



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
EVGENIJE TANČEVA
přednesené dne 24. září 2019¹

Spojené věci C-558/18 a C-563/18

Miasto Łowicz

proti

**Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki (C-558/18),
za účasti:**

**Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową
(původně Prokuratura Regionalny w Łodzi),
Rzecznik Praw Obywatelskich**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Sądem Okręgowym w Łodzi (Krajský soud v Lodži,
Polsko)]

a

**Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową
(původně Prokuratura Okręgowa w Płocku)**

proti

VX,

WW,

XV (C-563/18)

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Sąd Okręgowy w Warszawie (Krajský soud ve
Varšavě, Polsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Článek 267 SFEU – Přípustnost předběžných otázek –
Právní stát – Článek 2 SEU – Článek 19 odst. 1 SEU – Zásada účinné soudní ochrany –
Zásada nezávislosti soudů – Vnitrostátní opatření zavádějící režim pro disciplinární řízení
proti soudcům“

¹ – Původní jazyk: angličtina.

I. Úvod

1. Projednávané věci představují čtvrtou řadu stanovisek, které jsem vypracoval² v souvislosti s reformou polského soudního systému zavedenou opatřeními přijatými v roce 2017 a která jsou součástí odůvodněného návrhu Komise podle článku 7 odst. 1 SEU týkajícího se právního státu v Polsku³. Změny právních předpisů v tomto členském státě, které mají dopad na nezávislost polského soudnictví, vyvolaly značnou mezinárodní kritiku⁴ a jsou rovněž předmětem řady případů, které byly předloženy Soudnímu dvoru⁵.

2. V projednávaných věcech se Sąd Okręgowy w Łodzi (Krajský soud v Lodži, Polsko) a Sąd Okręgowy w Warszawie (Krajský soud ve Varšavě, Polsko) dotazují Soudního dvora, zda nový režim disciplinárního řízení proti soudcům v Polsku splňuje požadavky nezávislosti soudů podle druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU. A to mimo jiné z hlediska, že podle předkládacích rozhodnutí získal ministr spravedlnosti vliv na zahájení a vedení disciplinárních řízení proti soudcům a zákonodárné orgány získaly vliv na složení Krajowej Rady Sądownictwa (Státní soudní rada), která je orgánem zodpovědným za výběr skupiny soudců, kteří jsou způsobilí být jmenováni do disciplinární komory Nejvyššího soudu, která přezkoumává disciplinární případy týkající se soudců.

3. Kromě toho vyjadřují předkládající soudy v předkládacích rozhodnutích obavu z odplaty, pokud nerozhodnou ve prospěch Polska, což je obava, která pramení ze zneužití disciplinárního procesu podle nového režimu. Důležité je rovněž to, že soudci předkládajících soudů uvedli, že jsou voláni k odpovědnosti za to, že se rozhodli předložit tyto žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách, a to prostřednictvím vyšetřování, která byla zahájena po podání těchto žádostí, i když disciplinární řízení proti těmto soudcům formálně zahájena nebyla.

4. Dospěl jsem k závěru, že žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách jsou v projednávaných věcech nepřijatelné, neboť Soudní dvůr nemůže vydávat poradní stanoviska k obecným či hypotetickým problémům podle článku 267 SFEU.

2 – Viz stanoviska generálního advokáta E. Tančeva ve věci Komise v. Polsko (nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:325) týkající se snížení věkové hranice pro odchod do důchodu soudců Nejvyššího soudu a přiznání pravomoci prezidentu republiky prodloužit dobu aktivní služby soudců Nejvyššího soudu; ve věci Komise v. Polsko (nezávislost obecných soudů) (C-192/18, EU:C:2019:529) týkající se údajné diskriminace na základě pohlaví v důsledku snížení věku odchodu do důchodu rozdílne pro soudkyně a soudce obecných soudů, Nejvyššího soudu a státních zástupců, a pravomoci ministra spravedlnosti prodloužit dobu aktivní služby soudců běžných soudů; a ve spojených věcech A. K. a další (nezávislost disciplinární komory Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:551) týkající se nezávislosti disciplinární komory Nejvyššího soudu z hlediska změn týkajících se způsobu, jakým jsou jmenováni soudní členové Státní soudní rady.

3 – Návrh rozhodnutí Rady o zjištění zřejmého nebezpečí závažného porušení zásady právního státu ze strany Polské republiky, COM(2017) 835 final, 20. prosince 2017. V tomto odůvodněném návrhu nesouhlasí Komise zejména s následujícími opatřeními: (1) Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (zákon, kterým se mění zákon o Národní škole soudnictví a státního zastupitelství, zákon o organizaci obecných soudů a některé další zákony) ze dne 11. května 2017 (Dz.U. z 2017 r. poz. 1139, ve znění pozdějších předpisů). (2) Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (zákon, kterým se mění zákon o organizaci obecných soudů a některé další zákony) ze dne 12. července 2017 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1452, ve znění pozdějších předpisů); (3) Ustawa o Sądzie Najwyższym (zákon o Nejvyšším soudu) ze dne 8. prosince 2017 (Dz. U. z 2018 r. poz. 5, ve znění pozdějších předpisů); a (4) Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (zákon, kterým se mění zákon o Státní soudní radě a některé další zákony) ze dne 8. prosince 2017 (Dz. U. z 2018 r. poz. 3, ve znění pozdějších předpisů). Projednávané věci se týkají především dvou posledně uvedených opatření.

4 – Viz např. Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise), stanovisko č. 904/2017 ze dne 11. prosince 2017 k návrhu zákona, kterým se mění zákon o Státní soudní radě, k návrhu zákona, kterým se mění zákon o Nejvyšším soudu, jež byly navrženy prezidentem Polska, a k zákonu o organizaci obecných soudů, CDL-AD(2017)031; Organizace spojených národů, Rada pro lidská práva, zpráva zvláštního zpravodaje o nezávislosti soudců a advokátů v Polsku ze dne 5. dubna 2018, A/HRC/38/38/Add.1; stanovisko Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva při Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) k určitým ustanovením návrhu zákona o Nejvyšším soudu Polska (ze dne 26. září 2017), 13. listopadu 2017, JUD-POL/315/2017.

5 – Patří k nim žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách předložené Nejvyšším soudem Polska (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18, C-668/18, C-487/19 a C-508/19), Nejvyšším správním soudem Polska (C-824/18) a nižšími polskými soudy (C-623/18), společně s dvěma žalobami na nesplnění povinnosti podanými Komisí proti Polsku (C-619/18 a C-192/18). V rozsudku ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531), Soudní dvůr uvedl, že opatření snižující věk odchodu do důchodu soudců Nejvyššího soudu a přiznávající pravomoc prezidentu republiky prodloužit dobu aktivní služby soudců Nejvyššího soudu jsou neslučitelná s povinnostmi Polska podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, a to pro jejich neslučitelnost se zásadami neodvolatelnosti a nezávislosti soudců, jež jsou chráněny unijním právem.

5. Konkrétně je v předkládacích rozhodnutích (která nejsou ve spisu v odpovídající míře doplněna) nedostatečné vysvětlení vztahu mezi dotčenými opatřeními členského státu a relevantními ustanoveními unijního práva, zejména druhým pododstavcem čl. 19 odst. 1 SEU, který chrání před strukturálními narušeními nezávislosti soudů⁶, jelikož ukládá členským státům povinnost „stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie“⁷.

6. Jinými slovy, požadavky týkající se obsahu žádostí o předběžných otázkách stanovené článkem 94 jednacího řádu Soudního dvora musí být náležitě dodržovány⁸, jak opakovaně rozhodl Soudní dvůr; v tomto případě však dodrženy nebyly. Tyto požadavky jsou rovněž uvedeny v doporučení Soudního dvora pro vnitrostátní soudy o zahajování řízení o předběžné otázce⁹.

II. Právní rámec

A. Unijní právo:

7. Druhý pododstavec čl. 19 odst. 1 SEU stanoví:

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

B. Polské právo

1. Zákon o Nejvyšším soudu z roku 2017

8. Článek 3 Ustawa o Sądzie Najwyższym (zákon o Nejvyšším soudu) ze dne 8. prosince 2017 (Dz.U. z 2018 r. poz. 5, 650, 771, 847, 848, 1045 a 1443) (dále jen „zákon o Nejvyšším soudu z roku 2017“), který vstoupil v platnost dne 3. dubna 2018, stanoví, že Nejvyšší soud je rozdělen do několika komor, včetně disciplinární komory.

9. Podle článku 27 zákona o Nejvyšším soudu z roku 2017 platí:

„1. Disciplinární komora rozhoduje ve věcech:

(1) disciplinárních;

(a) soudců Nejvyššího soudu,

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

[...]

6 – Viz body 92 a 125 tohoto stanoviska.

7 – Jak jsem uvedl ve svém stanovisku ve věci Komise v. Polsko (nezávislost obecných soudů) (C-192/18, EU:C:2019:529), používám pojem „účinná právní ochrana“ v souladu se zněním anglické verze druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU, i když uznávám, že Soudní dvůr rozhodl, že dané ustanovení zaručuje „účinnou soudní ochranu“. Viz např. rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, zejména body 3, 48 a 54 a citovaná judikatura). Obdobné znění je v několika jazykových verzích daného ustanovení, jak to ukazuje právě citovaný rozsudek (viz např. maltština: „protezzjoni legali effettiva“ a „protezzjoni ġudizzjarja effettiva“; polština: „skutecznej ochrony prawnej“ a „skutecznej ochrony sądowej“), v porovnání s jinými (viz např. holandština: „daadwerkelijk rechtsbescherming“; francouzština: „protection juridictionnelle effective“; španělština: „tutela judicial efectiva“).

8 – Viz např. rozsudky ze dne 5. července 2016, Oğhanov (C-614/14, EU:C:2016:514, bod 19) a ze dne 2. května 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, bod 19).

9 – Viz např. rozsudek ze dne 13. prosince 2018, Rittinger a další (C-492/17, EU:C:2018:1019, bod 38). Uvedená doporučení jsou zveřejněna v Úředním věstníku Evropské unie (Úř. věst. 2018, C 257, s. 1) (dále jen „doporučení Soudního dvora“).

— ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. — Prawo o ustroju sądów wojskowych [(Dz.U. z 2017 r. poz. 2243 a 2265 a Dz.U. z 2018 r. poz. 3 a 5) (zákon ze dne 21. srpna 1997, o organizaci vojenských soudů)];

[...]

— ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. — Prawo o ustroju sądów powszechnych [zákon ze dne 27. července 2001, o organizaci obecných soudů];

[...]

2. Disciplinární komora se skládá z:

- (1) prvního úseku;
- (2) druhého úseku.

3. První úsek projednává konkrétně věci:

- (1) soudců Nejvyššího soudu;
- (2) soudců a státních zástupců, týkající se disciplinárních provinění naplňujících znaky skutkové podstaty úmyslných trestných činů, které jsou státním zastupitelstvím stíhány z moci úřední, a provinění uvedených v návrhu podle čl. 97 § 3.

4. Druhý úsek projednává konkrétně:

- (1) odvolání proti rozhodnutím disciplinárních soudů prvního stupně ve věcech soudců i státních zástupců, jakož i proti usnesením a opatřením, která brání vydání rozsudku;
- (2) kasační stížnosti proti disciplinárním rozhodnutím;
- (3) odvolání proti rozhodnutím Státní soudní rady.“

10. Článek 29 zákona o Nejvyšším soudu z roku 2017 stanoví:

„Soudce Nejvyššího soudu jmenuje do funkce prezident Polské republiky na návrh Státní soudní rady.“

2. *Zákon o Národní radě soudnictví (dále jen „NRS“)*

11. Podle článku 3 Ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (zákon o Státní soudní radě) ze dne 12. května 2011 (Dz.U. z 2018 r. poz. 389, 848 a 1045) (dále jen „zákon o NRS“) platí, že:

„2. Vedle toho plní Rada jiné úkoly stanovené zákonem, konkrétně:

- (4) volí disciplinárního úředníka ve věcech soudců obecných soudů a justičních čekatelů a disciplinárního úředníka ve věcech soudců vojenských soudů.“

12. Článek 7 zákona o NRS stanoví:

„První předseda Nejvyššího soudu, předseda Nejvyššího správního soudu a ministr spravedlnosti jsou členy Rady po dobu, kdy zastávají uvedené funkce.“

13. Článek 8 zákona o NRS stanoví:

„1. Osoba jmenovaná prezidentem republiky zastává funkci v Radě bez určení funkčního období a může být z této funkce kdykoli odvolána.

2. Mandát osoby jmenované prezidentem republiky zaniká nejpozději do tří měsíců od skončení volebního období prezidenta republiky nebo od uvolnění úřadu prezidenta republiky.“

14. Článek 9 zákona o NRS stanoví:

„1. Sejm [dolní komora polského parlamentu] volí z řad poslanců čtyři členy Rady na dobu čtyř let.

2. Senát [horní komora polského parlamentu] volí z řad senátorů dva členy Rady na dobu čtyř let.

3. Členové Rady zvolení Sejmem a Senátem plní své funkce do okamžiku zvolení nových členů.“

15. Článek 9a zákona o NRS stanoví:

„1. Sejm volí z řad soudců Nejvyššího soudu, obecných soudů, správních soudů a vojenských soudů patnáct členů Rady na společné čtyřleté funkční období.

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

3. Společné funkční období nových členů Rady volených z řad soudců začíná plynout dnem následujícím po dni, kdy došlo k jejich zvolení. Členové Rady předchozího funkčního období plní své funkce do dne, kdy začíná plynout společné funkční období nových členů Rady.“

16. Podle článku 11a zákona o NRS platí:

„2. Kandidáty na člena Rady může navrhnout skupina nejméně: 1) dvou tisíc občanů Polské republiky, kteří dosáhli věku osmnácti let, mají plnou způsobilost k právnímu jednání a požívají plných občanských práv; 2) dvaceti pěti soudců s vyloučením soudců v důchodu.“

17. Článek 11d zákona o NRS dále stanoví:

„1. Maršálek Sejmu požádá poslanecké kluby o předložení jmen kandidátů na členy Rady ve lhůtě sedmi dnů.

2. Poslanecký klub z řad soudců navržených postupem podle článku 11a určí nejvýše devět kandidátů na členy Rady.

3. Nedosáhne-li celkový počet kandidátů určených poslaneckými kluby patnáct osob, určí z řad kandidátů navržených postupem podle článku 11a kandidáty v počtu do patnácti osob předsednictvo Sejmu.

4. Seznam kandidátů sestavuje příslušný sněmovní výbor tak, že z řad kandidátů určených postupem podle odstavců 2 a 3 zvolí patnáct kandidátů na členy Rady s tím, že na seznamu uvede alespoň jednoho kandidáta určeného každým poslaneckým klubem působícím v době do šedesáti dnů ode dne první schůze Sejmu ve volebním období, ve kterém se volba koná, určil-li kandidáta klub postupem podle odstavce 2.

5. Sejm volí členy Rady na společné čtyřleté funkční období na nejbližší schůzi Sejmu třípětinovou většinou hlasů za přítomnosti nejméně poloviny zákonného počtu poslanců s tím, že hlasuje o seznamu kandidátů podle odstavce 4.

6. V případě, že nedojde ke zvolení členů Rady postupem podle odstavce 5, zvolí Sejm členy Rady absolutní většinou hlasů za přítomnosti nejméně poloviny zákonného počtu poslanců s tím, že hlasuje o seznamu kandidátů podle odstavce 4. [...]“

3. Zákon o organizaci obecných soudů

18. Článek 22a Ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zákon o organizaci obecných soudů) ze dne 27. července 2001 (Dz.U. z 2018 r. poz. 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045 a 1443) (dále jen „zákon o organizaci obecných soudů“) stanoví:

„5. Soudce nebo justiční čekatel, rozvržení jehož úkolů bylo změněno takovým způsobem, že došlo ke změně rozsahu jeho povinností, zejména přidělením k jinému soudnímu úseku, může do sedmi dnů od obdržení nového rozsahu povinností podat odvolání ke Státní soudní radě. Odvolání je nepřipustné v případě:

- (1) přidělení k úseku, který projednává věci z téže oblasti;
- (2) pověření povinnostmi tohoto soudce či justičního čekatele v rámci téhož úseku na základě pravidel platných pro ostatní soudce, a konkrétně v případě zrušení přidělení k soudnímu oddělení nebo jiné formy specializace.

6. Odvolání podle § 5 se podává prostřednictvím předsedy soudu, který provedl rozvržení úkolů napadené odvoláním. Předseda soudu postoupí odvolání [NRS] do 14 dnů od jeho obdržení a připojí k němu stanovisko ve věci. [NRS] přijme rozhodnutí, kterým odvolání soudce vyhoví, nebo jej zamítne, a přihlédně přitom k hlediskům uvedeným v § 1. Rozhodnutí [NRS] ve věci odvolání podle § 5 nemusí obsahovat odůvodnění. Proti rozhodnutí [NRS] se nelze odvolat. Do přijetí rozhodnutí plní soudce nebo justiční čekatel své dosavadní povinnosti.“

19. Článek 82c zákona o organizaci obecných soudů stanoví:

„Soudce je povinen plnit úkoly související s povinnostmi soudce disciplinárního soudu při odvolacím soudu, kterými byl pověřen.“

20. Článek 107 zákona o organizaci obecných soudů stanoví:

„1. Soudce je disciplinárně odpovědný za služební provinění, včetně zjevného a hrubého porušení právních předpisů a narušení důstojnosti soudcovské funkce (disciplinární provinění).

2. Soudce je disciplinárně odpovědný i za své jednání před nástupem do funkce, porušil-li jím povinnost, kterou měl v době zastávání veřejného úřadu, nebo na jehož základě vyšlo najevo, že není hoden soudcovské funkce.“

21. Článek 109a zákona o organizaci obecných soudů stanoví:

„1. Pravomocný odsuzující rozsudek disciplinárního soudu se zveřejní.

2. Disciplinární soud může upustit od zveřejnění rozsudku, pokud to není nezbytné pro dosažení účelu disciplinárního řízení nebo pokud je to nezbytné k ochraně oprávněných soukromých zájmů. [...]“

22. Článek 110 zákona o organizaci obecných soudů stanoví:

„1. V disciplinárních věcech soudců rozhodují:

(1) v prvním stupni:

(a) disciplinární soudy při odvolacích soudech zasedající ve složení tří soudců,

(b) Nejvyšší soud zasedající ve složení dvou soudců disciplinární komory a jednoho přisedícího Nejvyššího soudu – ve věcech disciplinárních provinění naplňujících znaky skutkové podstaty úmyslných trestných činů, které jsou státním zastupitelstvím stíhány z moci úřední, nebo úmyslných daňových trestných činů anebo ve věcech, ve kterých Nejvyšší soud podal návrh na projednání disciplinární věci spolu s vytčením nesplnění povinnosti;

(2) ve druhém stupni Nejvyšší soud zasedající ve složení dvou soudců disciplinární komory a jednoho přisedícího Nejvyššího soudu.“

23. Článek 110a zákona o organizaci obecných soudů stanoví:

„1. Povinnostmi soudce disciplinárního soudu při odvolacím soudu pověří ministr spravedlnosti, po konzultaci s [NRS], soudce obecného soudu, který vykonává funkci soudce po dobu nejméně deseti let.“

24. Článek 112 zákona o organizaci obecných soudů stanoví:

„3. Disciplinárního úředníka ve věcech soudců obecných soudů a dva zástupce disciplinárního úředníka ve věcech soudců obecných soudů jmenuje ministr spravedlnosti na čtyřleté funkční období.“

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

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

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

3. Disciplinární úředník ministra spravedlnosti může zahájit řízení na návrh ministra spravedlnosti nebo vstoupit do probíhajícího řízení.

4. Má se za to, že jmenováním disciplinárního úředníka ministra spravedlnosti je podán návrh na zahájení vyšetřovacího nebo disciplinárního řízení.“

26. Článek 114 zákona o organizaci obecných soudů stanoví:

„1. Disciplinární úředník provádí vyšetřovací úkony na návrh ministra spravedlnosti, předsedy odvolacího soudu nebo předsedy krajského soudu, soudního oddělení odvolacího soudu nebo soudního oddělení krajského soudu, [NRS] a také bez návrhu, po předběžném zjištění okolností nezbytných pro shledání znaků skutkové podstaty disciplinárního provinění. Vyšetřovací úkony se provedou do třiceti dnů ode dne, kdy disciplinární úředník provedl první úkon.

[...]

9. Neshledá-li disciplinární úředník, že zahájení disciplinárního řízení na návrh oprávněného orgánu je důvodné, vydá usnesení o odmítnutí jeho zahájení. Písemné vyhotovení usnesení se doručí orgánu, který podal návrh na zahájení řízení, příslušnému soudnímu oddělení krajského nebo odvolacího soudu a obviněnému. Písemné vyhotovení usnesení se doručí i ministru spravedlnosti, který může do třiceti dnů podat odpor. Má se za to, že podáním odporu vzniká povinnost zahájit disciplinární řízení a disciplinární úředník je pokyny ministra spravedlnosti týkajícími se dalšího postupu v řízení vázán.

10. Nebyly-li v disciplinárním řízení shromážděny dostatečné informace odůvodňující podání disciplinárního návrhu k disciplinárnímu soudu, vydá disciplinární úředník rozhodnutí o zastavení disciplinárního řízení.

11. Do sedmi dnů od doručení rozhodnutí podle § 10 obviněnému, orgánu, který podal návrh na zahájení disciplinárního řízení, a příslušné komoře, lze k disciplinárnímu soudu podat stížnost.“

27. Článek 115a zákona o organizaci obecných soudů stanoví:

„1. Nedostaví-li se bez důvodné omluvy na jednání nebo na zasedání obviněný, jenž byl o jeho termínu vyrozuměn, nebo obhájce obviněného, lze věc projednat.

2. Nelze-li věc projednat z důvodu odůvodněné nepřítomnosti obviněného, který nemá obhájce, ustanoví mu obhájce disciplinární soud, který zároveň obhájci určí dobu pro seznámení se se spisem.

3. Disciplinární soud vede řízení i navzdory odůvodněné nepřítomnosti obviněného, jenž byl řádně vyrozuměn, nebo jeho obhájce, ledaže by to bylo v rozporu se zájmem na řádném průběhu disciplinárního řízení.“

28. Článek 115b zákona o organizaci obecných soudů stanoví:

„1. Má-li disciplinární soud na základě materiálu shromážděného disciplinárním úředníkem za to, že okolnosti skutku a vina obviněného nezbuzují pochybnosti a postačí uložení disciplinárních opatření uvedených v čl. 109 § 1 bodech 1 až 3, může vydat disciplinární příkaz.

2. Disciplinární příkaz vydává disciplinární soud jako samosoudce.

3. Disciplinárním příkazem se uloží disciplinární opatření podle čl. 109 § 1 bodu 2a ve výši snížení základního platu o 5 % až 10 % na dobu od šesti měsíců do jednoho roku.“

29. Článek 115c zákona o organizaci obecných soudů stanoví:

„V disciplinárním řízení lze uplatnit důkazy získané pro účely trestního řízení postupem podle článků 168b, 237 nebo 237a Kodeksu postępowania karnego [polský trestní řád] nebo důkazy získané v rámci operativní kontroly.“

30. Článek 125 zákona o organizaci obecných soudů stanoví:

„Oprávnění podat návrh na obnovu disciplinárního řízení mají [NRS], první předseda Nejvyššího soudu a ministr spravedlnosti.“

31. Článek 126 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů stanoví:

„Disciplinární řízení lze obnovit v neprospěch obviněného tehdy, pokud bylo řízení zastaveno nebo rozhodnutí vydáno v důsledku trestného činu nebo pokud ve lhůtě pěti let od zastavení řízení nebo od vydání rozhodnutí vyjdou najevo nové okolnosti nebo důkazy, které mohly odůvodnit uznání viny nebo uložení přísnějšího disciplinárního opatření.“

32. Článek 129 zákona o organizaci obecných soudů stanoví:

„1. Disciplinární soud může dočasně zprostit výkonu funkce soudce toho soudce, proti kterému bylo zahájeno disciplinární řízení nebo podán návrh na zjištění nezpůsobilosti soudce vykonávat soudcovskou funkci, a také v případě vydání rozhodnutí o souhlasu s vydáním soudce k trestnímu stíhání.“

2. Vydá-li disciplinární soud rozhodnutí o souhlasu s vydáním soudce k trestnímu stíhání za úmyslný trestný čin, který je státním zastupitelstvím stíhán z moci úřední, zproští daného soudce dočasně výkonu této funkce z úřední povinnosti.

3. Disciplinární soud spolu s dočasným zproštěním výkonu funkce soudce sníží základní plat tohoto soudce o 25 % až 50 % na dobu trvání dočasného zproštění výkonu funkce; to neplatí v případě osob, proti kterým byl podán návrh na zjištění nezpůsobilosti soudce vykonávat soudcovskou funkci.

3a. Vydá-li disciplinární soud rozhodnutí o souhlasu s vydáním soudce v důchodu k trestnímu stíhání za úmyslný trestný čin, který je státním zastupitelstvím stíhán z moci úřední, sníží jeho důchod o 25 % až 50 % na dobu trvání disciplinárního řízení.

4. Je-li disciplinární řízení zastaveno, nebo je-li vyneseno zprošťující rozhodnutí, provede se dorovnání všech složek odměny nebo důchodu do plné výše.“

III. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

33. Věc C-558/18 se týká žaloby podané městem Łowicz, Polsko (dále jen „město“) proti Státní pokladně zastoupené guvernérem Vojvodství Lodž, Polsko (dále jen „Státní pokladna“) u Sądem Okręgowym w Łodzi, Wydział I Cywilny (Krajský soud v Lodži, I. občanskoprávní úsek).

34. Podle předkládacího rozhodnutí se žaloba týká použití článku 49 Ustawy dochodach jednostek samorządu terytorialnego (zákon o příjmech územních samosprávných celků) ze dne 13. listopadu 2003 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1453, 2203, 2260 a z 2018 r. poz. 317). Město tvrdí, že v letech 2005 až 2015 obdrželo nedostatečné dotace na plnění úkolů v přenesené působnosti a požaduje úhradu ve výši 2 357 148 polských zlotých (PLN) na pokrytí těchto nákladů. Předkládající soud naznačuje, že je pravděpodobné, že rozsudek v této věci bude pro Státní pokladnu nepříznivý. To způsobilo, že předkládající soud má reálnou obavu, že v případě vydání určitého rozhodnutí bude proti členům kolegia rozhodujícím v dané věci zahájeno disciplinární řízení.

35. Věc C-563/18 se týká trestního řízení vedeného Prokuratorem Generalnym zastěpowanym przez Prokuraturę Krajową (původně Prokuratura Okręgową w Płocku) [nejvyšší státní zástupce zastoupený Národním státním zastupitelstvím, Polsko (původně Krajské státní zastupitelství v Płocku, Polsko)] proti VX, WW and XV (dále jen „obžalovaní“) u Sądu Okręgowyho w Warszawie w VIII Wydziale Karnym (Krajský soud ve Varšavě, VIII. trestní úsek), kterému předsedá soudce Igor Tuleya.

36. Podle předkládacího rozhodnutí se původní řízení týká vyšetřování Prokurator Generalny zastěpowany przez Prokuraturę Krajową (původně Prokuratura Okręgową w Płocku) [nejvyšší státní zástupce zastoupený Národním státním zastupitelstvím, Polsko (původně Krajské státní zastupitelství v Płocku, Polsko)] Krajského státního zastupitelství v Płocku ohledně činností členů organizované zločinecké skupiny, která mimo jiné provádí vraždy a únosy osob s cílem získat peníze za jejich propuštění. Obžalovaní se k trestné činnosti doznali a požádali o status spolupracujících svědků z důvodu jejich spolupráce s orgány činnými v trestním řízení. Předkládající soud tedy uvádí, že bude muset rozhodnout, zda uplatní mimořádné snížení sankce podle čl. 60 odst. 3 až 5 polského trestního zákoníku. Uplatnění mírnější sankce působí předkládajícímu soudu reálnou obavu, že v případě přijetí konkrétního rozhodnutí v této věci může dojít k zahájení disciplinárního řízení proti členům kolegia, kteří v této věci rozhodují, a zejména proti soudci Igoru Tuleyaovi.

37. Předkládající soudy mají pochybnosti o tom, zda je nový režim týkající se disciplinárních řízení proti soudcům v Polsku v souladu s druhým pododstavcem čl. 19 odst. 1 SEU¹⁰. Uvádějí, že v důsledku změn v systému disciplinárních řízení ve vztahu k soudcům, které byly zavedeny zákonem o Nejvyšším soudu z 2017 ve spojení se zákonem o NRS a zákonem o organizaci obecných soudů, získal ministr spravedlnosti, který je zároveň nejvyšším státním zástupcem, vliv na zahájení a vedení disciplinárních řízení proti soudcům. Předkládající soudy mají za to, že v důsledku přijatého systému pro disciplinární řízení se mohou disciplinární soudy stát nástrojem k odstranění osob, které vydají rozhodnutí, se kterými státní orgány nesouhlasí, a může dojít k paralyzujícímu účinku na soudce tím, že jim bude hrozit zahájení disciplinárního řízení kvůli soudním rozhodnutím, která vydají, což představuje přímé ohrožení nezávislosti soudů, a hrozí riziko, že soudnictví bude použito k politickým účelům. V tomto ohledu uvádějí předkládající soudy mimo jiné následující.

38. Zprvė soudci zasedající v nově vytvořené disciplinární komoře Nejvyššího soudu (dále jen „disciplinární komora“), která přezkoumává disciplinární případy soudců, jsou vybráni NRS pro jmenování prezidentem republiky. Avšak členové NRS jsou nyní voleni především legislativními orgány, a proto její složení odráží politickou volbu vládnoucí politické strany v Polsku. To je potvrzeno výběrem kandidátů na soudce disciplinární komory ze strany NRS, což vyvolává pochybnosti o spravedlnosti a nestrannosti disciplinárních řízení proti soudcům. NRS se také stala kvazidisciplinárním orgánem, který přezkoumává odvolání proti rozhodnutím předsedů soudů týkajících se přeložení soudce k jinému soudnímu úseku.

39. Ministr spravedlnosti navíc jmenuje soudce disciplinárního soudu působící při odvolacích soudech a platná ustanovení ukládají soudcům povinnost vykonávat funkce soudce disciplinárního soudu, přičemž nesplnění této povinnosti je spojeno s možností zahájení disciplinárního řízení proti tomuto soudci. Ministr spravedlnosti rovněž jmenuje disciplinárního úředníka a dva zástupce disciplinárního úředníka ve věcech soudců obecných soudů, což mu umožňuje ovlivnit zahájení disciplinárního řízení proti soudcům. Existuje nový orgán s názvem disciplinární úředník ministra spravedlnosti, jenž je jmenován ministrem spravedlnosti, aby se zabýval určitými případy týkajícími se soudců a má zvýhodněné postavení, neboť jeho jmenování brání jiným disciplinárním úředníkům, aby v dané věci jednali. Ministr spravedlnosti může podat odpor proti rozhodnutí disciplinárního úředníka nezahájit řízení, což může vést k tomu, že takové řízení bude pokračovat bez daného časového rámce.

10 – Odkazují zejména na rozsudky ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, (C-64/16, EU:C:2018:117) a ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (nedostatky soudního systému), (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

40. Existují rovněž obavy z omezení procesních záruk přiznaných soudcům v disciplinárních řízeních. Zejména proto, že disciplinární soud může věc projednat navzdory odůvodněné nepřítomnosti obviněného soudce či jeho zástupce; existuje možnost vydání disciplinárního příkazu a použití důkazů získaných pomocí trestného činu proti soudci; definice provinění, za která mohou být soudci odpovědní, není jasná; a ministr spravedlnosti může v určitých případech požadovat obnovu disciplinárního řízení, což znamená, že rozhodnutí disciplinárního soudu nebrání tomu, aby obviněný soudce byl v budoucnu odsouzen za tentýž čin.

41. Předkládající soudy uvádějí, že nový disciplinární režim týkající se soudců a ustanovení zákona o Nejvyšším soudu z roku 2017, zákona o NRS a zákona o organizaci obecných soudů uvedená v předkládacích rozhodnutích mají zásadní význam pro rozhodnutí v původních řízeních, neboť tato rozhodnutí mohou pro soudce představovat rozhodnutí v případech politicky motivovaných disciplinárních trestů uplatněných na základě uvedených polských právních předpisů. Podle předkládajících soudů to je v rozporu s druhým pododstavcem čl. 19 odst. 1 SEU, a proto je výklad tohoto ustanovení nezbytný k tomu, aby předkládající soudy mohly v daných věcech rozhodnout. Předkládající soudy mají také za to, že výklad druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU je pro původní řízení relevantní, neboť článek 267 SFEU jim poskytuje diskreci určit ta ustanovení unijního práva, jejichž výklad je pro rozhodnutí o původních žalobách nezbytný, a že ustanovení polských právních předpisů týkajících se disciplinárních řízení proti soudcům mají reálný, a nikoli čistě hypotetický význam pro rozhodnutí v těchto případech.

42. Předkládající soudy dále uvádějí, že jsou evropskými soudy, neboť věci v oblastech pokrytých unijním právem, jak je uvedeno ve druhém pododstavci čl. 19 odst. 1 SEU, spadají do jejich pravomoci.

43. Za těchto okolností se Sąd Okręgowy w Łodzi (Krajský soud v Lodži) ve věci C-558/18 rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec Smlouvy o Evropské unii vykládán v tom smyslu, že povinnost, která z něj vyplývá pro členské státy, a sice povinnost stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie, brání vnitrostátní právní úpravě, která podstatně zvyšuje riziko porušení záruk nezávislého disciplinárního řízení vůči soudcům v Polsku prostřednictvím:

- (1) politického vlivu na vedení disciplinárních řízení,
- (2) rizika použití disciplinárního režimu jakožto systému politické kontroly obsahu soudních rozhodnutí a
- (3) možnosti použít v disciplinárních řízeních proti soudcům důkazy získané za pomoci trestného činu?“

44. Sąd Okręgowy w Warszawie (Krajský soud ve Varšavě) se ve věci C-563/18 také rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující žádost o rozhodnutí o předběžné otázce:

„Musí být čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec Smlouvy o Evropské unii vykládán v tom smyslu, že povinnost, která z něj vyplývá pro členské státy, a sice povinnost stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie, brání vnitrostátní právní úpravě, která podstatně zvyšuje riziko porušení záruk nezávislého disciplinárního řízení vůči soudcům v Polsku prostřednictvím politického vlivu na vedení disciplinárních řízení a vzniku rizika použití disciplinárního režimu jakožto systému politické kontroly obsahu soudních rozhodnutí?“

IV. Události následující po předložení žádostí o rozhodnutí o předběžných otázkách

45. Předkládající soudy předložily na základě bodu 24 doporučení Soudního dvora¹¹ dopisy doplňující jejich žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách, aby informovaly Soudní dvůr o událostech, ke kterým došlo po podání uvedených žádostí.

46. Pokud jde o věc C-558/18, uvedl předkládající soud v prvním dopisu ze dne 7. prosince 2018 mimo jiné, že zástupce disciplinárního úředníka ve věcech soudců obecných soudů předvolal soudkyni Ewu Maciejewskou, která ve věci C-558/18 předložila žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, jako svědkyni na jednání dne 20. září 2018 „týkající se omezení nezávislosti rozhodování předsedajícího soudce“ v původním řízení. Uvedený disciplinární úředník rovněž požádal předsedu Sądu Okręgowyho w Łodzi (Krajský soud v Lodži) o informace týkající se počtu žalob na zaplacení podaných proti Státní pokladně a vedených I. občanskoprávním senátem Sądu Okręgowyho w Łodzi (Krajský soud v Lodži) mezi lednem 2015 a 31. srpnem 2018, jakož i seznam případů tohoto typu přidělených senátu soudkyně E. Maciejewské společně s uvedením informací o obsahu vydaných rozhodnutí, včetně jednacích čísel případů, ve kterých byly uvedeny důvody rozhodnutí.

47. Podle druhého dopisu ze dne 11. prosince 2018 uvedl předkládající soud ve věci C-558/18, že soudkyně Ewa Maciejewska obdržela žádost zástupce disciplinárního úředníka ve věcech soudců obecných soudů o předložení „písemného vyjádření [...] k možnému překročení pravomoci (předkládajícím soudem) spočívajícímu v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané uvedeným soudem v rozporu s podmínkami článku 267 SFEU“.

48. Pokud jde o věc C-563/18, v prvním dopisu ze dne 30. října 2018 předkládající soud uvedl, že soudce Igor Tuleya je účastníkem šesti řízení vedených disciplinárním úředníkem ve věcech soudců obecných soudů, přičemž jedno z nich se týká důvodů předložení žádostí o rozhodnutí o předběžných otázkách ve věcech C-558/18 a C-563/18 předkládajícími soudy.

49. V druhém dopisu ze dne 12. prosince 2018 ve věci C-563/18 předkládající soud zejména uvedl, že soudce Igor Tuleya je účastníkem sedmi řízení vedených disciplinárním úředníkem ve věcech soudců obecných soudů a že obdržel od zástupce disciplinárního úředníka ve věcech soudců obecných soudů žádost o předložení „písemného vyjádření k možnému překročení pravomoci (předkládajícím soudem) spočívajícímu v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané uvedeným soudem v rozporu s podmínkami článku 267 SFEU“.

V. Řízení před Soudním dvorem

50. Rozhodnutím Soudního dvora byly obě věci spojeny pro účely písemné a ústní části řízení a rozsudku.

51. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 1. října 2018¹² byly žádosti předkládajících soudů o projednání těchto věcí ve zrychleném řízení podle čl. 105 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora zamítnuty.

52. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 12. listopadu 2018 bylo rozhodnuto o přednostním projednání věcí podle čl. 53 odst. 3 jednacího řádu Soudního dvora.

11 – Bod 24 doporučení Soudního dvora v relevantní části uvádí: „Vzhledem k tomu, že řízení o předběžné otázce předpokládá, že před předkládajícím soudem skutečně probíhá spor, přísluší předkládajícímu soudu, aby Soudní dvůr uvědomil o veškerých procesních skutečnostech, jež by mohly mít dopad na postup řízení před Soudním dvorem, zejména o jakémkoli zpětvzetí návrhu, smírném řešení sporu nebo námitkách či překážkách, které by mohly vést k zastavení řízení“.

12 – Miasto Łowicz a Prokuratura Okręgowy w Płocku (C-558/18 a C-563/18, nezveřejněné, EU:C:2018:923).

53. Písemná vyjádření k položeným otázkám předložili Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki (Státní pokladna – guvernér Vojvodství Lodž), Prokurator Generalny zastěpowany przez Prokuraturę Krajową (původně Prokuratura Regionalna w Łodzi) (nejvyšší státní zástupce zastoupený Národním státním zastupitelstvím, Polsko [původně Krajské státní zastupitelství v Lodži, Polsko]) a Prokurator Generalny zastěpowany przez Prokuraturę Krajową (původně Prokuratura Okręgowa w Płocku) (nejvyšší státní zástupce zastoupený Národním státním zastupitelstvím [původně Krajské státní zastupitelství v Plocku]) („nejvyšší státní zástupce“), nizozemská vláda, Lotyšská republika, Polská republika a Evropská komise.

54. Ústní vyjádření na jednání konaném dne 18. června 2019¹³ přednesli nejvyšší státní zástupce, Rzecznik Praw Obywatelskich (Komisař pro lidská práva, Polsko), Polská republika, Kontrolní úřad ESVO a Evropská komise.

VI. Shrnutí vyjádření účastníků řízení

A. Procesní námítky

55. Státní pokladna a Polsko tvrdí, že původní řízení se týkají výlučně vnitrostátních situací a nespádají po působnosti unijního práva. Státní pokladna zdůrazňuje, že čl. 19 odst. 1 SEU nemá žádný vztah k původním řízením a žádná z výjimek týkajících se vnitrostátních situací uvedených v judikatuře nezakládá pravomoc Soudního dvora v projednávaných věcech¹⁴.

56. Polsko, k němuž se připojil nejvyšší státní zástupce, mimo jiné tvrdí, že pravidla upravující disciplinární řízení proti soudcům spadají do pravomoci členských států, a z tohoto důvodu se na jejich posouzení nevztahuje unijní právo. Polsko se domnívá, že z čl. 19 odst. 1 SEU nelze vyvodit konkrétní normy vztahující se k disciplinárnímu řízení. Na jednání Polsko zdůraznilo, že podle judikatury Soudního dvora¹⁵ musí opatření členského státu spadat do působnosti unijního práva podle druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU skutečně, a nikoliv potenciálně. Nejvyšší státní zástupce dále uvedl, že pravomoc členských států v oblasti organizace soudnictví nebyla změněna Lisabonskou smlouvou, jak je uvedeno v „lisabonském“ rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu¹⁶.

57. Komise sice nevznesla formální námitku, avšak pro úplnost uvedla, že původní řízení nespádají do působnosti unijního práva podle druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU. Ve vztahu k věci C-558/18 uvedla, že výkon úkolů v oblasti veřejné správy není upraven unijním právem a zejména nepředstavuje státní podporu podle čl. 107 odst. 1 SFEU. Stejně tak ve vztahu k věci C-563/18 Komise uvedla, že původní řízení se týkají polského trestního práva a nespádají zejména do působnosti čl. 4 písm. b) rámcového rozhodnutí Rady 2008/841/JHA ze dne 24. října 2008 o boji proti organizované trestné činnosti (Úř. věst. 2008, L 300, s. 42) ani do působnosti čl. 7 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/343 ze dne 9. března 2016, kterou se posilují některé aspekty presumpce nevinny a právo být přítomen při trestním řízení před soudem (Úř. věst. 2016, L 65, s. 1).

13 – Ačkoliv není disciplinární komora účastníkem původního řízení, a tudíž se podle jednacího řádu Soudního dvora nemůže účastnit projednávaných věcí, připustil předseda Soudního dvora rozhodnutím ze dne 14. června 2019 listinu podanou ze strany Polska od disciplinární komory, konkrétně rozhodnutí č. 8 shromáždění soudců disciplinární komory Nejvyššího soudu ze dne 4. června 2019 obsahující stanovisko této komory k projednávaným věcem (viz poznámky pod čarou č. 17 a 30 tohoto stanoviska).

14 – Státní pokladna odkazuje zejména na rozsudky ze dne 18. října 1990, Dzodzi (C-297/88 a C-197/89, EU:C:1990:360); ze dne 5. prosince 2006, Cippola a další (C-94/04 a C-202/04, EU:C:2006:758); a ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).

15 – Polsko odkázalo zejména na rozsudky ze dne 29. května 1997, Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, bod 16) a ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, body 39 a 40).

16 – BVerfG, rozsudek ze dne 30. června 2009 (2 BvE 2/08), BVerfE 123, 267.

58. Státní pokladna, nejvyšší státní zástupce, Polsko a Komise uvedli, že předložené žádosti jsou nepřipustné, neboť jsou hypotetické a nemají žádný vztah k původním řízením¹⁷.

59. Státní pokladna, nejvyšší státní zástupce a Polsko tvrdí, že předkládající soudy mimo jiné neuvádí důvody k přezkoumání otázky výkladu čl. 19 odst. 1 SEU, ani vztah mezi tímto ustanovením unijního práva a vnitrostátními právními předpisy použitelnými v původních řízeních, jak vyžaduje judikatura, článek 94 jednacího řádu Soudního dvora a doporučení Soudního dvora.

60. Státní pokladna, nejvyšší státní zástupce a Polsko dále tvrdí, že odpověď Soudního dvora není nezbytná pro vyřešení sporů v původních řízeních, protože tyto spory nemají nic společného s disciplinárním režimem v Polsku a proti dotčeným soudcům není v současné chvíli vedeno disciplinární řízení. Podle jejich názoru se otázky týkají subjektivních obav soudců z potenciálních disciplinárních řízení, což jsou však hypotetické události, přičemž Soudní dvůr se obdobnými situacemi zabýval ve věcech Falcioła¹⁸ a Nour¹⁹, ve kterých došlo k zamítnutí předložených otázek. Dále tvrdí, že pokud by vnitrostátní soudy mohly předkládat otázky nesouvisející se spory v původních řízeních, mohlo by to ohrozit účel řízení o předběžné otázce. Státní pokladna zdůrazňuje, že judikatura Soudního dvora²⁰ týkající se zmírnění podmínek relevance položených otázek pro vyřešení původních řízení je na projednávané věci nepoužitelná.

61. Polsko a Komise zdůrazňují, že skutečnost, že předkládající soudy mohou rozhodnout o otázkách týkajících se použití nebo výkladu unijního práva, nestačí k prokázání přípustnosti položených otázek, neboť tyto otázky musí být relevantní a nezbytné k vyřešení sporů projednávaných před předkládajícími soudy. Nejvyšší státní zástupce a Komise dále uvádějí, že projednávané věci se liší od věci Associação Sindical dos Juízes Portugueses²¹, neboť v uvedené věci byl výklad čl. 19 odst. 1 SEU pro vyřešení sporu v původním řízení relevantní.

62. Komise uvádí, že čl. 19 odst. 1 SEU není relevantní pro předmět sporu v původních řízeních, ani pro jakoukoliv předběžnou otázku (*quaestio in limine litis*) týkající se těchto sporů. Z pohledu Komise by odpověď Soudního dvora představovala vydání poradního stanoviska k obecným či hypotetickým otázkám a překročila by meze mechanismu pro předkládání předběžných otázek podle článku 267 SFEU, jak je uvedeno v judikatuře²². Komise připouští, že obavy předkládajících soudů ohledně možnosti zahájení disciplinárních řízení nelze vyloučit, ale domnívá se, že tato okolnost nemění nic na tom, že položené otázky jsou nepřipustné. Při jednání Komise zdůraznila, že předkládající soudy neuvedly žádnou skutečnost, jež by je vedla k přijetí rozhodnutí v důsledku odpovědi poskytnuté Soudním dvorem ohledně výkladu čl. 19 odst. 1 SEU.

63. Polský komisař pro lidská práva a Kontrolní úřad ESVO uvádí, že položené otázky jsou přípustné.

64. Polský komisař pro lidská práva tvrdí, že věc Falcioła²³ se na projednávané věci nepoužije, neboť byla rozhodnuta před zavedením čl. 19 odst. 1 SEU do Smluv. Uvádí, že v projednávaných věcech se vyskytuje prvek unijního práva, a to zejména z důvodu nutnosti zajistit užitečný účinek čl. 19 odst. 1 SEU a řízení o předběžné otázce podle článku 267 SFEU. Jak vyplývá z rozhodnutí ve věci Associação

17 – Poznávám, že v rozhodnutí disciplinární komory, ve kterém disciplinární komora předložila svůj názor k projednávaným věcem (viz poznámka pod čarou č. 13 tohoto stanoviska), uvedla, že předložené žádosti jsou nepřipustné a bezpředmětné, neboť vycházejí z případů, které nemají žádný vztah k unijnímu právu a jsou abstraktní a hypotetické, protože se netýkají sporů v původních řízeních, ale spíše organizace soudnictví v členském státě, jež spadá do výlučné pravomoci tohoto členského státu.

18 – Usnesení ze dne 26. ledna 1990 (C-286/88, EU:C:1990:33).

19 – Usnesení ze dne 25. května 1998 (C-361/97, EU:C:1998:250).

20 – Státní pokladna odkazuje na rozsudky ze dne 16. prosince 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723) a ze dne 17. února 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85).

21 – Rozsudek ze dne 27. února 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

22 – Komise odkazuje zejména na rozsudky ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400) a ze dne 28. března 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

23 – Usnesení ze dne 26. ledna 1990 (C-286/88, EU:C:1990:33).

Sindical dos Juízes Portugueses²⁴, ochrana nezávislosti soudů podle čl. 19 odst. 1 SEU se uplatní tehdy, když vnitrostátní zákonodárce svěří záležitosti unijního práva soudu a zahrnuje veškerou soudní činnost vnitrostátního soudu, aby toto ustanovení nepřipravilo o užitečný účinek. Dále podle jeho názoru musí mít soudci, na které se vztahuje ochrana podle čl. 19 odst. 1 SEU, možnost zahájit řízení o předběžné otázce bez jakéhokoli rizika, přičemž neexistence těchto záruk představuje sama o sobě prvek unijního práva v projednávaných věcech, a to bez ohledu na to, že proti předkládajícím soudcům bylo zahájeno vyšetřování.

65. Polský komisař pro lidská práva dále tvrdí, že položené otázky nejsou hypotetické a že odpověď Soudního dvora je nezbytná k tomu, aby předkládající soudy vydaly rozhodnutí, a to podle druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU, poskytujícího ochranu nezávislosti soudů. Zdůrazňuje, že pokud by soudci mohli vznést otázku nezávislosti soudů pouze v rámci disciplinárního řízení vedeného proti nim, bylo by to neslučitelné s rozsudkem ve věci Unibet²⁵, kde Soudní dvůr uvedl, že uplatnění otázky neslučitelnosti vnitrostátního práva s unijním právem v případě, kdy jednotlivci hrozí uložení určitých sankcí, není dostačující k zajištění účinné soudní ochrany.

66. Kontrolní úřad ESVO uvádí, že z rozsudku ve věci Associação Sindical dos Juízes Portugueses²⁶ vyplývá, že nezávislost soudů je nedělitelná. Podle jeho názoru jednají vnitrostátní soudy jako unijní soudy vždy, a nikoliv pouze tehdy, když rozhodují o případech týkajících se konkrétně unijního práva. Uvádí tedy, že projednávané věci jsou přípustné, neboť zde jasně existuje otázka unijního práva, kterou je potřeba řešit ve vztahu k požadavkům na nezávislost soudů uloženým vnitrostátním soudům.

B. K věci samé

67. Polský komisař pro lidská práva uvádí, že položené otázky by měly být zodpovězeny kladně. Tvrdí, že ve světle judikatury Soudního dvora²⁷ nezajišťují polská opatření vztahující se k disciplinárním řízením ochranu soudců před nadměrnou kontrolou ze strany orgánů výkonné moci. Dále mimo jiné tvrdí, že ministr spravedlnosti jmenuje soudce disciplinárního soudu při odvolacích soudech na určité funkční období, ale toto funkční období skončí, pokud je soudci uložena disciplinární sankce, přičemž došlo k situacím, kdy soudci odmítli zahájit disciplinární řízení proti jinému soudci, a následně s nimi bylo vedeno disciplinární řízení. Rovněž uvádí, že ministr spravedlnosti jmenuje disciplinárního úředníka ve věcech soudců obecných soudů a jeho dva zástupce a může rozporovat rozhodnutí disciplinárního úředníka zahájit disciplinární řízení, což vede k potřebě zahájit disciplinární řízení, přičemž pokyny ministra spravedlnosti týkající se vedení takového řízení jsou pro uvedeného úředníka závazné.

68. Kromě toho může podle polského komisaře pro lidská práva jmenovat ministr spravedlnosti disciplinárního úředníka ministra spravedlnosti, což vylučuje ostatní disciplinární úředníky z jednání a rovná se potřebě zahájit disciplinární řízení. Tvrdí, že disciplinární řízení může být zahájeno bez stanoveného časového rámce, což porušuje požadavek na vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě a že ministr spravedlnosti může žádat o obnovu disciplinárního řízení, což umožňuje potrestat soudce za stejná porušení v případě nových okolností či důkazů.

69. Polský komisař pro lidská práva dále uvádí, že neexistují dostatečné záruky práva soudců na obhajobu v disciplinárním řízení. Konkrétně uvádí, že disciplinární soud může rozhodnout i v případě odůvodněné nepřítomnosti obviněného soudce a jeho zástupce a že s odkazem na článek 115c zákona o organizaci obecných soudů není v disciplinárních případech vztahujících se k profesnímu pochybení

24 – Rozsudek ze dne 27. února 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 40).

25 – Rozsudek ze dne 13. března 2007 (C-432/05, EU:C:2007:163 body 62 a 64).

26 – Rozsudek ze dne 27. února 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, body 37 a 40).

27 – Polský komisař pro lidská práva odkázal na rozsudek ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (nedostatky soudního systému) C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, bod 67.

soudců odůvodněné použití důkazů z trestního řízení. Podle jeho názoru jsou rovněž problematické institucionální aspekty disciplinárního režimu, včetně používání přisedících v disciplinární komoře, neboť pro rozhodování disciplinárních případů je potřeba právních znalostí; a také skutečnost, že předseda disciplinární komory určuje disciplinární soud prvního stupně, což vyvolává pochybnosti o tom, zda je takový soud zřízený zákonem.

70. Nejvyšší státní zástupce uvádí, že polský disciplinární režim týkající se soudců splňuje záruky na nezávislost soudů stanovené judikaturou Soudního dvora²⁸ stejně jako standardy vyplývající z judikatury Evropského soudu pro lidská práva²⁹. Zejména uvádí, že ministr spravedlnosti může zahájit disciplinární řízení a rozporovat rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto zahájit řízení, nemůže však určit výsledek řízení, ani potrestat soudce. Z jeho pohledu je cílem reformy polského disciplinárního režimu zvýšení odpovědnosti soudců. Na jednání zdůraznilo, že neexistuje disciplinární odpovědnost soudců za obsah jejich rozhodnutí, a proti žádnému soudci nebylo vedeno disciplinární řízení z důvodu předložení žádostí o rozhodnutí o předběžných otázkách. Vyšetřování soudců v projednávaných věcech bylo odlišné a mělo za cíl objasnit, proč byla předkládací rozhodnutí totožná.

71. Polsko uvádí, že polský právní systém neobsahuje ustanovení, která by byla v rozporu se zárukami nezávislého disciplinárního řízení proti soudcům nebo která zvyšují riziko porušení těchto záruk. Z pohledu Polska se žádosti týkají opatření, která v Polsku neexistují a jsou hypotetická, neboť neuvádějí, které konkrétní záruky byly porušeny a jakým způsobem. Polsko dále tvrdí, že je obtížné odpovědět na tvrzení uvedená v žádostech, neboť se skládají ze selektivních tvrzení o některých ustanoveních polského práva týkajících se disciplinárního řízení, smíšené se subjektivními hodnoceními, jejichž cílem je formulovat obecnou kritiku reformy soudního systému v Polsku.

72. Polsko mimo jiné uvádí, že ani ministr spravedlnosti ani jiný orgán výkonné moci nerozhoduje o disciplinárních řízeních, ani neuplatňuje disciplinární sankce ve vztahu k soudcům. Uvádí, že v souladu s články 110 a 110a zákona o organizaci obecných soudů rozhodují disciplinární soudy při odvolacích soudech v disciplinárních řízeních týkajících se soudců obecných soudů a v určitých případech rozhoduje v těchto řízeních disciplinární komora. Podle Polska jsou soudci disciplinární komory jmenováni v souladu s článkem 179 polské ústavy prezidentem republiky a ministr spravedlnosti po konzultaci se NRS jmenuje soudce disciplinárních soudů při odvolacích soudech na funkční období 6 let, a to ze soudců obecných soudů, kteří mají odslouženo alespoň 10 let a byli tak do funkce jmenováni v souladu s polskou ústavou. Podle Polska požívají soudci, kteří rozhodují v disciplinárních řízeních proti soudcům formální záruky nezávislosti³⁰, a to včetně jmenování na neomezenou dobu, neodvolatelnosti, imunity, odměňování a povinnosti být nepolitický³¹.

73. Polsko zdůrazňuje, že ani ministr spravedlnosti, ani žádný jiný politik nevykonává vliv na disciplinární soudy ani na jejich soudce, a to zejména proto, že: (1) neurčují složení disciplinárních soudů, které je podle článku 111 zákona o organizaci obecných soudů určeno losem ze seznamu soudců daného soudu; (2) nemohou soudcům disciplinárních soudů ukládat pokyny; (3) nemohou odvolávat soudce disciplinárních soudů; (4) nemohou vyloučit soudce disciplinárního soudu z případu, který projednává; a (5) nemají žádné právo kontrolovat činnost disciplinárních soudů.

28 – Nejvyšší státní zástupce odkázal na rozsudek ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (nedostatky v soudním systému) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, bod 67).

29 – Nejvyšší státní zástupce odkázal na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) ze dne 25. září 2018, Denisov v. Ukrajina (CE:ECHR:2018:0925JUD007663911) a rozsudek ESLP ze dne 9. ledna 2013, Oleksandr Volkov v. Ukrajina (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211).

30 – Poznávám, že v rozhodnutích, ve kterých disciplinární komora zaujala postoj k projednávaným věcem (viz poznámka pod čarou č. 13 tohoto stanoviska), mimo jiné uvedla, že soudci disciplinární komory požívají všech záruk nezávislosti podle stejných pravidel jako ostatní komory Nejvyššího soudu, a že tato komora splňuje veškeré požadavky unijního práva na zajištění práva na účinnou právní ochranu, a to i v disciplinárních věcech týkajících se soudců.

31 – Polsko odkazuje na čl. 178 odst. 2 a 3, čl. 179, 180 a 181 polské ústavy.

74. Polsko uznává, že ministr spravedlnosti má určité pravomoci zahájit disciplinární řízení, neboť může požádat disciplinárního úředníka, aby zahájil vyšetřování, může rozporovat rozhodnutí disciplinárního úředníka, kterým bylo odmítnuto zahájit disciplinární řízení nebo může jmenovat disciplinárního úředníka ministra spravedlnosti pro řešení konkrétního případu. Přesto však Polsko zdůrazňuje, že ministr spravedlnosti vykonává nepřímý vliv, zejména tím, že rozporuje rozhodnutí o odmítnutí zahájení disciplinárního řízení, a nemá vliv na výsledek řízení, které bylo zahájeno disciplinárním úředníkem nebo na rozhodnutí disciplinárního soudu. Na jednání Polsko uvedlo, že disciplinární úředník ministra spravedlnosti je jmenován v případech, kdy je potřeba se zaměřit na jedno řízení, a že tento orgán byl vytvořen proto, aby disciplinárním úředníkům pomohl s pracovním vytížením a aby se zabýval věcmi, které se týkají složitých právních a skutkových okolností.

75. Polsko uvádí, že soudci požívají procesní záruky týkající se práva na spravedlivý proces v rámci disciplinárního řízení. Tvrdí, že věci jsou rozhodovány soudem, který jedná na základě zákona o organizaci obecných soudů, soudci rozhodující v těchto věcech podléhají zárukám nestrannosti a nezávislosti a disciplinární řízení jsou podle čl. 116 odst. 1 zákona o organizaci obecných soudů veřejná. Polsko poukazuje na to, že disciplinární řízení respektuje zásady rovnosti zbraní a *ne bis in idem* a že obviněný soudce si může zvolit obhájce z řad soudců, státních zástupců, advokátů či právních poradců a že v případě nemoci má právo na to, aby mu byl obhájce ustanoven soudem podle čl. 113 odst. 1 a 2 zákona o organizaci obecných soudů. Uvedený soudce rovněž požívá presumpce nevinny a může podat opravný prostředek proti rozhodnutí disciplinárního soudu v prvním stupni, který musí být přezkoumán do 2 měsíců od podání podle článku 121 zákona o organizaci obecných soudů. Podle Polska se definice disciplinárních provinění uvedená v článku 107 zákona o organizaci obecných soudů za dlouhé roky nezměnila a zajišťuje flexibilitu a předvídatelnost. Na jednání Polsko zdůraznilo, že neexistuje disciplinární odpovědnost za obsah soudních rozhodnutí.

76. Pokud jde o dopisy předkládajících soudů, které doplňují jejich žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách, Polsko uvádí, že disciplinární úředník ve věcech soudců obecných soudů odpověděl na informace obsažené v těchto dopisech sdělením označeným „o vyšetřovacích postupech za účasti soudců Ewy Maciejewske a Igora Tuleya v souvislosti s podáním předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie³²“. Polsko tvrdí, že podle tohoto sdělení bylo cílem vyšetřování zjistit, zda nebyl ze strany některých soudců vyvíjen tlak na soudce předkládajících soudů s cílem zasáhnout do obsahu rozsudků ve věcech, ve kterých byly tyto otázky položeny. Polsko uvádí, že ke vznesení podezření z disciplinárního pochybení došlo proto, že předkládací rozhodnutí byla prakticky totožná. Dále Polsko tvrdí, že zástupce disciplinárního úředníka ve věcech soudců obecných soudů ukončil vyšetřování pro neexistenci disciplinárního pochybení a že v těchto řízeních měli dotčení soudci postavení svědků, a nikoliv obviněných. Kromě toho Polsko uvádí, že vůči těmto soudcům není v současné době vedeno disciplinární řízení, a tito soudci byli vyslechnuti pouze jako svědci v případech týkajících se jiných soudců.

77. Lotyšsko navrhuje, aby Soudní dvůr na položené otázky odpověděl tak, že druhý pododstavec čl. 19 odst. 1 SEU musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát má povinnost zajistit, aby disciplinární režim pro soudce respektoval záruky nezávislosti soudů. Zdůrazňuje, že takový režim musí odpovídat zárukám stanoveným v judikatuře Soudního dvora³³, jak dokládá lotyšský disciplinární systém.

32 – NR RDSP 713-53/18 ze dne 17. prosince 2018, dostupné na <http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2018/12/Komunikat-Rzecznika-Dysc-z-1712.pdf>.

33 – Lotyšsko odkazuje na rozsudek ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (nedostatky soudního systému) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, bod 67).

Poznamenává, že disciplinární odpovědnost soudců se v zásadě netýká soudních rozhodnutí, a pouze závažné a neomluvitelné nesplnění povinností může tuto odpovědnost založit³⁴. Zdůrazňuje propojení mezi nezávislostí soudů a dělbou moci a právního státu, jak je uznáno mimo jiné lotyšským a unijním právem³⁵.

78. Nizozemsko navrhuje, aby položené otázky byly zodpovězeny kladně³⁶. Má za to, že jak vyplývá z judikatury Soudního dvora³⁷, vnitrostátní opatření, která jak bylo vysvětleno předkládajícími soudy, zahrnují nebo připouští politický vliv na disciplinární řízení proti soudcům a mohou být používána k výkonu politické kontroly nad obsahem soudních rozhodnutí, porušují zásadu nezávislosti soudů podle druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU, stejně jako článek 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

79. Kontrolní úřad ESVO zdůrazňuje důležitost nezávislosti soudů pro dodržování zásady právního státu uznanou právem EHP a unijním právem³⁸. Vyjadřuje obavy, že podle judikatury Soudního dvora³⁹ je řada prvků polského disciplinárního režimu proti soudcům v rozporu s požadavky na nezávislost soudů. K těmto prvkům patří: (1) disciplinární provinění profesního pochybení není jasně definováno; (2) existuje zřejmě vazba mezi stranou odpovědnou za disciplinární řízení a výkonnou mocí ve vztahu ke složení disciplinární komory a jmenování disciplinárních úředníků ze strany výkonné moci pro šetření případů a výsledkem vyšetřování; (3) použití důkazů získaných z trestního řízení či z operačního dohledu v disciplinárních řízeních; (4) obavy ohledně nezávislosti disciplinární komory; a (5) disciplinární sankce jsou přísné a může dojít k obnovení disciplinárního řízení v neprospěch obviněných soudců.

80. Kontrolní úřad ESVO uvádí, že je třeba vzít v úvahu celkový obraz změn právních předpisů týkajících se soudního systému v Polsku, a pokud bude na každou změnu nahlíženo odděleně a nebudou posuzovány celkové účinky, je zde nebezpečí, že by nebyla dostatečná pozornost věnována celkovému dopadu toho, co se jeví jako soubor koordinovaných opatření. Zdůrazňuje také, že zde existuje odrazující účinek vyplývající ze skutečnosti, že předkládající soudy byly vyzvány, aby předložily písemná vyjádření týkající se položených otázek.

81. Komise na jednání podpůrně uvedla, že podle judikatury Soudního dvora⁴⁰ porušuje disciplinární systém v Polsku zásadu nezávislosti soudů, neboť neposkytuje dostatečné záruky k zamezení riziku použití tohoto systému jakožto nástroje pro politickou kontrolu obsahu soudních rozhodnutí. Komise uvedla, že z toho důvodu zahájila proti Polsku řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU, které vychází z toho, že nový disciplinární režim pro soudce je neslučitelný s druhým pododstavcem čl. 19 odst. 1 SEU ve spojení s článkem 47 Listiny⁴¹.

34 – Lotyšsko odkazuje zejména na společné stanovisko Benátské komise, Generálního ředitelství Rady Evropy pro lidská práva a Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva OBSE č. 755/2014 ze dne 24. března 2014 k návrhu zákona o disciplinární odpovědnosti soudců Moldavské republiky, CDL-AD(2014)006 a stanovisko Benátské komise č. 825/2015 ze dne 21. prosince 2015 k zákonu o disciplinární odpovědnosti a hodnocení soudců „Bývalé jugoslávské republiky Makedonie“, CDL-AD(2015)042.

35 – Lotyšsko odkazuje zejména na rozsudek *Satversmes tiesa* (Ústavní soud) ze dne 18. ledna 2010, č. 2009-11-01 a na rozsudky ze dne 19. září 2006, *Wilson* (C-506/04, EU:C:2006:587); ze dne 6. března 2018, *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158); a ze dne 27. února 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117).

36 – Nizozemsko v písemném vyjádření uvádí, že k bodu 3 předběžné otázky ve věci C-558/18 ohledně možnosti použití důkazů získaných za pomoci trestného činu v disciplinárních řízeních proti soudcům, nezaujalo stanovisko, neboť nemá k dispozici dostatek podkladů.

37 – Nizozemsko odkazuje na rozsudek ze dne 25. července 2018, *Minister for Justice and Equality* (nedostatky soudního systému), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, body 48 až 54, 63 až 67.

38 – Kontrolní úřad ESVO odkazuje zejména na rozhodnutí Soudního dvora ESVO ze dne 14. února 2017, *Pascal Nobile v. DAS Rechtsschutz-Versicherungs*, E-21/16; a na rozsudky ze dne 19. září 2006, *Wilson* (C-506/04, EU:C:2006:587); a ze dne 27. února 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117).

39 – Kontrolní úřad ESVO odkazuje na rozsudek ze dne 25. července 2018, *Minister for Justice and Equality* (nedostatky soudního systému) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, bod 67).

40 – Komise odkazuje na rozsudek ze dne 25. července 2018, *Minister for Justice and Equality* (nedostatky soudního systému) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, bod 67).

41 – Tisková zpráva – Právní stát: Evropská komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti za účelem ochrany soudců v Polsku před politickou kontrolou, 3. dubna 2019, dostupná na http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_en.htm.

82. Komise shrnuje svá tvrzení v rámci řízení o nesplnění povinnosti zejména následovně: (1) polské právo umožňuje, aby byli soudci obecných soudů disciplinárně potrestáni za obsah jejich soudních rozhodnutí, včetně žádostí o rozhodnutí o předběžných otázkách; (2) disciplinární komora nesplňuje požadavky na nezávislost soudů podle unijního práva, na něž se vztahují projednávané spojené věci C-585/18, C-624/18 a C-625/18 A. K. a další (nezávislost disciplinární komory Nejvyššího soudu); (3) polský disciplinární režim nezaručuje, že soud zřízený zákonem bude rozhodovat v prvním stupni v disciplinárních řízeních proti soudci obecného soudu, neboť předseda disciplinární komory určuje podle vlastního uvážení a případ od případu disciplinární soud, který bude ve věci rozhodovat; a (4) procesní práva soudců jsou v disciplinárních řízeních omezena, neboť tento režim již nezaručuje projednání případů v přiměřené lhůtě a práva na obhajobu obviněných soudců jsou dotčena.

VII. Analýza

83. Dospěl jsem k závěru, že žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách jsou v projednávaných věcech nepřijatelné, neboť Soudní dvůr nemá k dispozici dostatek skutkových a právních poznatků, aby určil, zda došlo k porušení povinnosti členského státu zaručit nezávislost soudů podle druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU.

84. Konkrétně chybějící vysvětlení v předkládacích rozhodnutích ohledně souvislosti mezi dotčenými opatřeními členského státu a druhým pododstavcem čl. 19 odst. 1 SEU, jež není v souladu s požadavky stanovenými v čl. 94 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora, vedly předkládající soudy k předložení obecných otázek. Odpověď Soudního dvora na tyto otázky by představovala poradní stanovisko, což je podle článku 267 SFEU vyloučeno.

85. Má analýza je rozdělena do dvou částí. Nejprve se v oddílu A budu zabývat otázkou, zda situace v původních řízeních spadá do věcné působnosti unijního práva, a zejména do působnosti druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU. Dále v oddílu B posoudím přípustnost žádostí o rozhodnutí o předběžných otázkách. Z vysvětlení v oddílu B jasně vyplývá, proč je ve spisu nedostatek informací k provedení věcného posouzení, a podpůrně, pokud by Soudní dvůr nesouhlasil s mým návrhem ohledně přípustnosti položených otázek, zda došlo ke strukturálnímu porušení nezávislosti soudů podle druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU. Z tohoto důvodu se nevyjádřím k tomu, zda byly porušeny záruky plynoucí z druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU.

A. Situace v původních řízeních spadá do věcné působnosti druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU

86. Domnívám se, že situace v původních řízeních spadá do věcné působnosti unijního práva, a konkrétně pod druhý pododstavec čl. 19 odst. 1 SEU.

87. V rozsudku ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18)⁴², Soudní dvůr ohledně věcné působnosti druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU potvrdil, že toto ustanovení se vztahuje na „oblasti pokryté právem Unie“ bez ohledu na to, zda členské státy uplatňují unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny. V bodě 51 tohoto rozsudku uvedl Soudní dvůr následující:

„Na rozdíl od toho, co v tomto ohledu tvrdily Polská republika a Maďarsko, okolnost, že vnitrostátní opatření ke snížení platů, jichž se týkala věc, v níž byl vydán rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), byla přijata z důvodu naléhavé potřeby odstranit nadměrný schodek rozpočtu dotyčného členského státu v rámci unijního programu finanční pomoci poskytnuté tomuto členskému státu, byla – jak vyplývá z bodů 29 až 40 tohoto

42 – EU:C:2019:531, bod 50 a citovaná judikatura.

rozsudku – zcela bezvýznamná pro výklad, na jehož základě dospěl Soudní dvůr k závěru, že se na dotčenou věc použije čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU. Tento závěr byl totiž založen na okolnosti, že vnitrostátní orgán dotčený v uvedené věci, a sice Tribunal de Contas (Účetní dvůr, Portugalsko), *byl* s výhradou ověření předkládajícím soudem v uvedené věci způsobilý rozhodovat jakožto soud o otázkách týkajících se uplatňování nebo výkladu unijního práva, a tudíž spadajících do oblastí pokrytých právem Unie (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 40)⁴³.“

88. V právě uvedeném rozsudku stojí za povšimnutí, že Soudní dvůr odmítl argumenty předložené Polskem a Maďarskem o tom, že druhý pododstavec čl. 19 odst. 1 SEU byl použitelný ve věci Associação Sindical dos Juizes Portugueses, protože dotčená vnitrostátní opatření ke snížení platů byla přijata z důvodu požadavků na omezení nadměrného schodku rozpočtu dotčeného členského státu v rámci unijního programu finanční pomoci. Soudní dvůr spíše potvrdil, že ve věci Associação Sindical dos Juizes Portugueses, bylo podstatné právě to, že dotčený vnitrostátní orgán „mohl“ v této věci rozhodnout jako soud, což podle mě znamená na základě článku 267 SFEU, o otázkách týkajících se použití či výkladu unijního práva, které tedy spadají do oblastí pokrytých unijními právy.

89. Totéž platí pro předkládající soudy v projednávaných věcech (viz bod 42 tohoto stanoviska). Je nesporné, že se jedná o orgány, jež „mohou“ rozhodovat jako soudy podle článku 267 SFEU o otázkách týkajících se použití či výkladu unijního práva. Předkládající soudy tedy v zásadě spadají do věcné působnosti druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU a toto ustanovení je v projednávaných věcech použitelné.

90. Vzhledem k uvedenému mám tedy za to, že Soudní dvůr v rozsudcích Associação Sindical dos Juizes Portugueses či Komise v. Polsko (nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18) nerozhodl tak, že široká oblast věcné působnosti druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU vyloučila či zmírnila pravidla Soudního dvora týkající se přípustnosti žádostí o rozhodnutí o předběžných otázkách. Je to tedy tento aspekt – jenž se nevyskytoval ani v řízení, které vedlo k vydání mého stanoviska ve spojených věcech A. K. a další (nezávislost disciplinární komory Nejvyššího soudu)⁴⁴, což byla další žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná polským soudem týkající se souladu polských opatření s požadavky na nezávislost soudů podle druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU – jenž brání tomu, aby Soudní dvůr rozhodl o tom, zda v tomto řízení došlo k porušení druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU. To bude rozebráno níže v oddílu B tohoto stanoviska.

91. Široká oblast působnosti druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU rovněž znamená, že narozdíl od tvrzení předložených Státní pokladnou se judikatura Soudního dvora ohledně takzvaných vnitrostátních situací, a zejména rozsudek Soudního dvora ve věci Ullens de Schooten⁴⁵, ve vztahu k projednávaným věcem nepoužije. Tato judikatura se týká možnosti Soudního dvora odpovědět na žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách za okolností, které lze považovat za odchýlení se od obecného pravidla, že vnitrostátní situace, ve kterých se všechny prvky konkrétního případu omezují na jediný členský stát, spadají mimo působnost unijního práva. Tato judikatura se z velké části vyskytuje v oblasti žádostí

43 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

44 – C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:551. V těchto případech nebyla přípustnost položených otázek problematická, neboť v nich existoval jasný vztah mezi unijním právem, konkrétně směrnicí Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (Úř. věst. 2000, L 303, s. 16) a mezi spory vyžadujícími rozhodnutí v původních řízeních. Za těchto podmínek se domnívám, že v těchto případech může Soudní dvůr rozhodnout, kromě tvrzeného porušení článku 47 Listiny, o tom, zda došlo ke strukturálnímu zásahu do nezávislosti soudů podle druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU. K tomu viz dále bod 125 tohoto stanoviska.

45 – Rozsudek ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, body 49 až 55); viz také rozsudek ze dne 20. září 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754).

o rozhodnutí o předběžných otázkách týkajících se pravidel Unie o volném pohybu a dalších oblastí unijního práva, kde se v zásadě vyžaduje přeshraniční prvek⁴⁶. Projednávané věci se týkají oblasti působnosti druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU. To z povahy věci nelze kvalifikovat jako čistě vnitrostátní záležitost.

92. Je tomu tak proto, že „oblasti pokryté právem Unie“ podle druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU zahrnují pravomoc Soudního dvora rozhodnout o strukturálních porušeních záruk nezávislosti soudů, neboť článek 19 SEU je konkrétním projevem zásady právního státu jakožto jedné ze základních hodnot, na nichž je Evropská unie založena podle článku 2 SEU a členské státy jsou podle druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU povinny „stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany“⁴⁷. Strukturální narušení nezávislosti soudů nevyhnutelně dopadá na mechanismus řízení o předběžných otázkách podle článku 267 SFEU, a tudíž na schopnost soudů členských států jednat jako unijní soudy.

93. V tomto ohledu přijímám argumenty polského komisaře pro lidská práva uvedené v bodě 64 tohoto stanoviska ohledně významu pojmu „oblasti pokryté právem Unie“ podle druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU⁴⁸ a odmítám argumenty nejvyššího státního zástupce a Polska uvedené v bodě 56 tohoto stanoviska, že rozhodnutí o tom, že původní řízení spadají do věcné působnosti druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU, by zasahovalo do rozdělení pravomocí mezi Evropskou unií a členské státy. To proto, že unijní právo má dopad na pravomoci členských států organizovat jejich systémy správy soudnictví za zde uvedených restriktivních okolností.

94. Z toho důvodu je mi lhostejné, že se spory v původních řízeních týkají použití ustanovení polského zákona o veřejné správě ve věci C-558/18 a polského trestního práva ve věci C-563/18. Jak Soudní dvůr jasně uvedl v bodě 51 rozsudku ve věci Komise v. Polsko (nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18) a jak je uvedeno v bodě 87 tohoto stanoviska, věcná působnost druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU nemá žádný vztah k tomu, zda se hmotněprávní spor, ve kterém je zpochybněna nezávislost soudů, týká unijního práva. Jak bylo uvedeno výše v bodech 88 a 89 tohoto stanoviska, je věcná působnost druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU široká. Skutečnost, zda má porušení nezávislosti soudů strukturální povahu, a zda tedy porušuje druhý pododstavec čl. 19 odst. 1 SEU, je odlišným posouzením (viz bod 125 tohoto stanoviska).

95. Podobnost projednávaných věcí s rozhodnutími Soudního dvora ve věcech Falciola⁴⁹ and Nour⁵⁰ není tudíž pro situaci v projednávaných věcech relevantní, neboť tato rozhodnutí byla vydána před rozsudky Soudního dvora ve věci Associação Sindical dos Juizes Portugueses a Komise v. Polsko (nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18).

46 – Viz Iglesias Sánchez, S., „Purely Internal Situations and the Limits of EU Law: A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned?“, *European Constitutional Law Review*, sv. 14, 2018, s. 7 až 36, zejména s. 14 až 28. Pro další rozbor viz např. Dubout, E., „Voyage en eaux troubles: vers une épuration des situations purement internes?“, CJUE, gde ch., 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, aff. C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874“, *Revue des affaires européennes*, č. 4, 2016, s. 679 až 693; Krommendijk, J., „Wide Open and Unguarded Stand our Gates: The CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations“ *German Law Journal*, sv. 18, 2017, s. 1359 až 1394; Potvin-Solis, L., „Qualification des situations purement internes“, in E. Neframi, E., ed., *Renvoi préjudiciel et marge d'appréciation du juge national*, Larcier, 2015, s. 39 až 99.

47 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531), zejména body 42 až 48, 54, 55, 57, 58 a citovaná judikatura.

48 – To je pro vyloučení jeho argumentů týkajících se věci Falciola, alespoň za okolností v projednávaných věcech.

49 – Usnesení ze dne 26. ledna 1990 (C-286/88, EU:C:1990:33).

50 – Usnesení ze dne 25. května 1998 (C-361/97, EU:C:1998:250).

96. V usnesení pléna Soudního dvora ze dne 26. ledna 1990 ve věci Falciola⁵¹ se spor u předkládajícího soudu týkal použití unijních pravidel v oblasti veřejných zakázek, avšak z předkládacího rozhodnutí bylo jasné, že cílem položených otázek bylo určit, zda mohou vnitrostátní soudci plnit své povinnosti jako unijní soudci nezávisle a nestranně, navzdory přijetí italských právních předpisů týkajících se odpovědnosti soudů. Soudní dvůr konstatoval, že položené otázky neměly žádný vztah k předmětu sporu v původním řízení, neboť se netýkaly výkladu předmětných unijních pravidel v oblasti veřejných zakázek a předkládající soud „choval pochybnosti pouze ve vztahu k možným psychologickým reakcím některých italských soudců“ v důsledku uvedené právní úpravy. Soudní dvůr následně rozhodl, že položené otázky se netýkaly výkladu unijního práva, který byl pro řešení sporu objektivně nezbytný, a že neměl pravomoc o těchto otázkách rozhodovat.

97. Obdobně Soudní dvůr ve svém usnesení ze dne 25. května 1998 ve věci Nour⁵² uvedl, že položené otázky neměly žádný vztah k předmětu sporu v původním řízení a že na ně neměl pravomoc odpovědět. Tyto otázky byly položeny rakouským odvolacím senátem v rámci sporu mezi lékařem a pojišťovnou týkajícího se jeho lékařských poplatků a zabývaly se obecnými zásadami, které jsou součástí unijního práva ve vztahu k určitým aspektům činnosti této pojišťovny. Odůvodnění Soudního dvora spočívalo na třech důvodech. Zaprvé položené otázky spadaly mimo rámec sporu, a tedy se netýkaly výkladu unijního práva, který byl objektivně nezbytný k vyřešení tohoto sporu. Zadruhé podle článku 267 SFEU nebylo přípustné, aby vnitrostátnímu soudci příslušelo položit otázky spojené se sporem, který se týkal jeho soukromé záležitosti prostřednictvím soudu, kterému předsedá a v kontextu jiných řízení, jak učinil předseda daného odvolacího senátu. Zatřetí nebylo prokázáno, že by unijní právo bylo použitelné na situaci v původním řízení.

98. Žádná z uvedených věcí se však netýkala druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU. S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba námitku týkající se toho, že situace v původních řízeních nespadá do věcné působnosti druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU, zamítnout.

B. Proč jsou předběžné otázky nepřipustné

99. Mám za to, že námitka týkající se přípustnosti předběžných otázek by měla být přijata, avšak z trochu jiných důvodů než z těch, které byly uvedeny ve vyjádřeních účastníků. V projednávaných věcech spočívá jádro problému přípustnosti v neexistenci dostatečného skutkového a právního základu k tomu, aby Soudní dvůr určil, zda došlo k porušení nezávislosti soudů chráněné podle druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU. Z tohoto důvodu je pro mě nemožné poradit Soudnímu dvoru ohledně toho, zda k porušení daného ustanovení došlo. Nebudu tedy vyjadřovat svůj názor pro případ, že by Soudní dvůr nesouhlasil s mojí analýzou přípustnosti položených otázek.

1. Relevantní pravidla o přípustnosti žádostí o rozhodnutí o předběžných otázkách

100. Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je pouze na vnitrostátním soudci, kterému byl spor předložen a který musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit, a to s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Jestliže se tedy položené otázky týkají výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout⁵³.

51 – Věc C-286/88, EU:C:1990:33, zejména body 1 až 5 a 8 až 10. Pro další diskuzi o této věci a její roli pro vývoj judikatury Soudního dvora ohledně přípustnosti žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce viz např. stanovisko generálního advokáta C. O. Lenze ve věci Bosman a další (C-415/93, EU:C:1995:293, body 76 až 80); generálního advokáta N. Fennellyho ve věci Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:19, bod 19, poznámka pod čarou 30); a generálního advokáta F. Jacobse ve věci Centrosteeel (C-456/98, EU:C:2000:137, bod 24).

52 – Věc C-361/97, EU:C:1998:250, zejména body 1 až 9 a 12 až 20. Toto usnesení bylo vydáno senátem složeným ze tří soudců.

53 – Viz např. rozsudky ze dne 10. prosince 2018, Wightman a další (C-621/18, EU:C:2018:999, bod 26) a ze dne 26. března 2019, Abanca Corporación Bancaria a Bankia (C-70/17 a C-179/17, EU:C:2019:250, body 43 a 44).

101. Z toho vyplývá, že k otázkám týkajícím se unijního práva se váže domněnka relevance. Soudní dvůr odmítne rozhodnout o předběžné otázce pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jedná-li se o hypotetický problém, nebo také nedisponuje-li Soudní dvůr skutkovými či právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na položené otázky⁵⁴.

102. Podle judikatury vykládající čl. 94 písm. a) a b) jednacího řádu Soudního dvora⁵⁵ je třeba, aby výklad unijního práva, který bude užitečný pro vnitrostátní soud, vyžadoval, aby tento soud vymezil skutkový a právní rámec položených otázek, nebo alespoň vysvětlil skutkové předpoklady, na nichž jsou tyto otázky založeny⁵⁶. Kromě toho je podle čl. 94 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora nezbytné, aby předkládající soud poskytl nějaké vysvětlení k důvodům volby ustanovení unijního práva, o jejichž výklad žádá, jakož i k souvislosti, kterou spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátní právní úpravou použitelnou na původní řízení⁵⁷. Jak bylo uvedeno v bodě 6 tohoto stanoviska, tyto požadavky jsou rovněž obsaženy v doporučení Soudního dvora⁵⁸.

103. Podle ustálené judikatury není důvodem pro předběžnou otázku poskytnutí poradního stanoviska k obecným nebo hypotetickým otázkám, nýbrž její nezbytnost pro efektivní vyřešení sporu⁵⁹. Pokud by tedy odpověď Soudního dvora na položenou otázku měla vést k poskytnutí poradního stanoviska k problému, který má obecnou⁶⁰ či hypotetickou⁶¹ povahu, rozhodne Soudní dvůr o nepřipustnosti takových otázek.

104. To odpovídá účelu řízení o předběžné otázce podle článku 267 SFEU. Prostřednictvím nastoleného dialogu mezi Soudním dvorem a soudy členských států je cílem tohoto řízení zajistit soudržný a jednotný výklad unijního práva, což umožňuje zaručit jeho plný účinek a autonomii a v konečném důsledku i zvláštní povahu práva stanoveného Smlouvami⁶².

105. Analýza judikatury ohledně požadavků na obsah žádostí o rozhodnutí o předběžných otázkách stanovených v článku 94 jednacího řádu Soudního dvora ukazuje, proč jsou žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách v projednávaných věcech problematické z hlediska přípustnosti.

106. Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. září 2017 ve věci Puškár⁶³ se týkal výkladu několika ustanovení unijního práva v souvislosti se žalobou podanou proti slovenským orgánům na odstranění jména žalobce ze seznamu osob považovaných za „bílé koně“ ve vedoucích pozicích společností. Žalobce tvrdil, že jeho zařazení na tento seznam porušovalo jeho osobnostní práva.

54 – Viz např. rozsudky ze dne 10. prosince 2018, Wightman a další (C-621/18, EU:C:2018:999, bod 27) a ze dne 5. března 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, bod 48).

55 – Článek 94 jednacího řádu Soudního dvora stanoví: „Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce obsahuje kromě znění předběžných otázek položených Soudnímu dvoru: a) stručné vylíčení předmětu sporu, jakož i rozhodných skutečností tak, jak byly zjištěny předkládajícím soudem, nebo alespoň vylíčení skutkových okolností, na kterých jsou otázky založeny; b) znění vnitrostátních předpisů, jejichž použití přichází v projednávané věci v úvahu, a případně příslušnou vnitrostátní judikaturu; c) uvedení důvodů, na základě kterých má předkládající soud pochybnosti o výkladu nebo platnosti určitých ustanovení práva Unie, jakož i vztah, který spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátními právními předpisy použitelnými ve sporu v původním řízení.“

56 – Viz např. rozsudky ze dne 10. března 2016, Safe Interenvios (C-235/14, EU:C:2016:154, bod 114) a ze dne 20. prosince 2017, Asociación Profesional Élite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, bod 24).

57 – Viz např. rozsudky ze dne 9. listopadu 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, bod 54) a ze dne 2. května 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, bod 18).

58 – Viz např. rozsudky ze dne 13. července 2017, INGSTEEL a Metrostav (C-76/16, EU:C:2017:549, bod 51) a ze dne 2. května 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, bod 20).

59 – Viz např. rozsudky ze dne 10. prosince 2018, Wightman a další (C-621/18, EU:C:2018:999, bod 28) a ze dne 13. prosince 2018, Rittinger a další (C-492/17, EU:C:2018:1019, bod 50).

60 – Viz např. rozsudky ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, body 44 až 46) a ze dne 7. listopadu 2013, Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, body 39 až 41).

61 – Viz např. rozsudky ze dne 25. července 2018, Aviabaltika (C-107/17, EU:C:2018:600, body 40 až 43) a ze dne 11. prosince 2018, Weiss a další (C-493/17, EU:C:2018:1000, body 165 a 166).

62 – Viz např. rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 45).

63 – C-73/16, EU:C:2017:725, zejména body 1, 2, 25 a 26.

107. Čtvrtá otázka ve věci Puškár⁶⁴ se týkala toho, zda se má upřednostnit judikatura Soudního dvora, pokud se liší od judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Soudní dvůr uvedl, že tato otázka je nepřípustná, protože „byla předkládajícím soudem položena obecně, aniž tento soud jasně a konkrétně vyjasnil, o jaké rozdíly se jedná“. Soudní dvůr ve vztahu k požadavkům stanoveným v článku 94 jednacího řádu Soudního dvora dodal, že „předkládající soud musí uvést přesné důvody, které jej vedly k tomu, že si klade otázku týkající se výkladu určitých ustanovení unijního práva“ a že „je nezbytné, aby vnitrostátní soud poskytl alespoň minimální vysvětlení k důvodům volby ustanovení unijního práva, o jejichž výklad žádá, a souvislosti, kterou spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátními právními předpisy použitelnými na spor, který mu byl předložen“.

108. Nedostatečné vysvětlení k právnímu řádu členského státu, které by umožnilo vytvořit tuto rozhodující souvislost, a tedy vedlo k rozhodnutí o nepřípustnosti, se objevilo zejména v rozsudcích ze dne 9. března 2017 ve věci Milkova⁶⁵ a ze dne 13. prosince 2018 ve věci Rittinger a další⁶⁶, jakož i v usnesení ze dne 7. června 2018 ve věci Filippi a další⁶⁷.

109. Ve věci Milkova⁶⁸, která se týkala zpochybnění propouštění zaměstnanců před bulharskými soudy, což údajně porušilo zákaz diskriminace na základě zdravotního postižení, Soudní dvůr uvedl, že předkládající soud pouze obecně odkázal na článek 4 směrnice 2000/78 a na další ustanovení této směrnice, aniž prokázal vztah mezi těmito ustanoveními a dotčenou vnitrostátní právní úpravou v uvedeném řízení.

110. Věc Rittinger a další⁶⁹ se mimo jiné týkala sporu v původním řízení ohledně unijního práva v oblasti státní podpory ve vztahu k německé právní úpravě ukládající povinnost každé zletilé osobě, která má v držbě obydlí na vnitrostátním území, platit poplatek veřejnoprávním vysílacím organizacím. Soudní dvůr dospěl k závěru, že pro přípustnost předkládajícího rozhodnutí bylo zásadní, že „i když tento soud uvádí, že audiovizuální příspěvek umožňuje financovat pouze vysílací organizace v Německu, neupřesňuje podmínky financování uvedeného systému ani důvody, pro které jsou jiné vysílací organizace vyloučeny z využívání téhož systému“.

111. Ve věci Filippi a další⁷⁰ týkající se toho, že rakouské orgány zabavily herní automaty vyžadující povolení a uložily další sankce, Soudní dvůr uvedl, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla zjevně nepřípustná. Důvodem bylo zejména nesplnění požadavků uvedených v čl. 94 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora, neboť v žádné části předkládacího rozhodnutí nebyly s požadovanou přesností a jasností uvedeny důvody, na základě kterých měl předkládající soud v rámci sporů v původních řízeních pochybnosti o výkladu relevantních ustanovení unijního práva, a nebyl ani vysvětlen vztah unijního práva a vnitrostátních právních předpisů použitelných ve sporech v původních řízeních. Navíc ve vztahu k těmto požadavkům chyběly nutné informace týkající se dané vnitrostátní právní úpravy. I když žádost o rozhodnutí o předběžné otázce uvedla obsah určitých ustanovení vnitrostátního práva, nebylo v ní „dostatečně jasně popsáno, jakým způsobem by se tato ustanovení mohla použít ve sporech, které byly předloženy předkládajícímu soudu a jsou předmětem této žádosti“.

64 – Rozsudek ze dne 27. září 2017 (C-73/16, EU:C:2017:725, body 118 až 124).

65 – C-406/15, EU:C:2017:198.

66 – C-492/17, EU:C:2018:1019.

67 – C-589/16, EU:C:2018:417.

68 – Rozsudek ze dne 9. března 2017 (C-406/15, EU:C:2017:198, zejména body 73 až 77).

69 – Rozsudek ze dne 13. prosince 2018 (C-492/17, EU:C:2018:1019, zejména body 45 až 47).

70 – Usnesení ze dne 7. června 2018 (C-589/16, EU:C:2018:417, zejména body 25, 28, 31 až 33).

112. Konečně uvádím, že v nedávném rozsudku pléna Soudního dvora ve věci *Wightman a další*⁷¹, ve kterém Soudní dvůr zamítl argumenty týkající se přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vztahující se k oznámení záměru Spojeného království vystoupit z Evropské unie, nebyly požadavky čl. 94 jednacího řádu Soudního dvora, včetně spojení mezi relevantními ustanoveními unijního práva a právního řádu členského státu použitelného v původních řízeních vyžadovaného čl. 94 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora, zpochybněny.

2. Použití na projednávané věci

113. Soudní dvůr uvedl, že aby bylo možné se ujistit, že údaje poskytnuté v předkládacím rozhodnutí odpovídají požadavkům týkajícím se obsahu žádostí o rozhodnutí o předběžných otázkách, je namístě vzít v potaz povahu a dosah položené otázky⁷². Podle ustálené judikatury Soudního dvora také platí, že požadavky stanovené v článku 94 jednacího řádu Soudního dvora se uplatní obzvláště v oblastech, jako například právo hospodářské soutěže, které se vyznačují složitými skutkovými a právními situacemi⁷³.

114. Tyto úvahy spolu se skutečností, že z judikatury širěji vyplývá, že požadavky stanovené v článku 94 jednacího řádu Soudního dvora předpokládají náležité dodržování⁷⁴, mě vedou k tomu, abych uzavřel, že složitost rozhodování o tom, zda došlo ke strukturálnímu porušení nezávislosti soudů podle druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU, znamená v tomto ohledu, že čl. 94 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora vyžaduje dostatečné vysvětlení napadených opatření členského státu a vysvětlení toho, proč nejsou tato opatření v souladu se zárukami nezávislosti soudů stanovenými druhým pododstavcem čl. 19 odst. 1 SEU.

115. V projednávaných věcech předkládací rozhodnutí dostatečně nevysvětlují vztah mezi druhým pododstavcem čl. 19 odst. 1 SEU a dotčenými polskými opatřeními. V souvislosti s obavami předkládajících soudů ohledně nezávislosti soudů jsou příslušná polská opatření obecně uvedena v bodech 8 až 32 tohoto stanoviska. Na rozdíl od jiných případů, kde Soudní dvůr posuzoval slučitelnost vnitrostátních opatření vztahujících se k reformě soudního systému v Polsku se zárukami nezávislosti soudů podle druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU⁷⁵, je však ve spise nedostatek informací o tom, jaká ustanovení polského právního řádu jsou neslučitelná s těmito zárukami a z jakého důvodu.

116. V tomto ohledu souhlasím s argumenty Polska, které jsou uvedeny výše v bodě 71 tohoto stanoviska, že tvrzení uvedená v předkládacích rozhodnutích jsou obecné povahy. Přestože předkládací rozhodnutí uvádějí obsah určitých ustanovení polského právního řádu, nevysvětlují fungování těchto ustanovení ani neuvádějí, jak by tato ustanovení měla porušovat požadavky nezávislosti soudů podle druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU. Předkládací rozhodnutí rovněž nevysvětlují, jak byla konkrétní ustanovení polského právního řádu upravena právními předpisy přijatými v souvislosti s reformou polského soudního systému či jak se tato ustanovení použijí v rámci nového režimu disciplinárního řízení proti soudcům. Skutkové a právní poznatky nezbytné k posouzení tvrzení obsažených v předkládacích rozhodnutích, jakožto i pro zjištění jejich rozsahu, zde chybí.

71 – Rozsudek ze dne 10. prosince 2018 (C-621/18, EU:C:2018:999, zejména body 29 až 34).

72 – Viz např. rozsudek ze dne 14. prosince 2006, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio* (C-217/05, EU:C:2006:784, bod 29).

73 – Viz např. rozsudky ze dne 13. prosince 2018, *Rittinger a další* (C-492/17, EU:C:2018:1019, bod 39) a ze dne 5. března 2019, *Eesti Pagar* (C-349/17, EU:C:2019:172, bod 49); viz také stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věci *Danqua* (C-429/15, EU:C:2016:485, bod 32).

74 – Viz např. rozsudky ze dne 5. července 2016, *Ognyanov* (C-614/14, EU:C:2016:514, bod 19) a ze dne 2. května 2019, *Asendia Spain* (C-259/18, EU:C:2019:346, bod 19).

75 – Viz poznámka pod čarou č. 2.

117. Předkládací rozhodnutí navíc obsahují prvek předpojatosti ve vztahu k dopadu nového disciplinárního režimu na schopnost předkládajících soudců rozhodovat nezávisle. To bylo popsáno v obou předkládacích rozhodnutích jako „obava“ (viz body 34 a 36 tohoto stanoviska). Při neexistenci sporu mezi zúčastněnými stranami ve vztahu k této otázce je obtížné určit, zda nezávislost soudů byla poznamenána subjektivní předpojatostí, což jak jsem uvedl ve svých předchozích stanoviscích týkajících se nezávislosti soudů v Polsku⁷⁶, představuje odlišný postup od posouzení objektivní nezávislosti.

118. V projednávaných věcech uvádějí předkládací rozhodnutí, že výklad druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU je nezbytný pro vydání rozhodnutí v původních řízeních, a to proto, že se předkládající soudy obávají, že v případě přijetí určitého rozhodnutí v těchto řízeních budou proti soudcům těchto soudů zahájena disciplinární řízení. Z toho vyplývá, že k zahájení disciplinárních řízení zatím nedošlo. Na základě předkládacích rozhodnutí mají předkládající soudy pouze subjektivní obavu, která se nepromítla do disciplinárního řízení a zůstává hypotetická.

119. Otázka, zda došlo ke strukturálnímu porušení nezávislosti soudů podle druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU, je tedy za okolností původních řízení hypotetická, a to z důvodu nedostatku informací o tom, jak k tomuto porušení došlo a z jakého důvodu, přičemž k oběma otázkám se připojuje nedostatečné promítnutí sporu mezi zúčastněnými osobami vzhledem k nezávislosti soudů.

120. Zejména uvádím, že žádný z účastníků, kteří v projednávaných věcech předložili vyjádření, při jednání nevyvrátil podrobné argumenty obsažené v písemných vyjádřeních Polska k tomu, proč jsou konkrétní ustanovení polského právního řádu v souladu s povinnostmi členských států ohledně nezávislosti soudů (viz body 72 až 75 tohoto stanoviska). Nebyla ani předložena vyjádření ohledně toho, proč zůstaly subjektivní obavy dotčených soudců opodstatněné, i když nejvyšší státní zástupce a Polsko tvrdili, že důvodem pro vyšetřování těchto soudců byla totožnost podaných žádostí, a nikoliv to, že došlo k podání těchto žádostí a že nedošlo k zahájení disciplinárních řízení proti těmto soudcům (viz body 70 a 76 tohoto stanoviska). Vzhledem k výše uvedenému je obtížné pochopit, jak se jakýkoliv spor týkající se těchto soudců promítnul do projednávaných věcí.

121. Jak uvedli nejvyšší státní zástupce a Komise, okolnosti projednávaných věcí se liší od těch, které vedly Soudní dvůr k vydání rozsudku ve věci *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*⁷⁷. Tato věc se týkala žaloby podané u portugalského soudu, kterou se Odborový svaz portugalských soudců domáhal proti portugalskému Účetnímu dvoru mimo jiné zrušení vnitrostátních opatření ke snížení platů, kterými byly sníženy jejich platy. Na podporu své žaloby uvedla tato odborová organizace, že dotčená opatření porušila zásadu nezávislosti soudců zakotvenou v portugalském i unijním právu⁷⁸. Je zřejmé, že soudcům v tomto řízení byly sníženy platy. Z okolností v projednávaných věcech není zřejmé, že opatření přijatá Polskem vedla k odůvodněné obavě ohledně předpojatosti, která vyžaduje věcné vyšetřování.

122. Jak navíc uvedla Státní pokladna, příklady v judikatuře Soudního dvora, které poskytují široký výklad relevance položených otázek pro účely vyřešení sporů v původních řízeních, nevedou k neplatnosti této analýzy. Soudní dvůr například odpověděl na otázky vztahující se k právu či povinnosti vnitrostátního soudu položit otázku podle článku 267 SFEU⁷⁹, což striktně vzato nemůže

76 – Viz stanovisko generálního advokáta E. Tančeva ve spojených věcech *A. K. a další* (nezávislost disciplinární komory Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:551, bod 120).

77 – Rozsudek ze dne 27. února 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

78 – Viz rozsudek ze dne 27. února 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, zejména body 11 až 13).

79 – Viz např. rozsudky ze dne 10. ledna 2006, *IATA a ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, body 23 až 26); ze dne 16. prosince 2008, *Cartesio* (C-210/06, EU:C:2008:723, body 68 až 74); a ze dne 5. dubna 2016, *PFE* (C-689/13, EU:C:2016:199, body 31 až 36). Poznávám, že v posledně uvedené věci nebyla vznesena námitka k přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

určit výsledek rozhodnutí v původních řízeních. Kromě toho v souladu s judikaturou týkající se oblasti soudní spolupráce v občanských věcech⁸⁰ vyložil Soudní dvůr pro účely druhého odstavce čl. 267 SFEU pojem „vynést rozsudek“ široce, a to tak, že zahrnuje celé řízení vedoucí k vynesení rozsudku předkládajícím soudem.

123. To je však odlišná záležitost od dostatečného vysvětlení vztahu mezi dotčenými opatřeními členského státu a příslušnými ustanoveními unijního práva představovanými zde druhým pododstavcem čl. 19 odst. 1 SEU. Jak bylo také uvedeno výše v bodě 114 tohoto stanoviska, složitost posouzení, zda opatření členského státu nejsou v souladu se zárukami nezávislosti soudů podle druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU, vyžaduje přísné dodržování požadavků stanovených v článku 94 jednacího řádu Soudního dvora.

124. K tomuto bych dodal, že ve světle argumentů předložených polským komisařem pro lidská práva týkajících se významu rozsudku Soudního dvora ve věci Unibet⁸¹ na projednávané věci (viz bod 65 tohoto stanoviska), uvedený rozsudek nezbavuje vnitrostátní soud povinnosti vyhovět pravidlům Soudního dvora týkajících se přípustnosti žádostí o rozhodnutí o předběžných otázkách. Nedomnívám se, že projednávané věci představují případy, ve kterých neexistence opravného prostředku v členském státě maří použití unijního práva. Projednávané věci jsou pouze případy, ve kterých nemá Soudní dvůr dostatečné informace pro určení, zda došlo k porušení unijního práva.

125. Konečně uvádím, že i když má druhý pododstavec čl. 19 odst. 1 SEU širokou věcnou působnost a vztahuje se na všechny vnitrostátní soudy, které „mohou“ položit otázku podle článku 267 SFEU (viz body 87 až 89 tohoto stanoviska), z obsahového hlediska a z hlediska pravomoci Unie mám za to, že v souvislosti s nezávislostí soudů je druhý pododstavec čl. 19 odst. 1 SEU omezen na strukturální porušení, která ohrožují samotnou podstatu nezávislosti soudů. V předešlých stanoviscích jsem vyjádřil názor, že k takovému strukturálnímu porušení dochází tehdy, když má dopad na všechny úrovně soudnictví, a ke stejnému závěru jsem dospěl ve vztahu k disciplinární komoře v kontextu, že se jedná o místo, kde se podle polského právního řádu rozhodují případy týkající se soudců dotčených opatřeními, která snižují věk odchodu do důchodu soudců Nejvyššího soudu⁸² a která byla Soudním dvorem v rozsudku ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18), prohlášena za porušující nezávislost soudů podle druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU⁸³. Soulad s článkem 94 jednacího řádu Soudního dvora také vyžadoval dostatečné vysvětlení toho, proč má dotčené porušení nezávislosti soudů strukturální povahu pro účely druhého pododstavce čl. 19 odst. 1 SEU, a nikoliv podle článku 47 Listiny, ale pouze tehdy, když členské státy provádějí unijní právo podle čl. 51 odst. 1 Listiny.

126. Vzhledem k výše uvedeným úvahám je třeba námitce nepřipustnosti otázek položených v projednávaných věcech vyhovět.

VIII. Závěry

127. Navrhuji, aby Soudní dvůr konstatoval, že žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách položené Sądem Okręgowym w Łodzi (Krajský soud v Lodži, Polsko) ve věci C-558/18 a Sądem Okręgowym w Warszawie (Krajský soud ve Varšavě, Polsko) ve věci C-563/18 jsou nepřipustné.

80 – Viz rozsudky ze dne 17. února 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, body 34 až 42); ze dne 11. června 2015, Fahrenbrock a další (C-226/13, C-245/13, C-247/13 a C-578/13, EU:C:2015:383, bod 30); a ze dne 16. června 2016, Pebros Servizi (C-511/14, EU:C:2016:448, bod 28).

81 – Rozsudek ze dne 13. března 2007 (C-432/05, EU:C:2007:163, body 62 a 64).

82 – Viz stanovisko generálního advokáta E. Tančeva ve věci Komise v. Polsko (nezávislost obecných soudů) (C-192/18, EU:C:2019:529, body 114 až 116), a ve spojených věcech A. K. a další (nezávislost disciplinární komory Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:551, body 145 až 152).

83 – EU:C:2019:531. Viz poznámka pod čarou č. 5 tohoto stanoviska.