



Sbírka soudních rozhodnutí

Věc C-791/19

Evropská komise

v.

Polská republika

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 15. července 2021

„Nesplnění povinnosti státem – Kárný režim platný pro soudce – Právní stát – Nezávislost soudců – Účinná právní ochrana v oblastech pokrytých unijním právem – Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU – Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie – Kárná provinění vyplývající z obsahu soudních rozhodnutí – Nezávislé kárné soudy zřízené zákonem – Dodržování přiměřené lhůty a práva na obhajobu v kárných řízeních – Článek 267 SFEU – Omezení práva a povinnosti vnitrostátních soudů předkládat Soudnímu dvoru žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce“

1. *Žaloba pro nesplnění povinnosti – Zrychlené řízení – Podmínky – Okolnosti odůvodňující urychlené projednání – Neexistence – Citlivá a složitá povaha vyvstalých právních otázek, kvůli níž není použití takového řízení vhodné*
(Statut Soudního dvora, článek 23a; jednací řád Soudního dvora, čl. 133 odst. 1)

(viz body 32-34)
2. *Členské státy – Povinnosti – Stanovení prostředků nezbytných k zajištění účinné právní ochrany – Rozsah*
(Článek 2 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU; Listina základních práv Evropské unie, článek 47 a čl. 51 odst. 1)

(viz body 52-54)
3. *Členské státy – Povinnosti – Stanovení prostředků nezbytných k zajištění účinné právní ochrany – Dodržování zásady nezávislosti soudců – Rozsah*
(Článek 2 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU; Listina základních práv Evropské unie, články 47 a 48)

(viz body 55-61, 95-98, 228)
4. *Členské státy – Povinnosti – Stanovení prostředků nezbytných k zajištění účinné právní ochrany – Dodržování zásady nezávislosti soudců – Nové kárné kolegium Nejvyššího soudu složené ze soudců jmenovaných prezidentem Polské republiky na návrh Národní rady*

*soudnictví – Kolegium pověřené rozhodování kárných věcí soudců Nejvyššího soudu a soudců obecných soudů – Kolegium složené výlučně z nových soudců, jimž přísluší zvláště vysoký plat a kteří požívají obzvláště vysoké míry organizační, funkční a finanční autonomie – Legitimní pochybnosti vyvolané u jednotlivců o neovlivnitelnosti tohoto kolegia ve vztahu k vnějším skutečnostem a o jeho neutralitě ve vztahu k vzájemně se střetávajícím zájmům – Porušení – Nesplnění povinnosti
(Článek 2 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU; článek 258 SFEU; Listina základních práv Evropské unie, článek 47)*

(viz body 80-83, 86, 102-110, 112, 113, 235, výrok 1)

5. *Členské státy – Povinnosti – Stanovení prostředků nezbytných k zajištění účinné právní ochrany – Dodržování zásady nezávislosti soudců – Vnitrostátní právní úprava, která nevymezuje jasně a přesně jednání, jež mohou vést ke vzniku kárné odpovědnosti soudců – Právní úprava neumožňující zabránit vystavení těchto soudců riziku, že jejich kárná odpovědnost vznikne již jen z toho důvodu, jak rozhodli – Kolegium příslušné k rozhodování kárných věcí týkajících se soudců, které nespĺňuje požadavek nezávislosti a nestrannosti – Nepřípustnost – Nesplnění povinnosti
(Článek 2 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU; Listina základních práv Evropské unie, článek 47)*

(viz body 134, 136-141, 146-148, 157, 235, výrok 1)

6. *Členské státy – Povinnosti – Stanovení prostředků nezbytných k zajištění účinné právní ochrany – Dodržování požadavku na soud zřízený zákonem – Vnitrostátní právní úprava svěřující předsedovi kárného kolegia diskreční pravomoc určit kárný soud místně příslušný k rozhodnutí kárné věci týkající se soudce – Neexistence kritérií, jimiž se má takové určení řídit – Nepřípustnost – Nesplnění povinnosti
(Článek 2 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU; Listina základních práv Evropské unie, článek 47)*

(viz body 164, 172, 173, 176, 235, výrok 1)

7. *Členské státy – Povinnosti – Stanovení prostředků nezbytných k zajištění účinné právní ochrany – Dodržování zásady nezávislosti soudců – Vnitrostátní právní úprava umožňující zahájit kárné řízení se soudcem, s nímž už bylo v téže věci takové řízení vedeno a ukončeno pravomocným soudním rozhodnutím – Vnitrostátní právní úprava nezaručující projednání kárných věcí soudců v přiměřené lhůtě – Nepřípustnost – Nesplnění povinnosti
(Článek 2 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU; Listina základních práv Evropské unie, článek 47)*

(viz body 187, 193, 197, 202, 235, výrok 1)

8. *Členské státy – Povinnosti – Stanovení prostředků nezbytných k zajištění účinné právní ochrany – Dodržování zásady nezávislosti soudců – Kárné řízení vedené se soudcem, který se ho nemůže ze zdravotních důvodů účastnit – Vnitrostátní právní úprava, podle níž úkony související s ustanovením právního zástupce k převzetí obhajoby tohoto soudce, nestaví běh*

*řízení – Pokračování v kárném řízení i v případě odůvodněné nepřítomnosti soudce nebo jeho právního zástupce – Vnitrostátní právní úprava nezaručující kárně obviněnému soudci právo na obhajobu – Nepřípustnost – Nesplnění povinnosti
(Články 2 a 19 SEU; Listina základních práv Evropské unie, články 47 a 48)*

(viz body 208-210, 213, 235, výrok 1)

9. *Členské státy – Povinnosti – Pravomoc vnitrostátních soudů klást Soudnímu dvoru otázky – Povinnost loajální spolupráce – Vnitrostátní právní úprava, která může soudce vystavit kárnému řízení z důvodu položení předběžné otázky Soudnímu dvoru – Nepřípustnost – Nesplnění povinnosti
(Článek 267 druhý a třetí pododstavec SFEU)*

(viz body 223-227, 230, 231, 234, 235, výrok 2)

Shrnutí

Polská právní úprava kárného režimu soudců je v rozporu s unijním právem

Požadavek nezávislosti ukládá, aby tento režim poskytoval nezbytné záruky zabraňující jakémukoli riziku politické kontroly nad obsahem soudních rozhodnutí

V roce 2017 přijalo Polsko nový kárný režim týkající se soudců Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud, Polsko) a soudců obecných soudů. V rámci této legislativní reformy bylo na Nejvyšším soude zřízeno nové kolegium – Izba Dyscyplinarna (dále jen „kárné kolegium“). Toto kolegium bylo pověřeno mimo jiné rozhodováním kárných věcí týkajících se soudců Nejvyššího soudu a ve druhém stupni kárných věcí týkajících se soudců obecných soudů.

Evropská komise, která měla za to, že Polsko přijetím tohoto nového kárného režimu nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z unijního práva¹, podala k Soudnímu dvoru žalobu pro nesplnění povinnosti. Komise zejména tvrdí, že tento kárný režim nezaručuje nezávislost ani nestrannost kárného kolegia, tj. kolegia složeného výlučně ze soudců, které vybrala Krajowa Rada Sądownictwa (Národní rada soudnictví, Polsko) (dále jen „KRS“), kdy 23 z jeho 25 členů je jmenováno politickými orgány.

V rozsudku vydaném v této věci velký senát Soudního dvora žalobě Komise pro nesplnění povinnosti vyhověl. Soudní dvůr konstatoval, že tento nový kárný režim soudců zasahuje do jejich nezávislosti. Dále tento režim neumožňuje dotyčným soudcům plnit zcela nezávisle jejich povinnosti v rámci mechanismu řízení o předběžné otázce.

Závěry Soudního dvora

Soudní dvůr na prvním místě rozhodl, že Polsko nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, tj. stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.

¹ – Komise měla za to, že Polsko nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, který upravuje povinnost členských států stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie, a z čl. 267 druhého a třetího pododstavce SFEU, který upravuje pro některé vnitrostátní soudy možnost (druhý pododstavec) a pro jiné povinnost (třetí pododstavec) podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

Soudní dvůr připomněl, že – v souladu s jeho ustálenou judikaturou – čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU a požadavek nezávislosti soudců vyplývající z tohoto ustanovení ukládají, aby kárný režim platný pro soudce vnitrostátních soudů, spadající do jejich systému procesních prostředků v oblastech pokrytých unijním právem, poskytoval nezbytné záruky, aby se zabránilo jakémukoli riziku použití takového režimu jakožto systému politické kontroly nad obsahem soudních rozhodnutí, což vyžaduje mimo jiné stanovení pravidel, která definují jednání zakládající kárné provinění a upravují účast nezávislého orgánu za použití postupu plně zaručujícího práva zakotvená v člancích 47 a 48 Listiny základních práv Evropské unie, zejména právo na obhajobu, a možnost napadnout rozhodnutí kárných orgánů soudní cestou.

Podle Soudního dvora přitom Polsko zaprvé nezaručilo nezávislost a nestrannost kárného kolegia, a takto zasáhlo do nezávislosti soudců, neboť jim nezajistilo, aby kárná řízení, která jsou proti nim zahajována, byla kontrolována orgánem poskytujícím takové záruky. V souladu se zásadou oddělení mocí musí být zajištěna nezávislost soudů na zákonodárné a výkonné moci. Na základě legislativní reformy z roku 2017 se přitom proces jmenování soudců Nejvyššího soudu, zejména členů kárného kolegia Nejvyššího soudu, nachází především v rukou KRS, tj. orgánu, který byl polskou výkonnou a zákonodárnou mocí značně přeorganizován. Soudní dvůr rovněž uvedl, že kárné kolegium má být složeno výlučně z nových soudců, které vybírá KRS nikoli z řad soudců Nejvyššího soudu a kterým pak bude náležet velmi vysoká odměna a budou požívat obzvláště vysoké míry organizační, funkční a finanční autonomie oproti tomu, jaké podmínky platí v ostatních soudních kolegiích tohoto soudu. Tyto skutečnosti jako celek mohou u jednotlivců vyvolat legitimní pochybnosti o neovlivnitelnosti tohoto kárného orgánu ve vztahu k přímým, či nepřímým vlivům polské zákonodárné a výkonné moci a o jeho neutralitě ve vztahu k vzájemně se střetávajícím zájmům.

Zadruhé – při zohlednění skutečnosti, že nezávislost a nestrannost kárného kolegia takto není zaručena – Soudní dvůr uvedl, že Polsko umožnilo, aby obsah soudních rozhodnutí mohl být v případě soudců obecných soudů kvalifikován jako kárné provinění. Soudní dvůr připomněl nutnost bránit tomu, aby mohl být kárný režim použit pro účely politické kontroly nad soudními rozhodnutími nebo k nátlaku na soudce, na základě čehož uvedl, že v projednávaném případě nový kárný režim soudců, který nesplňuje požadavky jasnosti a přesnosti ve vztahu k jednáním, jež mohou vést ke vzniku jejich odpovědnosti, rovněž narušuje nezávislost těchto soudců.

Zatřetí Polsko nezaručilo ani to, aby byly kárné věci týkající se soudců obecných soudů projednávány v přiměřené lhůtě, čímž opět narušilo nezávislost těchto soudců. Podle nového kárného režimu totiž soudce, s nímž bylo vedeno kárné řízení, které bylo ukončeno pravomocným soudním rozhodnutím, může být znovu předmětem takových řízení v téže věci, takže takové řízení bude tomuto soudci neustále potenciálně hrozit. Dále mohou nová procesní pravidla použitelná v kárných řízeních se soudci omezit kárně obviněným soudcům jejich právo na obhajobu. Podle tohoto nového režimu totiž úkony související s ustanovením právního zástupce soudci a s převzetím obhajoby tímto právním zástupcem nestaví běh řízení, nemluvě o tom, že řízení může probíhat i navzdory odůvodněné nepřítomnosti soudce nebo jeho právního zástupce. Shora uvedená nová procesní pravidla, konkrétně když tak jako v projednávané věci spadají do kontextu kárného režimu vykazujícího výše odhalené nedostatky, rovněž mohou vést ke zvýšení rizika použití kárného režimu jako systému politické kontroly nad obsahem soudních rozhodnutí.

Začtvrté Soudní dvůr rozhodl, že Polsko tím, že udělilo předsedovi shora uvedeného kárného kolegia diskreční pravomoc určit příslušný prvostupňový kárný soud v kárných věcech týkajících se soudců obecných soudů, nezaručilo, aby byly takové věci projednávány soudem „zřízeným zákonem“, jak to rovněž požaduje čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU.

Na druhém místě Soudní dvůr konstatoval, že Polsko tím, že umožňuje, aby právo soudů předkládat Soudnímu dvoru žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce bylo omezeno možností zahájit kárné řízení, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z čl. 267 druhého a třetího pododstavce SFEU. Vnitrostátní ustanovení, z nichž by vyplývalo, že vnitrostátní soudci mohou být vystaveni kárným řízením z důvodu, že předložili Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, totiž nelze připustit, neboť narušují jednak účinné využití možnosti či povinnosti dotyčných vnitrostátních soudců obrátit se na Soudní dvůr, které jsou upraveny v těchto ustanoveních, a jednak systém spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem, který byl takto zaveden Smlouvami k zajištění jednotného výkladu a plného účinku unijního práva.