Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 8. července 2021 [1]

Věc C-132/20

BN,
DM,
EN
proti
Getin Noble Bank S. A.,
za účasti:
Rzecznika Praw Obywatelskich

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Sądem Najwyższym (Nejvyšší soud, Polsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Článek 267 SFEU – Pojem ‚soud' – Pojem ‚zřízený zákonem' – Nezávislost soudnictví – Relevance otázek – Článek 19 odst. 1 SEU – Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie – Druh posouzení – Postup jmenování vnitrostátního soudce – Lustrační opatření – Neodvolatelnost soudců"

I. Úvod

1. „*Pověste všechny soudce*!" To je rada od anglického filozofa a politologa, kterou si vybavil bývalý guvernér České národní banky, když byl dotázán na to, co je třeba učinit jako první po pádu komunistických režimů k dosažení právní a soudní transformace ve střední a východní Evropě [2].

2. Situační černý humor obsažený v tomto bonmotu pravděpodobně nejlépe chápou ti, kteří byli přímými svědky rozsáhlé společenské transformace v bývalém komunistickém bloku. Tyto osoby si dokážou lépe představit komický kontrast, kdy se skupina čerstvě zvolených politiků, kteří se mají stát budoucími tvůrci společenských změn, shromáždí kolem poradce, který nedávno přijel ze západu. Všichni se nemohou dočkat, až se dozví o zázračné nápravě, kterou je třeba přijmout ohledně zákonů a soudců. Jak by bylo možné přenést (sametovou) revoluci rovněž do řad komunistického soudnictví? Jedinou radou je však vágní zábavný bonmot. I když jej totiž zbavíme konotace násilí a budeme ho považovat prostě za návrh na kompletní změnu v personálním obsazení soudů, zůstává ve složité realitě evropské země na konci 20. století na pokraji pokojného společenského přechodu jen sotva užitečným vtipem.

[1] – Původní jazyk: angličtina.

[2] – Tůma, Z., „Soudce nelze novelizovat", v: Kokeš, M., a Pospíšil, I. (vyd.), In dubio pro libertate: Úvahy nad ústavními hodnotami a právem. Pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea, Masarykova Univerzita, Brno, 2009, s. 247.

3. *„Prověřte všechny soudce*!“ Slyšet takový názor od členského státu Evropské unie o nějakých 30 let později a přibližně 16 let po přistoupení tohoto členského státu k Evropské unii vyvolává poněkud zvláštní pocit *déja vu*. Oproti osobním úvahám bývalého vysokého státního úředníka o minulých obdobích transformace uvedeným formou poutavějšího úvodu jeho příspěvku do sborníku k poctě slavné soudkyně, která se na těchto událostech podílela, není však názor o prověřování soudců zjevně myšlen jako černý humor. Patrně se jedná o vážně míněnou otázku ohledně současných a budoucích přístupů (přinejmenším některých členů) Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud, Polsko), předkládajícího soudu v projednávané věci.

4. V projednávané věci si uvedený soud klade otázku, zda okolnosti týkající se prvního jmenování soudce členského státu v době, kdy byl tento stát stále řízen nedemokratickým režimem a před jeho přistoupením k Unii, jakož i skutečnost, že takovému soudci byla po pádu komunistického režimu ponechána soudní funkce, mohou v současné době vyvolat pochybnosti o nezávislosti a nestrannosti tohoto soudce ve smyslu čl. 19 odst. 1 SEU a článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). V dalších otázkách tento soud v podstatě rozšiřuje tutéž otázku rovněž na následná soudní jmenování v Polsku a naznačuje, že existovaly další procesní problémy, které mohly mít vliv na tato jmenování. Předkládající soud si tedy podle všeho ve skutečnosti klade otázku, zda může prostřednictvím filtrování kasačních stížností podaných k nejvyššímu vnitrostátnímu soudu provádět nepřímý proces prověřování pravděpodobně všech polských soudců jmenovaných před rokem 2018, a to ve jménu nezávislosti soudnictví zaručené unijním právem.

5. Existuje však důležitá otázka přípustnosti, která uvedeným otázkám předchází. Předkládací rozhodnutí v projednávané věci bylo předloženo soudcem, jehož nedávné jmenování do soudní funkce je silně zpochybňováno. Údajně bylo protiprávní a stiženo závažným porušením vnitrostátního práva. Je takový soudce, který je v postavení samosoudce u Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud) a který provádí přezkum přípustnosti kasačních stížností podaných k tomuto soudu, „soudem“ pro účely autonomní definice takového subjektu ve smyslu článku 267 SFEU?

II. Právní rámec

A. Unijní právo

6. Podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU „členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie“.

7. Podle článku 267 SFEU může Soudnímu dvoru Evropské unie předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce pouze „soud“ členského státu.

8. Hlava VI Listiny, nadepsaná „Soudnictví“, obsahuje článek 47, nadepsaný „Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces“, který stanoví:

„Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.

Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. […]

[…]“

9. Článek 7 odst. 1 a 2 směrnice Rady 93/13/EHS ze dne 5. dubna 1993 o zneužívajících ujednáních ve spotřebitelských smlouvách [3], v platném znění, stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby v zájmu spotřebitelů a soutěžitelů byly k dispozici odpovídající a účinné prostředky zabraňující dalšímu používání zneužívajících ujednání ve smlouvách, které uzavírají prodávající nebo poskytovatelé se spotřebiteli.

2. Prostředky uvedené v odstavci 1 musí zahrnovat právní předpisy, podle nichž se osoby nebo organizace, které mají podle vnitrostátních právních předpisů oprávněný zájem na ochraně spotřebitelů, mohou v souladu s vnitrostátními právními předpisy obrátit na soud nebo příslušné správní orgány s žádostí o rozhodnutí, zda smluvní ujednání sepsaná pro obecné použití jsou zneužívající, aby tak mohly použít vhodné a účinné prostředky k zabránění dalšímu použití takových ujednání."

B. Vnitrostátní právo

10. Předkládající soud odkazuje v předkládacím rozhodnutí na řadu ustanovení vnitrostátních právních předpisů. Pro účely tohoto stanoviska mají zvláštní význam následující ustanovení.

11. Článek 379 bod 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (zákon ze dne 17. listopadu 1964, občanský soudní řád) stanoví, že řízení je neplatné mimo jiné v případě, pokud soud, který případ projednává, byl složen v rozporu se zákonem, nebo pokud se projednávání věci účastnil soudce, který je ze zákona vyloučen.

12. Podle čl. 398^{9} § 1 bodu 3 uvedeného zákona může strana podat kasační stížnost, pokud bylo napadené rozhodnutí vydáno v řízení, které bylo neplatné.

13. Podle článku 398^{13} uvedeného zákona přezkoumává Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud) kasační stížnosti v mezích stížnostních bodů a v mezích důvodů kasační stížnosti. V mezích stížnostních bodů však přihlíží k neplatnosti řízení i bez návrhu.

III. Skutkový stav, vnitrostátní řízení a předběžné otázky

14. Dne 3. března 2017 podali žalobci v původním řízení u Sądu Okręgowego w Świdnicy (Krajský soud ve Świdnicy, Polsko) žalobu proti žalobkyni, společnosti Getin Noble Bank SA. Žalobci požadovali, aby byla žalované uložena povinnost uhradit jim společně a nerozdílně částku 175 107,10 polského zlotého (PLN) spolu se zákonnými úroky z prodlení ode dne podání žaloby do dne zaplacení. Dne 3. dubna 2018 uzavřely strany smlouvu o hypotečním úvěru indexovaném na cizí měnu (švýcarské franky, CHF). Žalobci zdůrazňovali zneužívající povahu mechanismu indexace úvěru a také tzv. doložky kombinovaného pojištění pro případ odmítnutí zřízení hypoteční zástavy v prvních třech měsících úvěrování, které jsou obsaženy v této smlouvě.

15. Rozsudkem ze dne 21. srpna 2018 Sąd Okręgowy w Świdnicy (Krajský soud ve Świdnicy) žalobě částečně vyhověl. Uvedený soud konstatoval, že smluvní ujednání sporné úvěrové smlouvy, podle nichž mohla banka libovolně určovat směnný kurz švýcarských franků, jsou protiprávní. Přiznal žalobcům společně a nerozdílně částku ve výši 16 120,12 PLN a zákonný úrok z prodlení.

[3] – Úř. věst. 1993, L 95, s. 29; Zvl. vyd. 15/02, s. 288, oprava Úř. věst. 2016, L 303, s. 26.

16. Proti uvedenému rozsudku bylo podáno odvolání k Sądu Apelacyjnemu we Wrocławiu (Odvolací soud ve Vratislavi, Polsko). Rozsudkem ze dne 28. února 2019 zamítl uvedený soud odvolání a potvrdil skutková zjištění a právní posouzení provedená soudem prvního stupně.

17. Žalobci proti tomuto rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) podali kasační stížnost k Sądu Najwyższymu (Nejvyšší soud), u něhož řízení v současné době probíhá. Za současného stavu řízení před předkládajícím soudem má tento soud posoudit přípustnost kasační stížnosti.

18. Předkládající soud uvádí, že podle čl. 7 odst. 1 a 2 směrnice 93/13 musí členské státy zajistit, aby bylo možné podat žalobu (k správnímu orgánu nebo soudu) na určení, zda jsou smluvní ujednání zneužívající. Polský zákonodárce pro tento účel stanovil soudní řízení. V důsledku toho musí podle předkládajícího soudu vnitrostátní orgán projednávající věci týkající se směrnice 93/13 k tomu, aby mohl být považován za „soud“, splňovat standardy Evropské unie definované judikaturou Soudního dvora.

19. Podle předkládajícího soudu zasedali někteří soudci, jejichž nezávislost může být podle jeho názoru zpochybněna, v senátu, který vydal napadený rozsudek. Tři z těchto soudců (soudci FO, GP a HK) byli jmenováni do funkce soudce Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu (Odvolací soud ve Vratislavi) rozhodnutími prezidenta Polské republiky ze dne 23. ledna 1998, 12. března 2015 a 16. dubna 2012. Tato jmenování proběhla na základě usnesení Krajowej Rady Sądownictwa (Národní rada soudnictví, dále jen „KRS“) ve složeních, která později Trybunał Konstytucyjny (Ústavní soud, Polsko) prohlásil za protiústavní. V tomto rozsudku Trybunał Konstytucyjny (Ústavní soud) dospěl k závěru, že chápaní funkčního období členů KRS volených ze soudců obecných soudů takovým způsobem, že má individuální povahu, je v rozporu s čl. 187 odst. 3 Ústavy Polské republiky[4]. Dalším problémem tohoto postupu bylo podle předkládajícího soudu to, že rozhodnutí KRS nemusela být odůvodněna a nebyl proti nim přípustný opravný prostředek.

20. Předkládající soud navíc uvádí, že jeden z těchto tří soudců, soudce FO, byl jmenován, přinejmenším poprvé, v době komunismu. Tehdejší způsob jmenování soudců a mechanismy týkající se dozoru nad soudci a možnosti jejich odvolání neodpovídaly podle názoru předkládajícího soudu standardům uplatňovaným v demokratickém právním státě. Předkládající soud se také domnívá, že změny zavedené v polském právním řádu po roce 1989 nevedly k vytvoření účinných nástrojů ověřování jmenování soudců v éře komunismu ani případných porušení zásady nezávislosti ze strany soudců.

21. Za těchto okolností si předkládající soud klade otázku, zda má ve světle rozsudku Soudního dvora ve věci A. K. a další ověřovat nezávislost výše uvedených soudců a v případě, že tomu tak je, jaký má v tomto ohledu použít standard.

22. Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud) má tedy pochybnosti ohledně toho, jak mají být vyloženy a uplatněny zásady stanovené judikaturou Soudního dvora týkající se nezávislosti vnitrostátního soudnictví, a z tohoto důvodu se rozhodl přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být článek 2, čl. 4 odst. 3, čl. 6 odst. 1 a 3 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec [SEU], ve spojení s čl. 47 prvním a druhým pododstavcem [Listiny], čl. 267 třetím pododstavcem SFEU, článkem 38 Listiny a čl. 7 odst. 1 a 2 [směrnice 93/13] vykládány v tom smyslu, že je nezávislým a nestranným soudem s odpovídající kvalifikací ve smyslu unijního práva orgán,

[4] – Rozsudek ze dne 20. června 2017, K 5/17, OTK-A 2017.

ve kterém zasedá osoba poprvé nebo následně jmenovaná do funkce soudce (soudu vyššího stupně) politickým orgánem výkonné moci státu s totalitním, nedemokratickým, komunistickým režimem vlády [‚Radą Państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Státní rada Polské lidové republiky),] na návrh ministra spravedlnosti tohoto státu, zejména s ohledem na 1) netransparentnost kritérií pro jmenování, 2) možnost kdykoliv soudce odvolat, 3) neúčast soudcovské samosprávy na jmenovacím řízení ani 4) příslušných orgánů veřejné moci vzešlých z demokratických voleb, což by mohlo narušit důvěru, kterou v demokratické společnosti musí soudnictví vzbuzovat?

2) Má pro rozhodnutí o první otázce význam okolnost, že následná jmenování do funkce soudce (u soudů vyšších stupňů) mohla nastat z důvodu uznání příslušné doby (stáže) práce a na základě hodnocení výkonu funkce soudce, do které tato osoba byla jmenována přinejmenším poprvé politickými orgány, uvedenými v první otázce, a na základě procesu v tomto bodě popsaném, což by mohlo narušit důvěru, kterou v demokratické společnosti musí soudnictví vzbuzovat?

3) Má pro rozhodnutí o první otázce význam okolnost, že následná jmenování do funkce soudce (u soudů vyššího stupně, s výjimkou Sądu Najwyższego [Nejvyšší soud]) nebyla závislá na složení soudcovské přísahy zahrnující dodržování hodnot demokratické společnosti a osoba jmenovaná poprvé skládala slib, že bude dohlížet nad politickým režimem komunistického státu a tzv. ‚socialistickou zákonností‘ [(praworządność ludowa)], což by mohlo narušit důvěru, kterou v demokratické společnosti musí soudnictví vzbuzovat?

4) Musí být článek 2, čl. 4 odst. 3, čl. 6 odst. 1 a 3 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, ve spojení s čl. 47 prvním a druhým pododstavcem Listiny, s čl. 267 třetím pododstavcem SFEU, článkem 38 Listiny a čl. 7 odst. 1 a 2 směrnice 93/13, vykládány v tom smyslu, že nezávislým a nestranným soudem s odpovídající kvalifikací ve smyslu unijního práva je orgán, ve kterém zasedá osoba jmenovaná poprvé nebo následně do funkce soudce (soudu vyššího stupně) za zjevného porušení ústavních předpisů členského státu Evropské unie vzhledem ke složení orgánu vybírajícího tuto osobu jakožto kandidáta následně jmenovaného do funkce soudce [‚Krajowej Rady Sądownictwa (Národní rada soudnictví, dále jen ‚KRS‘)], které je v rozporu s ústavou členského státu, což bylo konstatováno ústavním soudem členského státu Evropské unie a což by v důsledku mohlo narušit důvěru, kterou v demokratické společnosti musí soudnictví vzbuzovat?

5) Musí být článek 2, čl. 4 odst. 3, čl. 6 odst. 1 a 3 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, ve spojení s čl. 47 prvním a druhým pododstavcem Listiny, s čl. 267 třetím pododstavcem SFEU, článkem 38 Listiny a čl. 7 odst. 1 a 2 směrnice 93/13, vykládány v tom smyslu, že nezávislým a nestranným soudem s odpovídající kvalifikací ve smyslu unijního práva je orgán, ve kterém zasedá osoba poprvé nebo následně jmenovaná do funkce soudce (soudu vyššího stupně), vybrána jako kandidát určený pro jmenování do této funkce v řízení před orgánem posuzujícím kandidáty, KRS, nesplňovalo-li toto řízení kritéria veřejnosti a transparentnosti pravidel pro výběr kandidátů, což by mohlo narušit důvěru, kterou v demokratické společnosti musí soudnictví vzbuzovat?

6) Musí být článek 2, čl. 4 odst. 3 a čl. 6 odst. 3 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, ve spojení s čl. 47 prvním a druhým pododstavcem Listiny, čl. 267 třetím pododstavcem SFEU, článkem 38 Listiny a čl. 7 odst. 1 a 2 směrnice 93/13, vykládány v tom smyslu, že soud posledního stupně členského státu Evropské unie (Sąd Najwyższy [Nejvyšší soud]), je za

účelem zajištění účinné soudní ochrany jakožto prostředku, jehož účelem je předcházení dalšímu používání zneužívajících ujednání ve smlouvách uzavíraných prodejci a dodavateli se spotřebiteli, povinen v každé fázi řízení i bez návrhu posoudit, zda:

a) splňuje kritéria nezávislého a nestranného soudu s odpovídající kvalifikací ve smyslu unijního práva soud, uvedený v první a čtvrté otázce, bez ohledu na vliv posouzení kritérií uvedených v těchto otázkách na obsah rozhodnutí ohledně zneužívající povahy smluvního ujednání, a nadto,

b) řízení před soudem uvedené v první a druhé otázce je platné?

7) Musí být článek 2, čl. 6 odst. 1 a 3 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, ve spojení s čl. 47 prvním a druhým pododstavcem Listiny, čl. 267 třetím pododstavcem SFEU, článkem 38 Listiny a čl. 7 odst. 1 a 2 směrnice 93/13, vykládány v tom smyslu, že ústavní předpisy členského státu Evropské unie týkající se organizace soudů nebo jmenování soudců, které znemožňují přezkum účinnosti jmenování soudce, mohou bránit konstatování, že soud nebo soudce v něm zasedající nejsou podle unijního práva z důvodu skutečností uvedených v první až páté otázce nezávislí?“

23. V předkládacím rozhodnutí Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud) požádal, aby byla předložená žádost o rozhodnutí o předběžné otázce projednána ve zrychleném řízení podle článku 105 jednacího řádu Soudního dvora.

24. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 8. února 2020 byla žádost předkládajícího soudu o zrychlené řízení zamítnuta.

25. Písemná vyjádření předložili Rzecznik Praw Obywatelskich (veřejný ochránce práv, Polsko), polská vláda a Evropská komise. Tito zúčastnění taktéž přednesli své argumenty na jednání konaném dne 2. března 2021.

IV. Analýza

26. V projednávané věci položil předkládající soud několik otázek, které se týkají výkladu čl. 19 odst. 1 SEU (ve spojení s článkem 2 SEU) a článku 47 Listiny. Podle jeho názoru nemusejí někteří soudci, kteří se podíleli na vydání napadeného rozsudku, splňovat požadavky nezávislosti vyplývající z uvedených ustanovení, a to vzhledem k řízení, na základě něhož byli poprvé jmenováni do soudních funkcí.

27. Zajímavým, téměř biblickým [5] obratem zpochybňují veřejný ochránce práv a v menší míře Komise nezávislost samotného předkládajícího soudce, který v projednávané věci působí jako samosoudce vnitrostátního soudu. Zejména veřejný ochránce práv má za to, že jmenování předkládajícího soudce do funkce soudce bylo stiženo zjevným porušením vnitrostátního práva. Vzhledem k tomu, že předkládající soudce nesplňuje požadavek nezávislosti, nemůže být podle názoru veřejného ochránce práv považován za „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU.

[5] – Matouš 7:12 – „Všechno, co byste chtěli, aby lidé činili vám, čiňte i vy jim.“ (Bible krále Jakuba) nebo modernější překlad „Dělej druhým to, co chceš, aby oni dělali tobě.“ (Nová americká bible). Totéž „zlaté pravidlo“ chování je rovněž považováno za základní učení i v řadě jiných náboženství.

28. Patrně existuje vzájemné propojení mezi různými právními otázkami, které projednávaná věc přímo (předběžnými otázkami) nebo nepřímo (námitkami nepříslušnosti) vyvolává: nezávislost soudnictví.

29. V tomto stanovisku tedy začnu s několika úvodními poznámkami týkajícími se pojmu „nezávislost soudnictví“ v unijním právním řádu (část A). Následně se budu zabývat argumenty týkajícími se údajné nepřípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce (část B), a poté, co dospěji k závěru o její přípustnosti, přezkoumám nakonec podstatu předběžných otázek (část C).

A. Rozměry nezávislosti soudnictví: článek 267 SFEU, článek 47 Listiny a čl. 19 odst. 1 SEU

30. Nezávislost soudnictví je bezpochyby klíčovým prvkem zásady „právního státu“. Článek 2 SEU uznává tuto zásadu jakožto jednu ze „základních hodnot“, na nichž je Evropská unie založena. Požadavek nezávislosti soudnictví je dále zakotven, i když implicitně, v nejméně třech ustanoveních unijního primárního práva: článku 267 SFEU, čl. 19 odst. 1 SEU a článku 47 Listiny.

31. Všechna tato tři ustanovení jsou v projednávané věci uplatňována a na první pohled se zdají být v projednávané věci použitelná. To sice nebrání tomu, aby byla současně použitelná i jiná ustanovení, zejména odvětvové sekundární právní předpisy obsahující rovněž ustanovení věnovaná soudní ochraně[6], či dokonce nástroje sekundárního práva týkající se výslovně nezávislosti soudnictví[7], avšak vyjasnění vzájemného vztahu těchto tří klíčových ustanovení Smlouvy týkajících se nezávislosti soudnictví je skutečně zásadní.

32. Zaprvé projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla předložena podle článku 267 SFEU, který umožňuje, aby jakýkoliv „soud členského státu“ předložil Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. V tomto ohledu z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že pro účely posouzení toho, zda je předkládající orgán svojí povahou „soudem“ ve smyslu článku 267 SFEU, je jedním z kritérií nezávislost tohoto orgánu. To v podstatě znamená, že orgán musí být chráněn před vnějšími zásahy nebo tlaky, které by mohly ohrozit nezávislost rozhodování jeho členů, pokud jde o spory, které jim jsou předloženy[8].

33. Zadruhé požadavek nezávislosti soudů rovněž vyplývá z článku 47 Listiny, což je ustanovení, které zakotvuje subjektivní právo každého účastníka řízení na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces. V projednávané věci je nesporné, že směrnice 93/13, jež je v projednávané věci věcně použitelná, přiznává žalobcům v původním řízení subjektivní právo, což vede k použití článku 47 Listiny.

34. Zatřetí v poměrně nedávné, ale dnes již ustálené judikatuře Soudní dvůr uvedl, že z povinnosti členských států stanovit nezbytné procesní prostředky, které zajišťují dodržování práv na účinnou právní ochranu v oblastech pokrytých unijním právem, uvedené v čl. 19 odst. 1 SEU, vyplývá, že musí být zajištěna nezávislost každého vnitrostátního soudu, který může v uvedených oblastech rozhodovat. Jak Soudní dvůr zdůraznil, záruka nezávislosti je *inherentní* poslání rozhodovat jako

6 – Jako je v projednávané věci článek 7 směrnice 93/13, uvedený výše v bodě 9 tohoto stanoviska.

7 – Některé režimy sekundárního práva jsou dokonce použitelné průřezově, tedy nezávisle na (hmotněprávních) odvětvových právních předpisech. Ačkoli se v projednávané věci zjevně nepoužije, viz například rozhodnutí Komise ze dne 13. prosince 2006, kterým se zřizuje mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci (Úř. věst. 2006, L 354, s. 56), kterým jsem se podrobně zabýval v mém stanovisku 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, body 183 až 225).

8 – Viz zejména rozsudek ze dne 17. července 2014, Torresi (C-58/13 a C-59/13, EU:C:2014:2088, body 17 a 18 a citovaná judikatura).

soud[9]. V tomto ohledu postačí uvést, že vnitrostátní orgán, který vydal napadený rozsudek, tedy Sąd Apelacyjny we Wrocławiu (Odvolací soud ve Vratislavi), je bezpochyby soudem, který může rozhodovat v oblastech pokrytých unijním právem.

35. Tento „mnohonásobný" právní základ zásady nezávislosti soudnictví odráží její ústavní význam a její průřezovou povahu ve společenství založeném na zásadě právního státu. Může však být rovněž zdrojem určitých nejasností. Lze si klást otázku, zda tato ustanovení obsahují různé druhy „nezávislosti soudnictví", což by vedlo například k tomu, že vnitrostátní soud může být nezávislý pro účely jednoho z uvedených ustanovení, nikoli však dostatečně nezávislý pro účely jiného z nich.

36. Jak jsem podrobněji vysvětlil v mém stanovisku ve věci WB a další, tak tomu není: v unijním právu existuje pouze jeden druh nezávislosti soudnictví[10]. Nicméně vzhledem k tomu, že se tři dotčená ustanovení (článek 267 SFEU, článek 47 Listiny a čl. 19 odst. 1 SEU) liší, pokud jde o jejich funkci a cíl, může se lišit druh přezkumu, který je třeba provést za účelem ověření dodržení zásady nezávislosti soudnictví. Zejména se liší míra přezkumu ze strany Soudního dvora ohledně dodržování této zásady a hranice týkající se zjištění jejího porušení[11].

37. Článek 19 odst. 1 SFEU vyžaduje, aby členské státy zejména „stanovily prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany". Jde tedy o ustanovení, které se týká zejména strukturálních a systémových prvků vnitrostátních právních rámců: podle čl. 19 odst. 1 SEU je důležité to, zda je soudní systém členského státu v souladu se zásadou právního státu zakotvenou v článku 2 SEU. V této souvislosti mám za to, že hlavními prvky analýzy Soudního dvora jsou prvky týkající se celkové institucionální a ústavní struktury vnitrostátního soudnictví. Skutečnosti vztahující se ke konkrétní věci mohou často ilustrovat širší problematiku, samy o sobě však nejsou rozhodující.

38. Hranice porušení tohoto ustanovení je poměrně vysoká. Otázkou totiž je, zda problém(y), kterým(i) se Soudní dvůr zabývá, může (nebo mohou) ohrozit řádné fungování vnitrostátního soudního systému, a tím ohrozit schopnost dotčeného členského státu poskytnout jednotlivcům odpovídající prostředky nápravy.

39. Článek 19 odst. 1 SEU obsahuje mimořádný prostředek nápravy pro mimořádné situace. Jeho cílem není zachytit všechny možné problémy, které mohou vyvstat v souvislosti s vnitrostátním soudnictvím, natož jednotlivé případy pochybení při výkladu nebo použití vnitrostátních ustanovení jinak zdravého právního řádu, který je v souladu s unijním právem. K porušení čl. 19 odst. 1 SEU dojde pouze v případě, že porušení má určitou závažnost nebo je systémové povahy a vnitrostátní právní řád pravděpodobně nenabízí odpovídající prostředek nápravy.

40. Článek 47 Listiny je naopak ustanovením, které zakotvuje subjektivní právo každého účastníka řízení na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces, a uplatní se v případě, že věc spadá do působnosti unijního práva podle čl. 51 odst. 1 Listiny. Z tohoto hlediska vyžaduje ověření „nezávislosti" soudu v kontextu článku 47 Listiny důkladné posouzení všech konkrétních okolností dané věci. Otázky týkající se určitých strukturálních nebo systémovým vlastností vnitrostátního soudního systému jsou relevantní pouze v rozsahu, v němž mohou mít dopad na jednotlivá řízení.

[9] – Viz rozsudky ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, body 37 až 42), a ze dne 20. dubna 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, bod 51).

[10] – Spojené věci C-748/19 až C-754/19, EU:C:2021:403, body 161 a 162.

[11] – Tamtéž, body 163 až 169.

41. Míra přezkumu ze strany Soudního dvora, pokud jde o nezávislost dotčeného soudního orgánu, je v tomto kontextu nízká: ne všechna porušení právních předpisů představují porušení článku 47 Listiny. Za tímto účelem je vyžadována určitá závažnost. Jakmile je však splněna požadovaná míra závažnosti, postačuje to k porušení článku 47 Listiny, neboť za účelem dodržování subjektivního práva vyplývajícího z unijního práva nemusí být splněna žádná další podmínka. Zejména tedy není nezbytné, aby zjištěné porušení mělo systémovou povahu nebo aby mělo dopady přesahující konkrétní případ.

42. Konečně, i když je článek 267 SFEU součástí tohoto prostředí, má jiný cíl a účel, čímž se budu zabývat v následující části. Hlavním bodem této části tohoto stanoviska tedy je, že i když je pojem „nezávislost soudnictví“ v unijním právu jeden a tentýž, musí se konkrétní faktory, jejich význam, důležitost a relativní váha, které budou zohledněny v konkrétním případě, logicky lišit s ohledem na unijní ustanovení, na jehož základě je otázka nezávislosti vznesena.

B. K přípustnosti

43. Pokud jde o přípustnost projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, bylo vzneseno několik argumentů. Některé z nich se týkají otázky, zda lze orgán, který podal projednávanou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, považovat za „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU (bod 1), zatímco ostatní se týkají relevantnosti položených otázek (bod 2). Těmito argumenty se nyní budu zabývat.

1. Je předkládající soud „soudem“ ve smyslu článku 267 SFEU?

44. Veřejný ochránce práv vznáší námitku nepřípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, a to z důvodu jmenování soudce, který jakožto samosoudce projednávanou žádost předložil. Veřejný ochránce práv zejména uvádí, že předkládající soudce byl jmenován rozhodnutím prezidenta republiky a toto jmenování přijal navzdory tomu, že platnost příslušného usnesení KRS (ze dne 28. srpna 2018) byla dočasně pozastavena Naczelnym Sądem Administracyjnym (Nejvyšší správní soud, Polsko) (usnesení ze dne 27. září 2018 a 8. října 2018). Veřejný ochránce práv dále uvádí, že předkládající soudce byl jmenován až poté, co polský ministr spravedlnosti/generální prokurátor – pro něhož uvedený soudce dříve pracoval a s nímž udržuje velmi silné vazby – osobně a, podle názoru veřejného ochránce práv, protiprávně zasáhl do procesu, aby podpořil jeho jmenování.

45. Na základě toho má veřejný ochránce práv za to, že předkládajícího soudce nelze považovat za „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU. Veřejný ochránce práv má pochybnosti zejména ohledně toho, zda pro účely uvedeného ustanovení lze předkládající orgán považovat za (i) soud *zřízený zákonem* a (ii) splňující podmínku *nezávislosti*.

46. Komise rovněž tvrdí, že předkládající soudce byl jmenován za okolností – které jsou předmětem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, již nyní projednává Soudní dvůr [12] – v nichž patrně došlo k závažnému porušení právních předpisů členského státu týkajících se jmenování

[12] – Věc C-487/19, W. Ż. (Úř. věst. 2019, C 337, s. 4). Ve svém stanovisku v této věci generální advokát E. Tančev konstatoval, že jmenování soudců prováděné prezidentem Polské republiky bez ohledu na pozastavení jmenování na základě usnesení Naczelnego Sądu Administracyjnego (Nejvyšší správní soud) představuje zjevné a úmyslné porušení vnitrostátních pravidel a zjevné porušení postupu jmenování soudců (EU:C:2021:289, body 87 až 89).

soudců. Komise má však patrně za to, že v tomto stadiu ještě nebylo zcela prokázáno, že předkládající soudce nesplňuje podmínky požadované k tomu, aby ho bylo možné považovat za „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU.

47. Souhlasím s Komisí, pokud jde o výsledek – ve vztahu k přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce – i když z jiných důvodů. Důvody, na nichž je v tomto ohledu založen můj závěr, totiž nemají *indikativní* povahu, jako v případě Komise, ale spíše *koncepční* povahu. Odpověď, kterou navrhuji, má velice málo společného s posouzením toho, zda jmenování samotného předkládajícího soudce bylo či nebylo správné, což je otázka, o níž mám vážné pochybnosti. Naopak se domnívám, že analýza ohledně toho, zda byla splněna podmínka existence „soudu“, byla vždy posuzována, a i nadále by měla být posuzována, ve vztahu k samotnému *orgánu*, a nikoli ve vztahu k *jednotlivcům*, kteří zasedají v orgánu, jenž předložil žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

48. Při uvedení důvodů, na základě nichž jsem dospěl k tomuto závěru, začnu popisem tradičního přístupu Soudního dvora k tomuto posuzování (písm. a) a následně uvedu, proč se domnívám, že by tento přístup měl být zachován i v tak mimořádných případech, jako je projednávaná věc (písm. b).

a) (Nezávislý) orgán (zřízený zákonem)

49. Pojem „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU je autonomním pojmem unijního práva a musí být definován nezávisle na označeních a kvalifikacích podle vnitrostátního práva. V tomto ohledu Soudní dvůr tradičně používá takzvaná kritéria *Dorsch*: ověřuje, zda byl předkládající orgán zřízen zákonem, zda se jedná o stálý orgán, zda má obligatorní jurisdikci, zda má řízení před ním kontradiktorní povahu, zda aplikuje právní předpisy a zda je nezávislý a nestranný [13].

50. Pojem „soud“ má v rámci článku 267 SFEU *funkční* povahu: umožňuje určit vnitrostátní orgány, které se – v rozsahu, v němž vykonávají soudní funkce – mohou stát *partnery* Soudního dvora v rámci řízení o předběžné otázce. Toto řízení je stěžejním bodem soudního systému zavedeného Smlouvami, které má za cíl prostřednictvím nastoleného dialogu mezi Soudním dvorem a soudy členských států zajistit jednotný výklad unijního práva, čímž umožňuje zaručit jeho soudržnost, plný účinek a autonomii, a v konečném důsledku i specifický charakter práva zavedeného Smlouvami [14]. Tento soudní dialog má ústavní význam, jelikož Soudní dvůr a soudy členských států, každý v rámci oblasti své pravomoci, „dbají“ na dodržování právního řádu Unie [15], jak vyplývá z čl. 19 odst. 1 SEU.

51. Vzhledem k tomu, že účelem pojmu „soud“ je rozlišit mezi orgány, které jednají v *soudní* funkci, a orgány jednajícími v jiné funkci, musí se analýza otázky, zda vnitrostátní orgán splňuje kritéria *Dorsch*, nutně zaměřovat na otázky strukturální a institucionální povahy. V tomto ohledu je rozhodující povaha, postavení a činnost *tohoto orgánu v* institucionálním rámci daného členského státu [16].

[13] – Rozsudek ze dne 17. září 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, bod 23). Nověji viz například rozsudek ze dne 9. července 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, bod 43 a citovaná judikatura).

[14] – V tomto smyslu viz nedávný rozsudek ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Žaloby) (C-824/18, EU:C:2021:153, bod 90 a citovaná judikatura).

[15] – V tomto smyslu viz posudek 1/09 (Dohoda o vytvoření jednotného systému řešení sporů týkajících se patentů) (EU:C:2011:123, bod 66).

[16] – Viz rovněž mé stanovisko ve věci Pula Parking (C-551/15, EU:C:2016:825, body 85 a 86), a stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve spojených věcech Torresi (C-58/13 a C-59/13, EU:C:2014:265, bod 53).

52. Tato analýza nebyla naopak nikdy použita k ověření toho, zda (jeden či více) konkrétních *jednotlivců*, kteří jsou členy daného orgánu a daného senátu, který předložil žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, osobně splňují kritéria *Dorsch*. Důraz byl vždy kladen na orgán [17], který předložil žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, a to i v případech, kdy byl tento orgán složen pouze z jedné osoby [18].

53. Totéž platí, pokud jde o ověření dvou specifických kritérií *Dorsch*, která mohou být v rámci projednávané věci problematická: soud zřízený zákonem a jeho nezávislost.

54. Zaprvé, pokud jde o kritérium soudu „*zřízeného zákonem*“, podle judikatury (byť ne obzvláště bohaté) musí být ke splnění tohoto kritéria předkládající orgán, jehož členy jsou konkrétní osoby, které předložily žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, upraven vnitrostátním právem členského státu. Cílem tohoto kritéria bylo vyloučit přípustnost žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce předložených orgány vytvořenými na základě smluv (zejména některými druhy rozhodčích soudů) [19].

55. Například v klíčovém rozsudku Nordsee se Soudní dvůr ve své analýze zaměřil na právní základ činnosti předkládajícího orgánu (rozhodčího soudu zřízeného smlouvou mezi stranami) a rozhodl, že předkládající orgán neměl soudní povahu vzhledem k slabým vazbám mezi rozhodčím řízením a systémem právních prostředků členského státu u obecných soudů [20]. Podobný přístup byl zvolen v novějších věcech, v nichž Soudní dvůr posuzoval otázku týkající se konkrétní povahy funkcí vykonávaných předkládajícím orgánem [21].

56. Je pravda, že posouzení Soudního dvora ohledně povahy předkládajícího orgánu se v posledních letech vyvíjelo a zpřísnilo se [22]. Pravděpodobně již nelze tvrdit, jak to proslule udělal generální advokát D. Ruiz-Jarabo Colomer před několika lety, že „judikatura je kazuistická, velmi pružná a málo vědecká, s natolik vágními obrysy, že by mohla být přijata i předběžná otázka, kterou podal Sancho Panza ve funkci guvernéra ostrova Barataria“ [23]. Zároveň však byla (správně) zachována určitá pružnost, aby řízení o předběžné otázce mohly využít vnitrostátní orgány, které *skutečně* vykonávají soudní funkce, bez ohledu na jméno nebo označení těchto orgánů ve vnitrostátním právu [24].

[17] – Počínaje například rozsudkem ze dne 30. června 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39, s. 273) není náhodou, že použitá terminologie soustavně odkazovala na „orgán“ („organisme“ ve francouzštině; „Einrichtung“ v němčině), jakožto na relevantní orgán.

[18] – Například již rozsudek ze dne 11. června 1987, X (14/86, EU:C:1987:275, body 6 a 7), týkající se žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané italským *Pretore* jakožto samosoudcem, který v podstatě v tomto stadiu řízení jedná jako vyšetřující soudce.

[19] – Pokud jde o obecný přehled, viz například Broberg, M. a Fenger, N., *Preliminary references to the European Court of Justice*, 2. vydání, Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 61 a 62.

[20] – Rozsudek ze dne 23. března 1982 (102/81, EU:C:1982:107, body 7 až 16).

[21] – Viz zejména rozsudky ze dne 12. června 2014, Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta (C-377/13, EU:C:2014:1754, bod 24); ze dne 17. července 2014, Torresi (C-58/13 a C-59/13, EU:C:2014:2088, bod 20); jakož i ze dne 6. října 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, bod 18).

[22] – Viz zejména rozsudky ze dne 9. října 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, body 27 až 38), a ze dne 21. ledna 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, zejména bod 55).

[23] – Stanovisko generálního advokáta D. Ruiz-Jarabo Colomera ve věci De Coster (C-17/00, EU:C:2001:366, bod 14).

[24] – Viz zejména rozsudek ze dne 17. července 2014, Torresi (C-58/13 a C-59/13, EU:C:2014:2088, body 15 až 30), jakož i usnesení ze dne 23. října 2018, Conseil départemental de l'ordre des chirurgiens-dentistes de la Haute-Garonne (C-296/18, nezveřejněné, EU:C:2018:857, bod 6). Obecněji v tomto ohledu a s dalšími odkazy viz mé stanovisko ve věci Ministerstwo Sprawiedliwości (C-55/20, EU:C:2021:500, body 31 až 62).

57. Tento přístup je podle mého názoru o to důvodnější, vezmeme-li v úvahu skutečnost, že kritérium „zřízený zákonem“ ve smyslu článku 267 SFEU je v řadě jazyků vyjádřeno slovy odkazujícími na „zákonný původ“ předkládajícího orgánu [25]. To opět zdůrazňuje, že klíčovou otázkou je, zda byl daný orgán *zřízen* na základě vnitrostátních právních předpisů, a nikoli zda konkrétní senát tohoto orgánu jedná v konkrétním případě v souladu s vnitrostátním právem. Mnohovýznamová povaha anglického slova „law“ – které může odkazovat na právní předpisy (zákon) i na systém pravidel [26] – může být tedy v tomto kontextu zavádějící.

58. V projednávané věci je Soudní dvůr ve skutečnosti vyzván k tomu, aby dále rozšířil kritérium „zřízený zákonem“ ve smyslu článku 267 SFEU. V tomto smyslu by toto kritérium již neznamenalo pouze to, že předkládající soudní *orgán* byl zřízen *zákonem* na rozdíl od smlouvy, ale zahrnovalo by rovněž přezkum toho, zda byl konkrétní *soudce*, který předkládá žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, *jmenován v souladu se zákonem*, jakož i všech dalších případných prvků týkajících se legality fungování tohoto orgánu.

59. Podle mého názoru by takový vývoj nebyl rozumný. Jak jsem vysvětlil výše, specifický pojem soudu „zřízeného zákonem“ v kontextu kritérií článku 267 SFEU vždy znamenal něco poněkud jiného. Je pravda, že stejný (nebo velice podobný) pojem, a to „soud zřízený zákonem“, jež je součástí přezkumu, zda v konkrétním případě došlo k porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen „EÚLP“) [27], je v současné době uveden v článku 47 Listiny [28].

60. Jak však bylo vysvětleno výše [29], článek 47 Listiny na straně jedné a článek 267 SFEU na straně druhé mají odlišný cíl. Určení odpovídajících soudních partnerů ve smyslu orgánů členského státu, které mohou předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, se liší od zjištění porušení zákonného složení senátu v každém jednotlivém případě za účelem ochrany individuálních práv založených na unijním právu. V posledně uvedeném případě se přezkum zákonnosti složení senátu musí samozřejmě dostat na úroveň jednotlivých případů, zatímco v prvně uvedeném případě tomu tak být nemusí.

61. Nebylo by tak příliš rozumné jednoduše a mechanicky „vyjmout a vložit“ pojem „soud zřízený zákonem“ z článku 47 Listiny do článku 267 SFEU z důvodu, že oba zní velmi podobně, aniž by byl řádně zohledněn odlišný obsah a účel těchto pojmů.

62. Zadruhé, pokud jde o *kritérium nezávislosti* podle článku 267 SFEU, podle ustálené judikatury Soudního dvora vyžaduje toto kritérium „existenci *pravidel*, zejména pokud jde o složení orgánu, jmenování, funkční období, jakož i důvody pro zdržení se hlasování, vyloučení pro podjatost a odvolání jeho členů, která umožní rozptýlit jakékoli legitimní pochybnosti jednotlivců o neovlivnitelnosti uvedeného orgánu ve vztahu k vnějším skutečnostem a jeho neutralitě ve

[25] – Viz zejména v němčině („gesetzliche Grundlage der Einrichtung“), španělštině („origen legal“), francouzštině („origine légale“), italštině („origine legale“) a portugalštině („origem legal“).

[26] – Jak Soudní dvůr nedávno uvedl ve věci, v níž, byť v jiné souvislosti, vyvstal podobný výkladový problém – viz rozsudek ze dne 15. března 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, bod 31).

[27] – Rozsudek ESLP ze dne 1. prosince 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Island (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, body 229 až 234), nedávno potvrzený rozsudkem ESLP ze dne 7. května 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Polsko (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, body 243 až 247).

[28] – Viz nejnověji například stanovisko generálního advokáta E. Tančeva ve věci W. Ż. (věc C-487/19, EU:C:2021:289, body 70 až 80).

[29] – Body 36 až 42 tohoto stanoviska.

vztahu k zájmům vzájemně se střetávajícím ve věci“ [30]. Soudní dvůr rovněž uvedl, že mu nepřísluší dovozovat, že by vnitrostátní ustanovení zajišťující nezávislost soudů mohla být použita v rozporu se zásadami zakotvenými ve vnitrostátním právním řádu nebo zásadami právního státu [31].

63. Analýza Soudního dvora se i v této záležitosti zaměřila na právní rámec a jím stanovené záruky za účelem ochrany možnosti soudců vykonávat svojí funkci nezávisle na jakémkoli druhu (přímého či nepřímého, skutečného nebo potenciálního) tlaku [32]. Pozornost byla vždy zaměřena na to, zda orgán předkládající žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je strukturálně nezávislý na účastnících sporu, který projednává [33] a na vnějších pokynech, jako například že daný orgán je institucionálně součástí správy [34].

64. Například v nedávné věci někteří zúčastnění vyjádřili pochybnosti nad tím, zda předkládající soudce, který rozhodoval jako samosoudce, splňoval unijní požadavek nezávislosti a nestrannosti z toho důvodu, že – v rozsahu, v němž se otázka týkala postavení italských smírčích soudců – měl přirozeně zájem na výsledku sporu. Po přezkoumání relevantních vnitrostátních předpisů však Soudní dvůr tuto námitku zamítl a prohlásil žádost za přípustnou. Konstatoval, že italští smírčí soudci „vykonávají svou funkci zcela samostatně, s výhradou disciplinárních pravidel, a bez vnějších tlaků, které by mohly ovlivnit jejich rozhodnutí“. Soudní dvůr, aniž se zabýval zvláštním postavením předkládajícího soudce, dodal, že „[nepochybuje] o tom, že smírčí soudce splňuje [kritérium] týkající se toho, že je zřízen zákonem“ [35].

b) K významu probíhajícího dialogu

65. Stručně řečeno, nový výklad pojmu „soud“ pro účely článku 267 SFEU, který by Soudnímu dvoru ukládal přezkoumat konkrétní situaci jednotlivců, kteří jsou členy těchto vnitrostátních orgánů, by byl v rozporu s povahou i účelem řízení o předběžné otázce. Na rozdíl od článku 47 Listiny a možná, v případě dosažení určité závažnosti, i od čl. 19 odst. 1 SEU, se analýza podle článku 267 SFEU vždy týkala pouze určení řádných institucionálních partnerů Soudního dvora, a nikoli legality každého z prvků řízení probíhajícího před předkládajícím soudem. Řízení o předběžné otázce je totiž do určité míry formalizované, a tedy formální: článek 267 SFEU zavádí dialog mezi soudními *orgány*, a nikoli mezi *jednotlivci* tvořícími tyto orgány.

66. Ještě uvedu čtyři další systémové důvody, proč navrhuji, aby to tak zůstalo i nadále, a to i v dosti problematických případech, jako je projednávaná věc.

[30] – Nejnověji viz rozsudek ze dne 20. dubna 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, bod 53 a citovaná judikatura). Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

[31] – Rozsudek ze dne 4. února 1999, Köllensperger a Atzwanger (C-103/97, EU:C:1999:52, bod 24). Tato judikatura odráží přístup Evropského soudu pro lidská práva v této oblasti, viz rozsudek ESLP ze dne 6. listopadu 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalsko (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, bod 186).

[32] – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 24. května 2016, MT Højgaard a Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347, body 22 až 32).

[33] – Rozsudek ze dne 19. září 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, bod 49).

[34] – Což tedy vylučuje, aby se na Soudní dvůr s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU obracely orgány projednávající správní opravné prostředky – viz například rozsudek ze dne 30. března 1993, Corbiau (C-24/92, EU:C:1993:118, body 15 až 17), nebo ze dne 30. května 2002, Schmid (C-516/99, EU:C:2002:313, body 34 až 38).

[35] – Rozsudek ze dne 16. července 2020, Governo della Repubblica italiana (Status italských smírčích soudců) (C-658/18, EU:C:2020:572, zvláště body 43 a 55). Srovnej tuto věc s předchozími věcmi, které se v podstatě týkají téže problematiky, v nichž Soudní dvůr odmítl žádost o rozhodnutí o předběžné otázce jako nepřípustnou, ale pouze proto, že předkládající soud byl podle vnitrostátního práva zjevně nepříslušný. Ačkoli někteří zúčastnění vznesli otázku nestrannosti, Soudní dvůr se k žádnému takovému argumentu ve svých usneseních nevyjádřil: viz usnesení ze dne 6. září 2018, Di Girolamo (C-472/17, nezveřejněné, EU:C:2018:684), a ze dne 17. prosince 2019, Di Girolamo (C-618/18, nezveřejněné, EU:C:2019:1090).

67. Zaprvé by bylo nelogické (a kontraproduktivní), kdyby Soudní dvůr kategoricky odmítal vést soudní dialog s orgány, které skutečně – určitě z formálního hlediska – vykonávají soudní funkce na vnitrostátní úrovni a vyžadují pomoc při výkladu a uplatňování unijního práva v řízení, které před nimi probíhá. V této souvislosti není zapotřebí zdůrazňovat, že odpověď Soudního dvora na jejich otázky by byla závazná pro předkládající soud i pro jiné vnitrostátní soudy, které by mohly čelit stejným právním problémům [36]. Podáním žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU se tedy předkládající soud zavazuje k tomu, že bude postupovat v souladu s výkladem unijních ustanovení, která mohou být v projednávané věci použitelná, provedeným Soudním dvorem.

68. Zadruhé existence (údajných, možných nebo pravděpodobných) problémů souvisejících s právní a morální bezúhonností vnitrostátního soudce nebo soudců rozhodujících v určité věci nezbavuje jednotlivé *účastníky* řízení jejich práva na správné používání relevantních unijních ustanovení. Mám tedy za to, že institucionální a obecný přístup k pojmu „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU více odpovídá právu na účinnou právní ochranu zakotveným zejména v článku 47 Listiny.

69. Zatřetí z praktického hlediska není Soudní dvůr dostatečně vybaven k tomu, aby posuzoval nestrannost a morální bezúhonnost konkrétních soudců na vnitrostátní úrovni formou posouzení přípustnosti podle článku 267 SFEU. Kromě skutečnosti, že takové úsilí vyžaduje výklad relevantních vnitrostátních právních předpisů, jakož i toho, že důkazní hodnota všech skutkových okolností a výklad ustanovení vnitrostátního práva budou pravděpodobně zpochybňovány účastníky řízení, nic to nemění na tom, že zásadní je stále to, aby k podrobnému přezkumu došlo ve fázi posuzování přípustnosti. Opodstatněnost žaloby týkající se buď článku 47 Listiny, nebo článku 19 SEU se tak již přezkoumává ve fázi posuzování přípustnosti, přičemž analýza se případně může točit v kruhu [37].

70. Konečně začtvrté zde máme otázku horizontální soudržnosti judikatury Soudního dvora. Za normálních okolností by si řada osob, včetně mě, mohla o návrhu, aby Soudní dvůr posuzoval „kvalitu“ jednotlivého soudce nebo jednotlivých soudců vnitrostátního soudu, který podává žádost o rozhodnutí o předběžné otázce za účelem přijetí nebo odmítnutí této žádosti, myslet, že je poněkud matoucí. Jsou soudci, kteří podali žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, osobami, které dodržují zákony a vykonávají svou funkci s požadovanou integritou? Existuje v konkrétním případě možný střet zájmů? Může soudce, proti kterému je vedeno kárné řízení, předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v jiné věci? Jak je tomu v případě soudce podezřelého z korupce, proti němuž již bylo zahájeno trestní stíhání, avšak formálně ještě nebyl odvolán z funkce? Musí se Soudní dvůr zabývat všemi těmito otázkami, když „filtruje“ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané na základě článku 267 SFEU?

71. V posledních letech, zejména s ohledem na krizi právního státu v několika členských státech, musel Soudní dvůr nejen rozvinout svou judikaturu za účelem poskytnutí vodítek ohledně situací a scénářů, které by si jen málokdo z nás dokázal představit, ale rovněž stanovit výjimky z běžně použitelných pravidel kvůli výjimečným případům. Jak jsem již vysvětlil v jiné věci, nevidím v takových případech žádný údajný problém týkající se dvojích měřítek, neboť se jedná o objektivně odlišné situace [38].

[36] – Obecně v tomto ohledu a s odkazy na příslušnou judikaturu viz mé stanovisko ve věci Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:340, body 59 až 62).

[37] – Pokud jde podrobně o podobné otázky vznesené v rámci rozsudku ze dne 9. července 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), viz mé stanovisko ve věci WB a další, body 115 až 120.

[38] – Viz mé stanovisko ve věci WB a další, bod 154.

72. V projednávané věci je však Soudní dvůr ve skutečnosti žádán, aby znovu vyložil obecně použitelná kritéria *Dorsch*, která jsou použitelná průřezově na všechny věci bez ohledu na soudní orgán členského státu, a aby rozšířil působnost a argumenty (zúčastněných), které mohou být vzneseny již ve fázi posuzování přípustnosti podle článku 267 SFEU. Ze všech důvodů uvedených v této části tohoto stanoviska se domnívám, že takový krok není nutný ani potřebný, a to ani s ohledem na takové mimořádné případy, jako je projednávaná věc.

73. S ohledem na výše uvedené dospívám k závěru, že případná pochybení při postupu jmenování soudce, který v projednávané věci předložil žádost o rozhodnutí o předběžné otázce [39], nebo jeho osobní a profesní vazby na ministra spravedlnosti/generálního prokurátora [40], by neměly vést k nepřípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v projednávané věci.

74. Tento závěr má však dvě důležité výhrady.

75. Zaprvé je třeba velmi jasně zdůraznit, že takový závěr pro konkrétní účely článku 267 SFEU v žádném případě neznamená, že je složení předkládajícího soudu zákonné nebo konkrétněji, že předkládající soudce byl jmenován v souladu se zákonem. Skutečnosti uvedené veřejným ochráncem práv jsou totiž podle mého názoru dosti zarážející. To platí tím spíše, pokud jsou tvrzení veřejného ochránce práv posuzována v širším institucionálním a ústavním rámci – jehož si je Soudní dvůr dobře vědom – ohledně stavu právního státu v Polsku.

76. Tyto faktory by však mohly být případně relevantní při posuzování nezávislosti předkládajícího soudu podle čl. 19 odst. 1 SEU nebo článku 47 Listiny a mohly by případně vést k závěru, že obě tato ustanovení byla porušena. Naproti tomu, jak bylo uvedeno výše, nejedná se o faktory, které jsou obvykle relevantní pro určení, zda je vnitrostátní orgán „soudem“ ve smyslu článku 267 SFEU. Návrh, podle kterého by formální institucionální partneři měli pokračovat v diskuzi, ačkoli jeden z nich může mít poměrně závažné pochybnosti o osobních kvalitách některých jednotlivců tvořících druhou stranu, je založen na zcela jiných úvahách než, byť implicitní, schválení druhé strany.

77. Zadruhé nevylučuji, že by bylo možné dospět k odlišnému závěru, pokud by význam faktorů týkajících se osobní situace jednoho nebo několika soudců vnitrostátního soudu, který formálně předložil žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, přesahoval rámec dotčené osoby či osob a měl by dopad na celkové fungování vnitrostátního orgánu, jehož jsou tito soudci členy. V takovém případě by však byl důraz kladen a přezkum by se týkal předkládajícího *orgánu*, a to v souladu s logikou *Dorsch* a institucionálním přístupem uvedeným v tomto stanovisku. Přijetí institucionálního přístupu k posouzení kritérií *Dorsch* neznamená, že nemá být posouzen institucionální *kontext*. Na určité úrovni je totiž orgán souhrnem osob, které jej tvoří. Způsob, jakým byly osoby, které tvoří (podle všeho) soudní orgán, jmenovány do soudních funkcí, je zjevně součástí tohoto kontextu.

78. K této situaci by mohlo dojít například ve vztahu k nesvobodnému nebo ovládnutému soudnímu orgánu členského státu, který již nadále nelze nazývat „soudem“. K tomu případně může dojít, pokud soubor otázek týkajících se například jmenování do tohoto (formálně

[39] – Jen pro úplnost lze dodat, aniž to má podle mého názoru vliv na rozhodnutí v projednávané věci, že existence procesních vad v uvedeném postupu jmenování byla potvrzena rozsudky Naczelnego Sądu Administracyjnego (Nejvyšší správní soud) ze dne 6. května 2021, II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18, II GOK 7/18, a to poté, co se v projednávané věci konalo jednání. Z důvodu těchto procesních vad uvedený soud zrušil napadená usnesení KRS, aniž by se však nějakým způsobem vyjádřil k platnosti rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování dotčených soudců.

[40] – K problémům vyplývajícím z tohoto „ďábelského spojení“ funkcí, pokud jde o čl. 19 odst. 1 SEU a článek 47 Listiny, viz mé stanovisko ve věci WB a další, zejména body 178 až 192.

soudního) orgánu, výkonu politického vlivu na rozhodování, jakož i dalších případných skutečností odhalí schéma, v němž již neexistuje žádný nezávislý soud, který by stál za zmínku. V takovém případě by však bylo třeba dospět k závěru, že *orgán jako takový* již nemůže být považován za „soud“, a to ani výrazně mírnějšího dopadu článku 267 SFEU, což znamená, že Soudní dvůr již s takovým orgánem dále nemůže spolupracovat. Posledně uvedený orgán by tak byl zcela vyřazen z jakéhokoli dialogu.

79. S ohledem na výše uvedené jsem toho názoru, že pro účely tohoto řízení může být Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud), rozhodující jako samosoudce, považován za „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU.

2. Je předložená žádost o rozhodnutí o předběžné otázce „relevantní“ podle článku 267 SFEU?

80. Další otázka týkající se přípustnosti věci, která byla vznesena v rámci tohoto řízení, se týká „relevance“ (nebo „nezbytnosti“) předběžných otázek.

81. Podle ustálené judikatury není důvodem existence žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vydávání poradních posudků k obecným nebo hypotetickým otázkám, ale *potřeba* skutečného vyřešení sporu [41]. V tomto ohledu je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudil jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku, tak relevanci otázek, které Soudnímu dvoru klade [42].

82. Z toho vyplývá, že k otázkám týkajícím se unijního práva se váže domněnka relevance: odmítnutí rozhodnout o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem ze strany Soudního dvora je možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny [43].

83. Konkrétně, pokud jde o kritérium relevance/nezbytnosti, podle ustálené judikatury Soudního dvora toto kritérium vyžaduje, aby rozhodnutí, které má vydat předkládající soud, *mohlo zohlednit* odpověď poskytnutou na základě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce [44].

84. V tomto ohledu v nedávném rozsudku Miasto Łowicz, v němž byly jako v projednávané věci vzneseny otázky týkající se právního státu, Soudní dvůr zdůraznil, že pro účely prokázání relevance z hlediska článku 267 SFEU musí mezi sporem probíhajícím u předkládajícího soudu a ustanoveními unijního práva, jejichž výklad je požadován, existovat takový vztah, „aby byl tento výklad objektivně nezbytný pro rozhodnutí, které musí předkládající soud přijmout“ [45]. Tento vztah podle Soudního dvora existuje, pokud: (i) spor po meritorní stránce vykazuje vztah s unijním právem, (ii) otázka se týká výkladu případně použitelných unijních procesních

41 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, bod 194 a citovaná judikatura).

42 – Viz rozsudek ze dne 24. listopadu 2020, Openbaar Ministerie (Padělání dokumentů) (C-510/19, EU:C:2020:953, bod 25 a citovaná judikatura).

43 – Tamtéž, bod 26.

44 – Viz zejména rozsudky ze dne 13. září 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 24), a ze dne 19. června 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, bod 31).

45 – Rozsudek ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 48).

ustanovení, nebo (iii) odpověď, kterou má Soudní dvůr poskytnout, může předkládajícímu soudu poskytnout výklad unijního práva, který mu umožní rozhodnout o procesních otázkách vnitrostátního práva před tím, než bude moci rozhodnout o meritu sporu [46].

85. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nespadá do prvních dvou kategorií, jelikož neexistuje hmotněprávní či procesněprávní unijní ustanovení použitelné ve sporu projednávaném předkládajícím soudem, o jehož výkladu nebo platnosti má předkládající soud pochybnosti. Je sice pravda, že se předkládající soud dovolává čl. 7 odst. 1 a 2 směrnice 93/13 i článku 38 Listiny, jakožto ustanovení, která mohou být použitelná i na spor v původním řízení. Abychom se však dostali od působnosti těchto ustanovení k meritu otázek, které uvedený soud předložil, vyžadovalo by to poměrně velkou představivost a dlouhý sled tranzitivních úvah.

86. V každém případě se zdá, že projednávaná věc spadá do třetí kategorie. Předkládající soud totiž vyžaduje odpověď Soudního dvora na položené otázky k tomu, aby mohl vyřešit procesní otázku vnitrostátního práva před tím, než bude moci rozhodnout o meritu sporu, který projednává.

87. Podle informací, které se objevily v průběhu tohoto řízení, probíhá přezkum kasačních stížností u Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud) v zásadě ve dvou fázích. V rámci předběžného řízení přezkoumá uvedený soud, který rozhoduje jako *samosoudce*, přípustnost kasační stížnosti. Podle čl. 398^9 § 1 bodu 3 polského občanského soudního řádu (dále jen „polský OSŘ“) je kasační stížnost přípustná pouze tehdy, pokud bylo napadené rozhodnutí vydáno v řízení, které bylo neplatné. Mezi okolnosti, které způsobují neplatnost řízení, patří podle čl. 379 bodu 4 polského OSŘ skutečnost, že soud, který případ projednává, byl složen v rozporu se zákonem, nebo pokud se projednávání věci účastnil soudce, který je ze zákona vyloučen. Pouze v případě, že je kasační stížnost shledána přípustnou, provádí Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud), rozhodující v kolegiu *tří soudců*, následný přezkum opodstatněnosti kasační stížnosti.

88. Jak na jednání objasnily polská vláda a Komise, soudce rozhodující o přípustnosti kasační stížnosti musí kladně posoudit splnění jedné ze čtyř podmínek přípustnosti uvedených v čl. 398^9 § 1 polského OSŘ, aby mohl v řízení pokračovat. Za tímto účelem musí soudce pověřený tímto předběžným krokem vydat zvláštní a samostatné rozhodnutí o přípustnosti, ať už kladné, či záporné, čímž se toto stadium předběžného posouzení končí.

89. S ohledem na výše uvedené nelze dospět k závěru o irelevantnosti položených otázek pro rozhodnutí, které má předkládající soud vydat. Otázka řádného složení soudu, jehož rozsudek je přezkoumáván, je jedním z důvodů kasační stížnosti. Jako taková musí být posouzena předkládajícím soudem, případně i bez návrhu, a jakýkoliv závěr v tomto ohledu musí být samostatně odůvodněn. Taková otázka tedy představuje prvek *in limine litis* slučitelnosti vnitrostátního práva s unijním právem, kterým se předkládající soud musí zabývat, aby mohl rozhodnout, zda je kasační stížnost přípustná.

90. V důsledku toho se domnívám, že položené otázky jsou *relevantní*, a tudíž přípustné, neboť odpověď Soudního dvora na tyto otázky umožní předkládajícímu soudu rozhodnout v řízení, které před ním probíhá.

[46] – Tamtéž, body 49 až 51.

C. K věci samé

91. Předkládající soud svými otázkami, z nichž některé mohou být posouzeny společně, vznáší před Soudním dvorem několik pochybností ohledně výkladu zásady nezávislosti soudnictví vyplývající z čl. 19 odst. 1 SEU, ve spojení s článkem 2 SEU, a článku 47 Listiny. Ačkoli se předkládající soud ve svých otázkách dovolává několika dalších ustanovení, mám za to, že samostatná diskuze o těchto dalších ustanoveních by nepřinesla více jasnosti ohledně vznesených otázek.

92. Otázky předkládajícího soudu se týkají především typu analýzy – u níž uvedený soud rozlišuje dvě formy, a to *in abstracto* a *in concreto* – kterou musí tento soud provést za účelem ověření, zda byla dodržena zásada nezávislosti soudnictví. Tato problematika má průřezovou povahu a nachází se v několika položených otázkách. Budu se jí tedy zabývat nejdříve, a to v úvodních poznámkách (bod 1). Následně a v tomto ohledu přistoupím ke konkrétním položeným otázkám. Nejprve posoudím, zda určité skutečnosti týkající se prvního jmenování osob vykonávajících soudní funkce mohou zpochybnit jejich nezávislost ve smyslu čl. 19 odst. 1 SEU a článku 47 Listiny, ať již se jedná o jmenování, ke kterému došlo v době komunismu (bod 2), nebo později na základě údajně vadných procesních postupů, které trvaly až do roku 2018 (bod 3). Nakonec se budu zabývat pochybnostmi předkládajícího soudu ohledně toho, zda je v zásadě povinen vznést otázky nezávislosti i bez návrhu a zda by mu v tom mohla bránit zásada neodvolatelnosti soudců (bod 4).

1. Úvodní poznámky: posouzení nezávislosti soudnictví

93. Otázky položené předkládajícím soudem vyzývají Soudní dvůr především k tomu, aby objasnil způsob, jakým je třeba posuzovat dodržování zásady nezávislosti soudnictví. Za účelem lepšího pochopení problémů vznesených předkládajícím soudem je třeba stručně připomenout pochybnosti vyjádřené v tomto ohledu uvedeným soudem.

94. Ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předkládající soud uvádí, že Soudní dvůr ve své předchozí judikatuře upřesnil, že za účelem určení, zda je vnitrostátní soud „nezávislý“, je třeba zohlednit zejména způsob, jakým byli jeho členové jmenováni, a délku jejich mandátu. Soudní dvůr zejména uvedl, že bez ohledu na ústavní model zvolený pro jmenování „je třeba ještě ověřit, zda hmotněprávní a procesní podmínky, na jejichž základě jsou rozhodnutí o jmenování přijímána, jsou takového rázu, že nemohou u jednotlivců vyvolat legitimní pochybnosti stran neovlivnitelnosti dotyčných soudců ve vztahu k vnějším skutečnostem a jejich neutrality ve vztahu ke střetávajícím se zájmům, jakmile jsou dotčení jmenováni“ [47].

95. V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že v rozsudku A. K. a další Soudní dvůr v podstatě uvedl, že údajná porušení zásady nezávislosti musí být přezkoumána s přihlédnutím ke všem relevantním skutečnostem, a případně při zohlednění konkrétních důvodů nebo cílů ve snaze odůvodnit dotyčná opatření. Význam relevantních skutečností by totiž neměl být posuzován sám o sobě nebo izolovaně, nýbrž společně s ohledem na širší právní a institucionální prostředí [48].

[47] – Rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, body 127 a 130 až 134, jakož i citovaná judikatura) (dále jen „rozsudek A. K. a další“).

[48] – Rozsudek A. K. a další, body 152 a 153.

96. Předkládající soud nicméně vysvětluje, že si není jistý ohledně způsobu, jakým je třeba provést analýzu dodržování zásady nezávislosti. Uvedený soud má zejména za to, že posouzení by mohlo být provedeno *in abstracto*, nebo *in concreto*. Pokud jde o konkrétní situaci dotčenou ve věci v původním řízení, předkládající soud vysvětluje, že abstraktní posouzení by mělo za následek to, že by každá věc, v níž byl soudce jmenován nesprávným postupem, vyvolala obavy, bez ohledu na dopad na konkrétní posuzovaný případ. Postavení, chování a profesní dráha určitého soudce, který je členem soudního kolegia, tedy nejsou v tomto kontextu relevantní. Naproti tomu dodržení zásady nezávislosti lze ověřit *in concreto*, což vyžaduje prokázání souvislosti mezi protiprávním soudním jmenováním a skutečným nebo potenciálním dopadem na výsledek konkrétní věci.

97. Zdá se mi, že problém uvedený předkládajícím soudem vychází z poněkud neúplného výkladu dotčeného rozsudku. Předkládající soud vyzdvihuje pouze jeden aspekt rozsudku A. K. a další, a následně, aniž by se vyjádřil ke kontextu a účelu takového posouzení, dokazuje falešnou dichotomii tím, že prezentuje analýzu *in abstracto* a *in concreto* tak, že se vzájemně vylučují. Domnívám se, že ve správném kontextu nejsou tyto dva přístupy alternativní, ale doplňující, či dokonce kumulativní.

98. Zaprvé odkazem na „všechny relevantní okolnosti“ Soudní dvůr nevyloučil žádný druh nebo kategorii relevantních skutečností. Podle mého názoru Soudní dvůr pouze uvedl, že při posuzování (ne)závislosti soudnictví nemusí stačit vycházet pouze z „psaného práva“ [49]. Často je rovněž zapotřebí se zabývat konkrétní praxí při uplatňování těchto pravidel [50]. Formální i institucionální prvky (které jsou zásadní pro analýzu *in abstracto*) a konkrétnější a specifické prvky případu (které jsou jádrem analýzy *in concreto*), tak mohou být, případně by měly být, zohledněny.

99. Vzhledem k různorodosti situací, v nichž může otázka nezávislosti soudní moci vyvstat, nelze *a priori* říci, jaký druh skutečností by měl mít větší váhu. Význam těchto skutečností – které, znovu uvádím, musí být v každém případě posuzovány společně – zjevně závisí na specifických rysech projednávaného případu.

100. Kromě toho celkový *kontext*, ve kterém pravidla působí, a způsob, jakým se vztahují k jiným pravidlům a subjektům, nebo jak s nimi souvisí, je stejně důležitý. (Ne)závislost je již z podstaty věci vztahová: jedná se o nezávislost nebo závislost na něčem či na někom. Metaforicky řečeno, její posouzení se tak nemůže týkat jen mikroskopického rozboru jednoho plátku salámu, aniž je zohledněna zbývající část salámu, způsob a místo, kde je běžně skladován, jeho vzdálenost a vztah k jiným předmětům ve skladu, a přitom ignorovat skutečnost, že v rohu místnosti číhá velký masožravec.

101. Zadruhé, což je možná ještě důležitější, je jednoduše nemožné stanovit *ex ante* obecně platné kritérium pro posouzení nezávislosti soudnictví *bez ohledu* na unijní ustanovení použitelné v projednávané věci. Snažit se abstraktně a s jistotou tvrdit, kdy přesně bude určitý soud „nezávislý“, aniž známe *účel*, pro který je otázka formulována – tj. zda v kontextu článku 267 SFEU, článku 47 Listiny nebo čl. 19 odst. 1 SEU – nebo *okolnosti* konkrétního případu, se blíží spíše požadavku, aby Soudní dvůr upřednostnil pověstný vůz před koněm.

[49] – Srovnej s rozsudkem ESLP ze dne 6. října 2011, Agrokompleks v. Ukrajina (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, bod 136). Obecněji v tomto ohledu, Spano, R., „The rule of law as the lodestar of the European Convention on Human Rights: The Strasbourg Court and the independence of the judiciary“, European Law Journal, 2021, s. 9.

[50] – Pro podrobnější rozbor a kategorizaci možných scénářů, viz mé stanovisko 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, body 240 až 248).

102. Jak jsem se již snažil vysvětlit v předchozích částech tohoto stanoviska a jak jsem již podrobně uvedl ve svém stanovisku ve věci WB a další, ačkoli zásada nezávislosti soudnictví v unijním právu je jedna a tatáž, tak to, co přesně se bude zkoumat a úroveň přezkumu, který bude proveden, bude záviset na tom, jaké ustanovení unijního práva se ve skutečnosti použije: článek 267 SFEU, čl. 19 odst. 1 SEU nebo článek 47 Listiny [51].

103. V rámci analýzy podle čl. 19 odst. 1 SEU se Soudní dvůr pravděpodobně zaměří především na formální a institucionální prvky, zatímco v rámci analýzy podle článku 47 Listiny budou zásadní konkrétní skutečnosti týkající se dané věci. Toto zaměření je určeno logikou každého z uvedených ustanovení: strukturální pochybení členského státu nebo porušení subjektivních práv vyplývajících z unijního práva. Jak přitom bylo uvedeno, nejedná se o volbu mezi dvěma možnostmi: jedna se může v podstatě rovnat druhé, i když nejsou přirozeně stejné. Kritérium „všech relevantních okolností" znamená – a snad mi bude prominut truismus – že veškeré okolnosti mohou být relevantní. To, co případně určí, které ustanovení bude rozhodující, je předmět a účel posuzovaného ustanovení ve specifickém skutkovém a právním kontextu.

104. Lze shrnout, že za účelem posouzení dodržení zásady nezávislosti soudní moci zakotvené v čl. 19 odst. 1 SEU a článku 47 Listiny musí vnitrostátní soud zohlednit všechny relevantní skutečnosti, a případně zohlednit důvody a zvláštní cíle vnitrostátních opatření, která mohou být na danou situaci použitelná. V tomto kontextu mohou být relevantní formální a institucionální okolnosti i konkrétní okolnosti daného případu, a to v závislosti na charakteristikách dotčené věci a na použitelném unijním ustanovení či použitelných unijních ustanoveních. Význam těchto skutečností by neměl být posuzován sám o sobě nebo izolovaně, ale společně s ohledem na širší právní a institucionální prostředí.

105. Nyní se budu zabývat specifickými otázkami uvedenými v jednotlivých předběžných otázkách.

2. K první až třetí otázce

106. Podstatou první, druhé a třetí otázky předkládajícího soudu, které spolu úzce souvisejí, a lze je tedy posoudit společně, je, zda okolnosti týkající se prvního jmenování do soudní funkce jednoho ze soudců soudu, který vydal napadený rozsudek (soudce FO), k němuž došlo za komunistického režimu v Polské lidové republice (dále jen „PLR"), mají vliv na jeho nezávislost v rámci současného výkonu jeho soudní funkce ve smyslu čl. 19 odst. 1 SEU a článku 47 Listiny.

107. V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že v komunistické éře v Polsku soudce při nástupu do funkce skládal přísahu předsedovi příslušného soudu zejména za účelem upevňování svobody, nezávislosti a moci „demokratického" polského státu, ochrany a upevňování pořádku založeném na společenských, hospodářských a politických zásadách PLR, jakož i posilování úcty k právu a loajality vůči státu. Podle tehdy platných předpisů měly justiční orgány v PLR za úkol chránit „lidovou demokracii" a její rozvoj směrem k socialismu. V komunistické éře v Polsku soudy rovněž musely v rámci svého působení vychovávat občany v duchu loajálnosti vůči PLR.

108. Podle předkládajícího soudu způsob, jakým byli soudci v té době jmenováni, jakož i mechanismy týkající se dozoru a možnosti odvolání, nebyly v souladu se standardy uplatňovanými v demokratickém právním státě. Zejména až do roku 1989 byli soudci jmenováni a odvoláváni orgánem výkonné moci státu s nedemokratickým systémem moci, a to Státní radou.

[51] – Body 36 až 42 tohoto stanoviska, jakož i body 163 až 169 mého stanoviska ve věci WB a další.

Ustanovení upravující jmenování a odvolávání soudců, kromě jejich značné závislosti na orgánech výkonné moci státu, neobsahovala ani transparentní kritéria pro jmenování, ani účast soudcovské samosprávy nebo jiných orgánů vzniklých z demokratických voleb na jmenovacím řízení. Tato řízení podle předkládajícího soudu narušují důvěru, kterou v demokratické společnosti musí soudnictví vzbuzovat.

109. Podle předkládajícího soudu změny zavedené v polském právu po roce 1989 nevedly k vytvoření účinných nástrojů pro prověřování jmenování soudců v období komunismu ani případných porušení a zneužití zásady spravedlnosti ze strany soudců. Podle předkládajícího soudu tedy po roce 1989 nedošlo ani k obecnému prověření všech jmenování soudců, k nimž došlo v období komunismu, ani ke skutečnému přezkumu individuálních soudních jmenování, a to ani v případech, kdy jednotliví soudci zjevně porušili zásadu nezávislosti soudnictví.

110. Výše uvedené argumenty nejsou podle mého názoru přesvědčivé.

111. S předkládajícím soudem zcela jistě souhlasím, že postupy pro jmenování soudců a obecně pravidla upravující jejich funkční období a činnosti neposkytovaly v éře PLR dostatečné záruky toho, aby splňovaly úroveň nezávislosti soudnictví stanovenou v nynějších Smlouvách o EU.

112. Ohledně zbytku mi však není jasný význam všech těchto tvrzení *z dnešního právního* hlediska. Předkládající soud tím, že vydává určitou politickou vizi za právní argument, patrně naznačuje něco, co je pravou retroaktivitou, nebo zcela nepodloženými narážkami.

113. Zaprvé je zcela zřejmé, že unijní právo se před přistoupením Polska k Evropské unii na Polsko nevztahovalo. Je také obecně známo, že v unijním právním řádu, s výjimkou ustanovení o zpětných účincích, se nová právní úprava nepoužije na právní situace vzniklé a na právní postavení s konečnou platností nabytá za platnosti dřívějšího práva, ale může se použít na jejich budoucí účinky i na nové právní situace [52]. Není mi tedy zcela jasné, jak lze pravidla a standardy vyplývající z čl. 19 odst. 1 SEU nebo článku 47 Listiny použít na jmenování soudců v Polsku před rokem 1989, aniž by to nepředstavovalo pravou retroaktivitu [53].

114. Zadruhé v unijním právu existuje výhrada trvajících právních účinků. Problém nezávislosti na základě čl. 19 odst. 1 SEU nebo článku 47 Listiny by tedy mohl případně vyvstat, kdyby vnitrostátní pravidla, na která odkazuje předkládající soud, mohla i v *dnešní době* vyvolávat nějaké účinky, přestože již několik desetiletí nejsou platná. K tomu je třeba, pokud jde o projednávanou věc, prokázat trvající dopad, vztah mezi těmito dřívějšími vnitrostátními pravidly a vznikem aktuálních legitimních a skutečných pochybností jednotlivců, pokud jde o nezávislost a nestrannost takového soudce, jako je soudce FO.

115. V tomto ohledu je však předkládací rozhodnutí, poměrně překvapivě vzhledem ke své celkové délce a podrobnosti, velmi skoupé ohledně konkrétního vysvětlení, pokud jde o *identitu* osoby, orgánu nebo subjektu, který by v současné době mohl vyvíjet na soudce FO nepatřičný tlak, a *důvody*, na základě kterých by soudce FO mohl tomuto tlaku podlehnout. Zdá se, že předkládající soud spíše vychází z předpokladu, že soudci jmenovaní v komunistické éře jsou již pojmově „navždy poznamenáni“ pouze z důvodu svého spojení s předcházejícím režimem, a proto, jak vyplývá ze třetí otázky, že nebyli nikdy znovu jmenováni a nikdy nesložili novou soudcovskou přísahu novému demokratickému státu.

[52] – Pokud jde o další odkazy, viz mé stanovisko ve věci E. B. (C-258/17, EU:C:2018:663, body 44 až 48).

[53] – Viz však rozsudek ze dne 15. ledna 2019, E. B. (C-258/17, EU:C:2019:17, body 54 a 55).

116. Zatřetí, aniž bych se jakkoli chtěl vyjadřovat k opodstatněnosti takových „pohledů“, jen poznamenávám, že v průběhu historie jakékoli země existují ústavní okamžiky, v nichž se objevuje řada možností ohledně koncepce nových státních orgánů a jejich obsazení [54]. Nicméně Polsko učinilo tuto ústavní volbu přibližně před 30 lety a společně s několika dalšími zeměmi střední Evropy se rozhodlo pro kontinuitu. Soudci jmenovaní za předchozího režimu v Polsku tedy těžili z dvojí úrovně přijetí, a to na vnitrostátní i unijní úrovni.

117. Na straně jedné, jak uvádí předkládající soud, navzdory přijetí některých opatření týkajících se „lustrace“ [55], nově utvořený demokratický stát akceptoval to, že soudci jmenovaní v éře PLR mohou v zásadě zůstat ve funkci. To potvrdila polská vláda na jednání.

118. Na druhé straně byla tato situace považována ze strany unijních orgánů při přistoupení Polska k Unii za slučitelnou s unijním právem. V tomto ohledu je však třeba mít na paměti, že budoucí členské státy musely splňovat takzvaná „kodaňská kritéria“ [56], z nichž jedno se týkalo existence stabilních institucí zaručujících zejména demokracii, právní stát a ochranu lidských práv.

119. V tomto kontextu nasvědčují otázky předkládajícího soudu tomu, že ústavní volba Polska před desítkami let, kterou Unie akceptovala od vstupu Polska do Unie, byla nesprávná. Opět nebudu komentovat politické dopady tohoto tvrzení. Z hlediska projednávané věci se přitom jakýkoli soudní zásah, který by zneplatnil rozhodnutí přijatá takovým vnitrostátním soudcem, jako je soudce FO, pouze z důvodu, že byl poprvé jmenován do soudní funkce v éře PLR, ve skutečnosti podobá *nově provedené* „lustraci“.

120. Začtvrté žádné unijní ustanovení neumožňuje, aby Soudní dvůr kontroloval, jakým způsobem členský stát před tím, než vstoupil do Evropské unie, nakládal s politickým, právním a správním dědictvím po předchozím režimu [57]. Stejně tak tvorba použitelných nebo nových pravidel o organizaci soudnictví, jmenování či soudní kázni spadá obecně i nadále mezi ústavní volby členských států [58].

121. To však neznamená, že jakékoli lustrační opatření, které měl členský stát přijmout, nemusí v *současné době* podléhat přezkumu jeho souladu s unijním právem, pokud *je* toto právo *použitelné*. Zejména opatření, které může mít dopad na činnost vnitrostátních soudů jednajících v oblastech upravených unijním právem, musí být v souladu zejména se zásadami zakotvenými v čl. 19 odst. 1 SEU, které odrážejí hodnoty zakotvené v článku 2 SEU, jako je zásada právního státu a dodržování základních práv.

[54] – Snad s výjimkou „řešení“ uvedeného v bodě 1 tohoto stanoviska.

[55] – Výraz „lustrace“ – což je neologismus odvozený z latinského slova „*lustratio*“, které znamenalo očištění obětováním – byl ve značné míře používán pro označení opatření přechodného soudnictví přijatých v postkomunistických státech střední a východní Evropy za účelem usnadnění institucionálních a správních reforem, jakož i politické a společenské přeměny. Tato opatření často zahrnovala screeningové programy zaměřené na posouzení integrity a schopnosti jednotlivců zaměstnaných v určitých klíčových oblastech veřejné správy (včetně soudců). Viz obecně Rada Evropy, Parlamentní shromáždění, „Opatření ke zrušení dědictví po dřívějších komunistických totalitních režimech: Pokyny k zajištění souladu lustračních zákonů a podobných správních opatření s požadavky právního státu“ (dok. 7568), 3. června 1996; a Horne, C. M., „Transitional justice:Vetting and lustration“ v Lawther, C., Moffett, L., a Jacobs, D. (vyd.), *Research Handbook on Transitional Justice*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017, s. 424 až 441.

[56] – Viz závěry předsednictví ze zasedání Evropské rady v Kodani (21. a 22. června 1993). Viz, nyní, článek 49 SEU.

[57] – Pokud je mi známo, ohledně této otázky neexistuje ani závazná mezinárodní dohoda, zejména mezinárodní dohoda závazná pro Evropskou unii nebo její členské státy.

[58] – Viz zejména rozsudek ze dne 20. dubna 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, bod 48).

122. Ačkoli Soudní dvůr neměl příležitost přezkoumat žádné takové opatření, Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) v minulosti zkoumal různé druhy lustrace. V tomto ohledu ESLP rozhodl, že lustrační opatření mohou být odůvodněna, pokud sledují cíle spočívající zejména v ochraně národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, v podpoře důvěry v nové demokratické instituce, v prevenci porušování pořádku, v transparentnosti veřejného života, jasnosti a vnitřním míru ve společnosti, v hospodářském blahobytu země a v právech a svobodách ostatních [59]. V tomto ohledu ESLP rovněž uvedl, že státy mohou platně přijmout lustrační opatření, neboť „demokratický stát může požadovat, aby byli úředníci věrni ústavním zásadám, na nichž je založen“ [60].

123. ESLP však konstatoval, že i když to nevede k porušování lidských práv jako takovému, musí být splněny určité podmínky, aby taková opatření byla v souladu s ustanoveními EÚLP. Z hlediska toho, co je relevantní v projednávané věci, pouze připomenu, že ESLP zejména vyžadoval, aby vnitrostátní právní rámec: (i) byl dostatečně přesný k tomu, aby *individualizoval* odpovědnost všech dotčených osob [61], (ii) obsahoval přiměřené *procesní záruky* pro dotčené osoby [62], a (iii) měl *dočasnou povahu*, jelikož objektivní nutnost omezování subjektivních práv z důvodu opatření přechodné povahy se v průběhu času snižuje [63].

124. Závěry ESLP se mi zdají do značné míry použitelné na unijní právní řád [64]. S ohledem na uvedenou judikaturu mám vážné pochybnosti o slučitelnosti takového soudního rozhodnutí, jaké navrhuje předkládající soud, s unijním právem. Aniž je třeba tuto otázku rozvinout, shledávám několik potenciálních problémů, zejména ve vztahu k článku 2 SEU (právní stát) a článků 47 a 48 Listiny (spravedlivý proces).

125. V každém případě však považuji za nejpozoruhodnější, že se o takovém opatření uvažuje desítky let po pádu minulého režimu a vytvoření nového státu, ale stále, přinejmenším formálně, ve jménu nutnosti vypořádat se s komunistickou minulostí. Ať už jsou skutečné motivy takových návrhů, které se v Polsku v dnešní době objevují, jakékoli, mám jednoduše za to, že pouhá časová odloučenost by sama o sobě vylučovala objektivní nutnost takových opatření v demokratické společnosti [65]. Zjednodušeně řečeno, ústavní chvíle, kdy by bylo možné legitimně uvažovat o takových opatřeních, podle mého názoru již dávno pominula.

[59] – Rozsudek ESLP ze dne 21. října 2014, Naidin v. Rumunsko (CE:ECHR:2014:1021JUD003816207, bod 51). Srov. také Organizace spojených národů, Rule-Of-Law Tools for Post-Conflict States – Vetting: an operational framework, 2006, s. 3 až 5: uvádějící, že personální reforma, jejímž cílem je vyloučit z veřejné služby osoby, které mají závažné problémy s bezúhonností, přispívá k obnovení občanské důvěry a opětovné legitimitě veřejných orgánů.

[60] – Rozsudek ESLP ze dne 26. září 1995, Vogt v. Německo (CE:ECHR:1995:0926JUD001785191, bod 59).

[61] – Rozsudky ESLP ze dne 24. června 2008, Adamsons v. Lotyšsko (CE:ECHR:2008:0624JUD000366903, bod 116), a ze dne 3. září 2015, Sõro v. Estonsko (CE:ECHR:2015:0903JUD002258808, body 60 a 61). Viz rovněž Rada Evropy, Parlamentní shromáždění, rezoluce 1096 ze dne 27. června 1996 o opatřeních k odstranění dědictví bývalých komunistických totalitních režimů, s. 12.

[62] – Rozsudky ESLP ze dne 14. února 2006, Turek v. Slovensko (CE:ECHR:2006:0214JUD005798600, bod 115); ze dne 24. června 2008, Adamsons v. Lotyšsko (CE:ECHR:2008:0624JUD000366903, bod 116); jakož i ze dne 24. dubna 2007, Matyjek v. Polsko (CE:ECHR:2007:0424JUD003818403, bod 62).

[63] – Rozsudky ESLP ze dne 24. června 2008, Adamsons v. Lotyšsko (CE:ECHR:2008:0624JUD000366903, bod 116), a ze dne 21. ledna 2016, Ivanovski v. Bývalá jugoslávská republika Makedonie (CE:ECHR:2016:0121JUD002990811, bod 185). Viz rovněž stanovisko Benátské komise uvedené v bodě 108 písm. a) posledně uvedeného rozsudku, podle kterého „zavedení lustračních opatření velmi dlouhou dobu po zahájení procesu demokratizace v zemi může vyvolat pochybnosti o jejich skutečných cílech. Pomsta by neměla převážit nad ochranou demokracie. Jsou pro to vyžadovány pádné důvody“.

[64] – Jak rovněž stanoví čl. 52 odst. 3 Listiny a čl. 6 odst. 3 SEU.

[65] – Ve smyslu požadavků judikatury ESLP citované výše v poznámce pod čarou 63 za předpokladu, že by každý takový případ překročil stadium legitimního cíle a legality, jakmile by bylo třeba analyzovat skutečné motivy tohoto opatření.

126. S ohledem na výše uvedené mám za to, že pouhá skutečnost, že někteří soudci byli poprvé jmenováni do soudních funkcí v éře PLR, není sama o sobě dostačující k tomu, aby mohla zpochybnit jejich nezávislost v dnešní době. Skutečnosti uvedené v první až třetí otázce tudíž nemohou zpochybnit nezávislost a nestrannost takového vnitrostátního soudce, jako je soudce FO, ve smyslu čl. 19 odst. 1 SEU a článku 47 Listiny.

3. Ke čtvrté a páté otázce

127. Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda skutečnost, že někteří členové soudu, který vydal napadený rozsudek, byli jmenováni k tomuto soudu na základě usnesení přijatých KRS ve složení vycházejícím z právní úpravy, jak je vykládána, která byla později Trybunałem Konstytucyjnym (Ústavní soud)[66] prohlášena za protiústavní, má vliv na posouzení toho, zda takové složení soudu odpovídalo požadavku nezávislosti. Podstatou páté otázky předkládajícího soudu je, zda takový orgán, jako byla KRS v rozhodné době, který při jmenování soudců postupoval netransparentně a neveřejně, může být ve smyslu unijního práva považován za nezávislý.

128. Obě tyto otázky mohou být řešeny společně. Možná je nejlepší na tyto otázky nahlížet ve dvou fázích: nejprve z jejich nominální hodnoty, tedy bez ohledu na celkový kontext, a dále rozšířením analýzy o širší kontext[67].

129. Zaprvé je třeba uvést, jak vyplývá z judikatury Soudního dvora a ESLP, že ne všechna pochybení, k nimž může dojít v průběhu jmenování soudce, mohou vyvolat pochybnosti o nezávislosti tohoto soudce.

130. V rozsudku Simpson Soudní dvůr uvedl, že pochybení, k němuž došlo při jmenování soudců, s sebou nese porušení článku 47 Listiny, „zejména pokud jde o pochybení takové povahy a závažnosti, že v důsledku tohoto pochybení vzniklo skutečné riziko, že jiná odvětví moci, zejména moc výkonná, vykonávají neodůvodněnou diskreční pravomoc, čímž je celistvost výsledku, ke kterému jmenování vede, ohrožena, a je tak vyvolávána legitimní pochybnost jednotlivců, pokud jde o nezávislost a nestrannost dotyčného soudce nebo soudců“. V uvedené věci nebylo pochybení Rady při jmenování člena (tehdejšího) Soudu pro veřejnou službu Evropské unie považováno za natolik závažné, aby se jednalo o porušení článku 47 Listiny[68].

131. Obdobně ve věci Ástráðsson velký senát ESLP provedl třístupňový test, aby určil, zda protiprávní jmenování soudce porušilo právo na „soud zřízený zákonem“ podle čl. 6 odst. 1 EÚLP. ESLP v podstatě ověřoval, zda (i) došlo ke zjevnému porušení vnitrostátních pravidel týkajících se jmenování soudců, (ii) se porušení týkalo zákona zásadního významu pro jmenování soudců a (iii) vnitrostátní soudy porušení přezkoumaly a napravily[69].

132. Pokud jde konkrétně o druhý výše uvedený prvek, ESLP zdůraznil nutnost posoudit porušení „ve světle předmětu a účelu požadavku ‚soudu zřízeného zákonem‘, a sice zaručení toho, aby soudní moc mohla vykonávat své povinnosti bez nepatřičného ovlivňování, a chránit tak právní

[66] – Viz výše bod 19 tohoto stanoviska.

[67] – Což poskytuje případovou studii s ohledem na „všechny relevantní okolnosti“, jak bylo uvedeno v bodech 98 až 100 tohoto stanoviska.

[68] – Rozsudek ze dne 26. března 2020, Přezkum Simpson a HG v. Rada a Komise (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, zejména body 75 až 82).

[69] – Rozsudek ESLP ze dne 1. prosince 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Island (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, body 244 až 252).

stát a dělbu moci“. ESLP tak rozhodl, že „pochybení čistě technické povahy, která nemají vliv na legitimitu jmenování, musí být považována za porušení, která nepřekračují relevantní prahovou hodnotu“ [70].

133. V projednávané věci se problémy zjištěné Trybunałem Konstytucyjnym (Ústavní soud) v jeho rozhodnutí K 5/17 ze dne 20. června 2017 týkaly délky funkčního období některých členů KRS, která je jedním z orgánů účastnících se soudního jmenování. Zdá se, že zjištění uvedeného soudu mají z velké části technickou povahu, přinejmenším z hlediska čl. 19 odst. 1 SEU a článku 47 Listiny. Předkládající soud ani polská vláda v rámci tohoto řízení nepředložily konkrétní a jasná vysvětlení, která by svědčila o opaku. Polská vláda, která byla k tomuto bodu na jednání dotazována, uvedla, že podle ní nesrovnalost ve složení KRS neměla automatický dopad na platnost usnesení tohoto orgánu přijatých mezi lety 2000 a 2018. Rovněž není jasné, jak by konstatování Trybunału Konstytucyjnego (Ústavní soud) mohlo mít vliv na vnímání veřejnosti ohledně nezávislosti tří dotčených soudců.

134. Je tomu tak navzdory skutečnosti, že judikatura poukazuje na význam zjišťování takového prvku.

135. Například v rozsudku Komise v. Polsko Soudní dvůr rozhodl, že dotčená vnitrostátní právní úprava, která stanovila okamžité snížení věkové hranice pro odchod do důchodu soudců Nejvyššího soudu, spolu s diskrečním povolením uděleným prezidentem republiky tomuto soudci k pokračování v této úloze, porušila zásadu neodvolatelnosti soudců, která je zásadní pro jejich nezávislost, čímž porušila čl. 19 odst. 1 SEU. Vzhledem ke specifickým okolnostem a ve světle okolností, za nichž byla tato právní úprava přijata, Soudní dvůr uzavřel, že uvedená právní úprava mohla vyvolat legitimní pochybnosti o skutečných motivech, na jejichž základě byla přijata. Soudní dvůr zejména uvedl, že některé prvky naznačovaly, že uvedená právní úprava mohla být přijata za účelem vyloučení či vytlačení určitých skupin soudců [71].

136. Stejně tak v rozsudcích A. K. a další a Repubblika [72] musel Soudní dvůr přezkoumat složení a činnost dvou státních orgánů, které zasahovaly do postupu jmenování soudců v jejich příslušných členských státech. Soudní dvůr zkoumal zejména podmínky pro jmenování členů těchto orgánů, způsob, jakým tyto orgány vykonávají své funkce, širší právní rámec upravující úlohu a činnosti těchto orgánů a konečně politické prostředí, v němž tyto orgány fungují.

137. V tomto ohledu měl Soudní dvůr v rozsudku A. K. a další za to, že některé skutečnosti mohou u jednotlivců vyvolávat pochybnosti o neovlivnitelnosti dotčeného orgánu ve vztahu k vnějším skutečnostem, zejména k vlivu zákonodárce a výkonné moci, Soudní dvůr však nakonec ponechal dotčené posouzení předkládajícímu soudu. Naproti tomu v rozsudku Repubblika, pokud jde o relevantní pravidla a způsob, jakým byla tato pravidla použita orgány členského státu, Soudní dvůr neshledal nic, co by nasvědčovalo případnému nedostatku nezávislosti dotčeného orgánu. Nebyl totiž důvod se domnívat, že by prezident republiky v tomto členském státě mohl využít svých pravomocí jmenovat soudce způsobem, který by mohl u širší veřejnosti vyvolat skutečné podezření o nezávislosti vybraných osob.

138. Ve věci WB a další se předkládající soud dotazoval Soudního dvora na slučitelnost vnitrostátních právních předpisů, podle nichž může ministr spravedlnosti/generální prokurátor, na základě kritérií, která nejsou uveřejněna, delegovat soudce k vyšším soudům na dobu

[70] – Tamtéž, bod 246.

[71] – Rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, body 82 a 85).

[72] – Rozsudek ze dne 20. dubna 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, bod 51).

neurčitou, a toto delegování kdykoli podle svého uvážení zrušit, zejména s čl. 19 odst. 1 SEU ve spojení s článkem 2 SEU. Ve svém stanovisku jsem uvedl, že tato právní úprava porušila uvedená ustanovení, jelikož mohla mít vliv na způsob, jakým někteří soudci vykonávají své funkce. Zejména jsem uvedl, že na základě uvedené právní úpravy mohli být někteří soudci podněcováni k tomu, aby rozhodovali ve prospěch prokurátora nebo obecněji podle libosti ministra spravedlnosti/generálního prokurátora. Pro soudce nižších soudů může být možnost odměny ve formě delegování k vyššímu soudu lákavá a může jim nabídnout lepší perspektivu služebního postupu a vyšší plat. Delegovaní soudci pak mohli být odrazeni od nezávislého jednání, aby se vyhnuli nebezpečí zrušení jejich delegace ministrem spravedlnosti/generálním prokurátorem [73].

139. Na rozdíl od těchto věcí nelze v projednávané věci nalézt žádný „důvod, způsoby ani možnost“, pokud jde o případný nedostatek nezávislosti tří dotčených soudců. Podobně jako jsem dospěl k závěru o okolnostech prvního jmenování soudce za éry PRL, ani v tomto případě mi není jasné, *kdo* by v současné době mohl na tři dotčené soudce vyvíjet nepatřičný nátlak, v důsledku nebo s ohledem na údajné pochybení při jmenování, a *proč* by tito soudci mohli, přinejmenším z pohledu jednotlivců, tomuto tlaku podlehnout.

140. Zadruhé poněkud jiný obrázek se objevuje v případě, kdy je analýza rozšířena na „všechny relevantní okolnosti“, zejména pokud zohledňuje případné „důvody, způsoby a možnosti“, které jsou základem rozhodnutí Trybunału Konstytucyjnego (Ústavní soud) týkajícího se (ne)zákonného složení KRS, na němž předkládající soud založil veškeré své pochybnosti ohledně zákonnosti soudních jmenování v období od roku 2000 do roku 2018. V tomto ohledu by se možná zvědavější nebo kritičtější pozorovatel mohl ptát, jaké byly skutečné důvody tohoto rozhodnutí, zda samotné rozhodnutí bylo vydáno nezávislým a řádně složeným soudem [74], jakož i na to, do jaké míry se lze obecně spoléhat na rozhodnutí orgánu, na něhož může být nahlíženo tak, že je v současné době náchylný k zásadnímu zneužití [75].

141. Závěrem lze říci, že ani okolnosti uvedené ve čtvrté a páté otázce nemohou zpochybnit nezávislost a nestrannost všech vnitrostátních soudců ve smyslu čl. 19 odst. 1 SEU a článku 47 Listiny.

4. K šesté a sedmé otázce

142. Šestou otázkou se předkládající soud táže, zda je za účelem přezkumu případné neplatnosti napadeného rozsudku povinen i bez návrhu zkoumat, zda soud nižšího stupně, který vydal napadený rozsudek, splňuje požadavek nezávislosti zakotvený v čl. 19 odst. 1 SEU a v článku 47 Listiny.

[73] – Viz mé stanovisko ve věci WB a další, body 171 až 196.

[74] – Viz rozsudek ESLP ze dne 7. května 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Polsko (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718), v němž bylo konstatováno, že při některých nedávných jmenováních do Trybunału Konstytucyjnego (Ústavní soud) došlo k zásadnímu porušení vnitrostátního práva a že protiprávní vnější vliv vyvíjený na tento subjekt zákonodárcem a výkonnou mocí ohrožuje samotnou podstatu práva na „soud zřízený zákonem“ podle čl. 6 odst. 1 EÚLP.

[75] – Nejnovější a určitým způsobem pro projednávanou věc z pohledu zúčastněných v tomto řízení relevantní je např. rozsudek Trybunału Konstytucyjnego (Ústavní soud) ze dne 15. dubna 2021, K 20/20, kde tento soud dospěl k závěru, že ustanovení zákona o veřejném ochránci práv, podle nichž zůstává úřadující veřejný ochránce práv ve funkci i po uplynutí svého mandátu až do jmenování nového veřejného ochránce práv, je protiústavní. Není jednoduché pochopit, proč by takové ustanovení, které legitimně zajišťuje institucionální kontinuitu v řadě evropských orgánů, včetně Soudního dvora (viz článek 5 statutu Soudního dvora Evropské unie), mohlo být z pojmového hlediska protiústavní. V tomto ohledu by však jakýkoli případný intelektuální hlavolam mohl být rychle vyřešen, pokud pochopíme kontext, zejména *proč* bylo takové rozhodnutí nezbytné a *kdo* jej potřeboval.

143. Svou sedmou otázkou se předkládající soud táže, zda s ohledem na neodvolatelnost jmenování soudců stanovenou polskou Ústavou se musí z výše uvedených důvodů zdržet ověření nezávislosti soudců, kteří vydali napadený rozsudek.

144. Vzhledem k odpovědím poskytnutým na předchozí otázky není v zásadě třeba na tyto otázky odpovídat.

145. Pro úplnost nicméně uvedu několik krátkých úvah k problémům vzneseným předkládajícím soudem v obou těchto otázkách. Předkládající soud se v podstatě táže, zda v zásadě musí vznést otázky nezávislosti i bez návrhu a zda by mu v tom mohla bránit zásada neodvolatelnosti soudců.

146. Pokud jde o šestou otázku, není zcela jasné, proč je tato otázka vůbec položena, a to vzhledem ke skutečnosti, že předkládající soudce zjevně musí podle vnitrostátního práva ověřit z úřední povinnosti řádné složení soudu, který vydal napadený rozsudek [76]. Pro účely případného použití článku 47 Listiny lze však odpověď na pochybnosti předkládajícího soudu nalézt v rozsudku Soudního dvora ve věci Simpson [77].

147. V tomto rozsudku Soudní dvůr uvedl, že z článku 47 Listiny, který zakotvuje právo na účinnou právní ochranu před nezávislým, nestranným a předem zákonem zřízeným soudem a na spravedlivý proces, vyplývá, že „unijní soud musí mít možnost ověřit, zda pochybení při […] jmenování [soudce] mohlo způsobit porušení [těchto práv]“. Z těchto práv rovněž vyplývá, že „*každý soudní orgán* má povinnost zkoumat, zda je z hlediska svého složení takovým soudním orgánem, jestliže o této skutečnosti vyvstane pochybnost“. Na základě dřívější judikatury Soudní dvůr rozhodl, že takový přezkum „představuje […] podstatnou náležitost, jejíž dodržování náleží do veřejného pořádku a je ji třeba ověřit z úřední povinnosti“ [78].

148. Znění tohoto rozsudku je dostatečně jasné: vzniknou-li *opravdové* pochybnosti o složení soudního kolegia – například z důvodu případného pochybení při jmenování jednoho či více dotčených soudců – musí *každý soud Evropské unie* takovou otázku vznést, případně i bez návrhu. Ačkoli se věc Simpson týkala soudního řízení probíhajícího před Soudním dvorem Evropské unie, zásady vyplývající z tohoto rozsudku se použijí rovněž na vnitrostátní soudy pokaždé, když se použije článek 47 Listiny.

149. Nicméně, jak bylo vysvětleno v předchozích částech tohoto stanoviska, v projednávané věci nic nenasvědčuje tomu, že by existoval konkrétní faktor naznačující případný nedostatek nezávislosti soudců, kteří vydali napadený rozsudek.

150. Pokud jde o sedmou otázku, není mi jasné, stejně jako Komisi, jak by zásada neodvolatelnosti soudců – která je údajně zakotvena, jak uvádí předkládající soud, v polské Ústavě – bránila předkládajícímu soudu vznést otázku týkající se nezávislosti dotčených soudců z důvodu údajně protiprávního jmenování.

151. Předkládající soud patrně naznačuje, že jakmile byl soudce podle vnitrostátního práva formálně jmenován, nelze jej odvolat a rozhodnutí o jeho jmenování nemůže být prohlášeno za neplatné navzdory tomu, že toto jmenování mohlo být případně protiprávní z pohledu unijního standardu nezávislosti, neboť by to bylo v rozporu se zásadou neodvolatelnosti.

[76] – Viz výše, body 13 a 88 tohoto stanoviska.

[77] – Rozsudek ze dne 26. března 2020, Přezkum Simpson a HG v. Rada a Komise (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, zejména body 75 až 82).

[78] – Tamtéž, body 53 až 58. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

152. Nejsou mi jasné výchozí předpoklady, které předkládající soud zjevně přijal, ani závěry, které z nich vyvodil.

153. Zaprvé a opět se zdá, že se uvedený soud úzce zaměřuje na jednu specifickou otázku posuzovanou v klinické izolaci a na tomto základě vytváří falešný rozpor na velmi vysoké úrovni abstrakce. Ačkoli podle vnitrostátního práva nemůže být rozhodnutí o jmenování soudce přezkoumáno ani zrušeno, určitě z toho nevyplývá, že rozhodnutí tohoto soudce nepodléhají přezkumu nebo že tento soudce nemůže být odvolán prostřednictvím kárného nebo jiného příslušného řízení, pokud jsou dodržena všechna nezbytná pravidla a postupy.

154. Zadruhé mi není jasné, proč by zásada neodvolatelnosti soudců, jak je běžně chápána, měla v projednávané věci vůbec představovat problém. Předkládajícímu soudu přísluší, aby rozhodl o přípustnosti kasační stížnosti podané k Sądowi Najwyższemu (Nejvyšší soud). Takové řízení zjevně není například kárným řízením, v jehož rámci by mohlo být přijato rozhodnutí o odvolání dotčeného soudce nebo rozhodnutí o uložení jiné kárné sankce tomuto soudci. Nevidím tedy *přímý* rozpor mezi zásadou neodvolatelnosti soudců a možností zrušit rozsudek vydaný v rámci odvolacího řízení z důvodu údajně nezákonného složení soudního kolegia.

155. Zatřetí v tomto ohledu nevidím ani *nepřímý* rozpor. Podle mého názoru úvahy vyjádřené v předkládacím rozhodnutí nezohledňují dvě významné skutečnosti týkající se povahy zásady neodvolatelnosti a jejího propojení s obecnými právními zásadami.

156. Na jedné straně Soudní dvůr opakovaně zdůraznil, že k zajištění nezávislosti soudní moci musí existovat určité záruky, aby byly chráněny osoby, jejichž úkolem je rozhodovat, jako jsou záruky proti odvolání z funkce. Zásada neodvolatelnosti zejména vyžaduje, aby „soudci mohli zůstat ve funkci až do věku povinného odchodu do důchodu nebo do skončení funkčního období, bylo-li stanoveno na dobu určitou“ [79].

157. Zároveň však Soudní dvůr upřesnil, že neodvolatelnost není a nemůže být „zcela absolutní“. Neodvolatelnost a obecně soudní nezávislost, kterou má zaručit, jde ruku v ruce se soudní odpovědností. Výjimky z této zásady totiž mohou existovat za podmínky, že „to odůvodňují naléhavé legitimní důvody při dodržení zásady proporcionality“. Soudní dvůr například uvedl, že „je obecně uznáváno, že soudci mohou být odvoláni, pokud nejsou schopni výkonu funkce z důvodu nezpůsobilosti nebo vážného provinění, v souladu s příslušnými postupy“ [80].

158. Je pravda, že vztah mezi zásadou neodvolatelnosti soudců na straně jedné a zásadou nezávislosti soudní moci a právem na účinnou soudní ochranu a na spravedlivý proces na straně druhé přináší určité ožehavé problémy ve vzájemných vazbách. Mezi těmito zájmy, které mohou být někdy protichůdné, je třeba za konkrétních okolností nastolit rovnováhu. Této rovnováhy nelze dosáhnout abstraktně, jak se snaží naznačit předkládající soud v sedmé otázce.

159. Žádným přístupem k této otázce však nelze dospět k závěru vyplývajícímu z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Z takového přístupu by totiž vznikl paradox: za účelem ochrany nezávislosti soudců by museli být chráněni i soudci, kteří nejsou nezávislí.

[79] – Viz rozsudek ze dne 16. července 2020, Governo della Repubblica italiana (Status italských smírčích soudců) (C-658/18, EU:C:2020:572, zejména body 47 a 48, jakož i citovaná judikatura).

[80] – Tamtéž, bod 48.

160. Takový názor nemůže obstát. Ve společenství založeném na právním státě, v němž musí být zaručena základní práva jednotlivců – jako je právo na účinnou soudní ochranu a právo na spravedlivý proces – platí přesný opak toho, co uvádí předkládající soud. Lze dokonce říci, že za tímto účelem je „odvolatelnost" soudců, kteří nejsou nezávislí, stejně významná jako „neodvolatelnost" nezávislých soudců. Existence soudců, kteří podléhají určitému politickému, hospodářskému nebo jinému soukromému zájmu, zasahuje přímo do středu právního systému založeného na právním státě a demokracii vycházející z dělby moci.

161. Tím nenaznačuji, že by každý soudce, jehož jmenování vyvolává otázky ohledně nezávislosti, měl být *ipso facto* odvolán z funkce a jeho rozhodnutí by měla být prohlášena za neplatná. Právní systém totiž musí být schopen vymáhat dodržování zásady nezávislosti soudní moci. To mě přivádí k poslednímu bodu.

162. Jak bylo uvedeno výše, ne všechna pochybení při jmenování soudců vyvolávají problémy nezávislosti. Není to automatické [81]. Neexistuje ani automatický vztah k důsledkům, které vyplývají z konstatování, že jednotlivec byl chybně jmenován do soudní funkce, zejména pokud nezákonnost vyplývá z porušení zásady nezávislosti. Naopak z hlediska unijního práva musí být konstatována rozumná korelace mezi pravidly nebo zásadami, které byly porušeny, závažností spáchaného protiprávního jednání a druhem a rozsahem dostupných nápravných opatření (a případně sankcemi uloženými pachatelům), s přihlédnutím ke skutečnostem a okolnostem případu [82].

163. Takové obecné zásady unijního práva, jako je zejména proporcionalita, právní jistota, respektování *res judicata* a spravedlivost řízení, určitě nebudou cizí jakémukoli posouzení otázky, zda vnitrostátní opravné prostředky v této oblasti zajišťují dodržování a účinnost unijního práva.

164. Nevidím tedy žádné napětí mezi případným konstatováním, že jmenování soudce bylo stiženo určitou procesní vadou (i když se může jednat o takovou vadu, která může u jednotlivců vyvolat pochybnosti o nezávislosti soudce) a zásadou neodvolatelnosti soudců.

V. Závěry

165. Navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžnou otázku položenou Sądem Najwyższym (Nejvyšší soud, Polsko) odpověděl následovně:

– za účelem posouzení, zda byla dodržena zásada nezávislosti soudní moci zakotvená v čl. 19 odst. 1 SEU a článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, musí vnitrostátní soud vzít do úvahy všechny relevantní skutečnosti, a případně zohlednit důvody a specifické cíle vnitrostátních opatření, která mohou být použitelná na danou situaci. V tomto kontextu mohou být relevantní formální a institucionální prvky, jakož i konkrétnější a specifické prvky případu, a to v závislosti na zvláštnostech dotčeného případu a unijních ustanovení, která mohou být použita. Význam těchto skutečností by neměl být posuzován sám o sobě nebo izolovaně, ale společně s ohledem na širší právní a institucionální prostředí;

[81] – Viz rovněž rozsudek ESLP ze dne 1. prosince 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Island (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418), společně s částečně souhlasným i nesouhlasným stanoviskem soudců O'Learyho, Ravaraniho, Kucsko-Stadlmayera a Ilievskeho, zvláště bod 53.

[82] – Obecně k této vzájemné souvislosti viz mé stanovisko ve věci An tAire Talmhaíochta Bai agus Mara a další (C-64/20, EU:C:2021:14, body 34 až 63).

– okolnosti uvedené v první až páté otázce nemohou zpochybnit nezávislost a nestrannost vnitrostátních soudců pro účely čl. 19 odst. 1 SEU a článku 47 Listiny základních práv;

– článek 47 Listiny základních práv musí být vykládán v tom smyslu, že vnitrostátnímu soudu ukládá, aby ověřil, zda vada, kterou je stiženo řízení o jmenování soudce, může vést k porušení práv přiznaných unijním právem. Vznikne-li v tomto ohledu skutečná a vážná pochybnost, musí být tato otázka vznesena i bez návrhu. Zásada neodvolatelnosti soudců nebrání tomu, aby vnitrostátní soudy toto ověření provedly.