odst. 3 EÚLP zahrnuje zvláštní záruky, které představují specifické aspekty práva na obhajobu chráněného článkem 6 odst. 1 EÚLP [86]. To zahrnuje i právo na přístup k právnímu poradenství podle čl. 6 odst. 3 písm. c) EÚLP, které zajišťuje, aby řízení vedené proti obviněnému neprobíhalo, aniž by měl obviněný ve všech etapách řízení odpovídající zastoupení, a v závislosti na okolnostech může být uplatněno i v průběhu přípravného řízení [87].

117. Je potřeba rovněž zdůraznit, že ESLP ve své judikatuře týkající se článku 6 EÚLP [88] upozornil na rostoucí význam, který mezinárodní soudy a jiné orgány přikládají procesní spravedlnosti ve věcech týkajících se odvolávání nebo propouštění soudců. V této souvislosti ESLP zdůraznil, že kárné sankce sice nespadají do trestní části článku 6 EÚLP, vyvolávají však závažné důsledky pro život a kariéru soudců. V důsledku této skutečnosti musí prováděný soudní přezkum odpovídat předmětu sporu, což je ještě významnější ve vztahu ke kárným řízením se soudci, kteří musí požívat úcty, jež je nezbytná pro výkon jejich funkce. Pokud členský stát takové řízení zahájí, je v sázce důvěra veřejnosti ve fungování a nezávislost soudců; v demokratickém státě je tato důvěra zárukou samotné existence právního státu [89].

118. V projednávané věci Komise dostatečně prokázala, že sporná ustanovení porušují právo na projednání věci v přiměřené lhůtě a právo na obhajobu, která představují požadavky na účinnou soudní ochranu podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU.

119. Pokud jde o první část čtvrtého žalobního důvodu, Komise tvrdí, že článek 112b zákona o organizaci obecných soudů porušuje požadavek přiměřené lhůty, neboť upravuje možnost ministra spravedlnosti jmenovat *ad hoc* kárného zmocněnce ministra spravedlnosti pro účely vedení zvláštního kárného řízení se soudcem, a to i v případě řízení, které již bylo skončeno pravomocným rozhodnutím, jak uvádí čl. 112b odst. 5 tohoto zákona. Na rozdíl od toho, co tvrdí Polská republika, je zjevné, že tento žalobní důvod vychází ze znění tohoto ustanovení, nikoli z jeho uplatňování, takže judikatura Soudního dvora [90] týkající se důkazů na podporu tvrzené vnitrostátní praxe se neuplatní.

120. Je nesporné, že článek 112b zákona o organizaci obecných soudů umožňuje ministru spravedlnosti jmenovat kárného zmocněnce ministra spravedlnosti, což je nová instituce zřízená na základě tohoto ustanovení, a to v každé kárné věci týkající se soudce obecného soudu. Podle čl. 112b odst. 3 tohoto zákona může tento kárný zmocněnec zahájit řízení nebo se k již probíhajícímu řízení připojit a podle čl. 112b odst. 4 tohoto zákona je jmenování takového kárného zmocněnce rovnocenné návrhu na zahájení vyšetřovacího nebo kárného řízení. Navíc podle čl. 112b odst. 5 téhož zákona platí, že funkce kárného zmocněnce ministra spravedlnosti sice zaniká právní mocí rozhodnutí o odmítnutí zahájení kárného řízení, o zastavení kárného řízení nebo o skončení kárného řízení, nicméně to ministru spravedlnosti nebrání v tom, aby tohoto kárného zmocněnce v téže věci jmenoval znovu. Bez ohledu na zásadu *ne bis in idem* a zásadu překážky věci pravomocně rozsouzené zakotvené v polském právu je potřeba podotknout, že z výslovného znění tohoto ustanovení plyne možnost obnovy řízení v téže věci týkající se téhož soudce poté, co bylo toto řízení skončeno pravomocným rozhodnutím. Toto ustanovení tedy představuje riziko, že soudce obecného soudu se bude i nadále nacházet ve stavu nejistoty, a nemusí tak být zaručeno právo tohoto soudce na vydání pravomocného rozhodnutí v daném řízení v přiměřené lhůtě.

85 – V tomto ohledu viz van Dijk, P. a další (eds), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, páté vydání, Intersentia, 2018, s. 588–592.

86 – Viz rozsudek ze dne 2. listopadu 2010, Sakhnovskij v. Rusko (CE:ECHR:2010:1102JUD002127203, bod 94).

87 – Viz rozsudek ze dne 13. září 2016, Ibrahim a další v. Spojené království (CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, bod 253).

88 – Viz rozsudky ze dne 23. června 2016, Baka v. Maďarsko (CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, bod 121), a ze dne 23. května 2017, Paluda v. Slovensko (CE:ECHR:2017:0523JUD003339212, bod 45).

89 – Viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalsko (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, bod 196).

90 – Viz rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 113).

121. Na rozdíl od toho, co tvrdí Polská republika, a jak uvádí Komise, neexistence dostatečných záruk proti možnosti prodloužení nebo obnovy řízení podle tohoto ustanovení není vyvážena konkrétními lhůtami platnými pro určité fáze řízení, neboť pro vznesení kárných obvinění proti soudcům podle všeho žádné lhůty stanoveny nejsou. Argumentaci Polské republiky, podle které se čl. 112b odst. 5 zákona o organizaci obecných soudů použije pouze na řízení, ve kterých nebylo pravomocně rozhodnuto a v nichž kárný zmocněnec ministra spravedlnosti již nemůže vykonávat funkci z jiných důvodů, nepovažuji za přesvědčivou, neboť taková situace je řešena v čl. 112b odst. 2 uvedeného zákona.

122. Je potřeba dodat, že riziko prodloužení nebo obnovy řízení prostřednictvím jmenování kárného zmocněnce ministra spravedlnosti podle článku 112b zákona o organizaci obecných soudů může být ještě umocněno širším kontextem nového kárného režimu. Konkrétně je zjevné, že toto ustanovení posiluje dohled ministra spravedlnosti nad vyšetřovacími a kárnými řízeními vedenými se soudci obecných soudů tím, že umožňuje ministru spravedlnosti jmenovat svého vlastního zmocněnce ve věcech týkajících se konkrétních soudců. To vyvolává legitimní pochybnosti o možnosti zaručit přiměřenou lhůtu, v níž bude v kárném řízení se soudcem pravomocně rozhodnuto.

123. Pokud jde o druhou část čtvrtého žalobního důvodu, z článku 113a zákona o organizaci obecných soudů vyplývá, že úkony související s ustanovením obhájce *ex offo* pro kárně obviněného soudce ani vedení obhajoby tímto obhájcem nestaví běh kárného řízení. Toto ustanovení umožňuje, aby procesní nebo hmotněprávní otázky, které jsou relevantní pro vyřešení věci, byly rozhodnuty před ustanovením obhájce *ex offo* nebo před tím, než bude tento obhájce schopen formulovat obhajobu, čímž dochází k omezení práva na přístup k právnímu poradenství a zásady kontradiktornosti. Toto ustanovení by tak mělo být považováno za ustanovení porušující právo na obhajobu podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU vykládaného ve světle článků 47 a 48 Listiny.

124. Podobně podle čl. 115a odst. 3 zákona o organizaci obecných soudů platí, že kárný soud může v řízení pokračovat v případě odůvodněné nepřítomnosti kárně obviněného soudce nebo jeho obhájce, ledaže by to bylo v rozporu se zájmy kárného řízení. Z toho vyplývá, že kárný soud může kárnou žalobu podanou kárným zmocněncem projednat i v případě, že byla nepřítomnost obviněného soudce nebo jeho obhájce odůvodněná. Skutečnost, že soudce může předložit důkazy a písemná vysvětlení v předchozích fázích řízení, podle mého názoru nepostačuje k vyvážení neúčasti obviněného soudce nebo jeho obhájce v řízení vedeném před kárným soudem. I toto ustanovení významným způsobem omezuje právo na obhajobu a zásadu rovnosti zbraní v rozporu s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU ve spojení s články 47 a 48 Listiny. Je tomu tak zejména při zohlednění širšího kontextu nového kárného režimu. Konkrétně, jak již bylo uvedeno v bodě 108 tohoto stanoviska, ministr spravedlnosti jmenuje soudce kárných soudů, kteří vykládají a uplatňují toto ustanovení, včetně výjimky týkající se zájmů řízení, s možností podání opravného prostředku ke kárnému kolegiu, o jehož nezávislosti existují určité pochybnosti, jak bylo analyzováno ve vztahu k druhému žalobnímu důvodu.

125. S ohledem na výše uvedené důvody je čtvrtý žalobní důvod vznesený Komisí opodstatněný.

C. K žalobnímu důvodu týkajícímu se porušení čl. 267 druhého a třetího pododstavce SFEU

126. Komise tvrdí, že čl. 107 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů a čl. 97 odst. 1 a 3 zákona o Nejvyšším soudu tím, že umožňují omezení práva vnitrostátních soudů podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce možností zahájit kárné řízení, porušují čl. 267 druhý a třetí pododstavec SFEU, zejména s přihlédnutím k judikatuře Soudního dvora a použití čl. 107 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů.

127. Polská republika tvrdí, že žádné porušení prokázáno nebylo, jelikož nebylo zahájeno žádné kárné řízení se soudci pro podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a „odrazující účinek“ neexistuje.

128. Je potřeba připomenout, že čl. 267 druhý a třetí pododstavec SFEU přiznávají vnitrostátním soudům možnost, případně jim ukládají povinnost, podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, mají-li za to, že věc, kterou projednávají, vyvolává otázky vyžadující výklad či posouzení platnosti ustanovení unijního práva nezbytných pro vyřešení sporu, který jim byl předložen [91]. Jak Soudní dvůr konstatoval v rozsudku ve věci Miasto Łowicz [92], vnitrostátní opatření, která vystavují vnitrostátní soudce kárným řízením z důvodu, že předložili Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, nelze připustit. Samotná vyhlídka, že proti nim mohou být případně zahájena kárná řízení z důvodu, že předložili žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, může narušit účinné využití možnosti a výkon funkcí, jež jim byly svěřeny článkem 267 SFEU. Skutečnost, že tito soudci nebudou vystaveni kárným řízením nebo sankcím za výkon práva podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, představuje záruku vlastní jejich nezávislosti a fungování řízení o předběžné otázce.

129. Je rovněž potřeba uvést, že v rozsudku ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Prostředek nápravy) [93], Soudní dvůr sám připustil, že polské orgány rozšířily iniciativy směřující k zamezení podávání žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru, které se týkají nezávislosti soudů v Polsku, nebo ke zpochybnění rozhodnutí polských soudů, které takové žádosti podaly.

130. V projednávané věci Komise dostatečně prokázala, že sporná ustanovení porušují čl. 267 druhý a třetí pododstavec SFEU, jelikož nestanoví dostatečné záruky, které by soudce chránily před možným zahájením kárného řízení pro podání žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce.

131. V souladu s analýzou provedenou v bodech 79 až 85 tohoto stanoviska uvádím, že sporná ustanovení sice nemusí být shledána v rozporu s článkem 267 SFEU, jsou-li posuzovaná izolovaně, je však důvodné se domnívat, že mohou být vykládána takovým způsobem, že s vnitrostátními soudci může být, s přihlédnutím k širšímu kontextu a použití těchto ustanovení v praxi, z důvodu podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vedeno kárné řízení či proti nim přijata kárná opatření. Na rozdíl od toho, co tvrdí Polská republika, příklady uváděné Komisí v bodě 41 tohoto stanoviska svědčí o tom, že ve vztahu k soudcům jsou v souvislosti s jejich rozhodnutími, jimiž se obracejí na Soudní dvůr, vedena šetření a kárná řízení. Konkrétně tři soudci byli vyšetřováni, a to zejména v souvislosti s podezřením na možné překročení soudní pravomoci z důvodu podání uvedených žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce [94], a čtvrtý případ se týkal kárného řízení zahájeného ve vztahu k dotčenému soudci, a to mimo jiné z důvodu údajně protiprávního podání předběžných otázek týkajících se nezávislosti soudců. Skutečnost, že tato vyšetřování byla skončena, že jsou zjevně prováděna výjimečně nebo že se vyšetřovací a kárná řízení týkala jiných provinění než zjevného a hrubého porušení právních předpisů, není přesvědčivá.

132. V projednávané věci je rozhodující skutečnost, jak potvrzuje rozsudek ve věci Miasto Łowicz, že vnitrostátní opatření, která jakýmkoli způsobem vnitrostátním soudům brání při výkonu jim svěřené možnosti či povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nebo jim v tomto ohledu kladou jakékoli překážky, jsou v rozporu s článkem 267 SFEU. Skutečnost, že sporná ustanovení umožňují, aby bylo proti vnitrostátním soudcům zahájeno kárné řízení v souvislosti s jejich rozhodnutími obrátit se na Soudní dvůr s předběžnými otázkami, nejenže narušuje fungování řízení o předběžné otázce, ale může rovněž ovlivnit budoucí rozhodování jiných vnitrostátních soudců, pokud jde o podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, což má ve svém důsledku „odrazující

91 – Viz rozsudky ze dne 16. prosince 2008, *Cartesio* (C-210/06, EU:C:2008:723, bod 88), a ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Prostředek nápravy) (C-824/18, EU:C:2021:153, body 91 a 92).

92 – Viz rozsudek Miasto Łowicz (body 58 a 59). Viz též rozsudek ze dne 5. července 2016, Ogňanov (C-614/14, EU:C:2016:514, bod 25); usnesení ze dne 12. února 2019, RH (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, bod 47).

93 – C-824/18, EU:C:2021:153, bod 100.

94 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Prostředek nápravy) (C-824/18, EU:C:2021:153, bod 101).

účinek“. Mám za to, že samotná vyhlídka, že s vnitrostátním soudcem může být vedeno kárné řízení či proti němu mohou být přijata kárná opatření z důvodu, že předložil žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, je ranou do srdce postupu upraveného článkem 267 SFEU, a tím i do základů samotné Unie.

133. S ohledem na výše uvedené důvody je pátý žalobní důvod vznesený Komisí opodstatněný.

VII. K nákladům řízení

134. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Podle čl. 140 odst. 1 tohoto jednacího řádu nesou členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady řízení. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Polská republika neměla ve věci úspěch, je tedy důvodné uložit Polské republice náhradu nákladů řízení. Belgické království, Dánské království, Finská republika, Nizozemské království a Švédské království ponesou vlastní náklady řízení.

VIII. Závěry

135. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr:

„1) určil, že Polská republika neplní povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, tím, že na základě čl. 107 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů a čl. 97 odst. 1 a 3 zákona o Nejvyšším soudu umožňuje, aby obsah soudních rozhodnutí mohl být kvalifikován jako kárné provinění soudců obecných soudů; tím, že na základě čl. 3 bodu 5, článku 27 a čl. 73 odst. 1 zákona o Nejvyšším soudu ve spojení s článkem 9a zákona o KRS nezaručuje nezávislost a nestrannost kárného kolegia; tím, že na základě čl. 110 odst. 3 a čl. 114 odst. 7 zákona o organizaci obecných soudů uděluje předsedovi kárného kolegia diskreční pravomoc určit příslušný prvostupňový kárný soud ve věcech týkajících se soudců obecných soudů; tím, že na základě článku 112b zákona o organizaci obecných soudů uděluje ministru spravedlnosti pravomoc jmenovat kárného zmocněnce ministra spravedlnosti, a tím, že na základě článku 113a zákona o organizaci obecných soudů stanoví, že úkony související s ustanovením obhájce *ex offo* a s převzetím obhajoby tímto obhájcem nestaví běh kárného řízení, a že na základě čl. 115a odst. 3 zákona o organizaci obecných soudů kárný soud vede řízení i v případě odůvodněné nepřítomnosti kárně obviněného soudce, který byl uvědomen, nebo jeho obhájce.

2) určil, že Polská republika neplní povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 267 druhého a třetího pododstavce SFEU tím, že umožňuje, aby bylo právo vnitrostátních soudů předkládat Soudnímu dvoru žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce omezeno možností zahájit kárné řízení;

3) rozhodl, že Polská republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí; a

4) rozhodl, že Belgické království, Dánské království, Finská republika, Nizozemské království a Švédské království ponesou vlastní náklady řízení.“