



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

26. března 2020 *

„Řízení o předběžné otázce – Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU – Právní stát – Účinná právní ochrana v oblastech pokrytých právem Unie – Zásada nezávislosti soudnictví – Kárný režim vnitrostátních soudců – Pravomoc Soudního dvora – Článek 267 SFEU – Přípustnost – Výklad nezbytný k tomu, aby předkládající soud mohl vydat rozsudek – Pojem“

Ve spojených věcech C-558/18 a C-563/18,

jejichž předmětem jsou dvě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutím Sądu Okręgowego w Łodzi (Krajský soud v Lodži, Polsko) (C-558/18) ze dne 31. srpna 2018 a rozhodnutím Sądu Okręgowego w Warszawie (Krajský soud ve Varšavě, Polsko) (C-563/18) ze dne 4. září 2018, došlými Soudnímu dvoru dne 3. září 2018 a 5. září 2018, v řízení

Miasto Łowicz

proti

Skarbowi Państwa – Wojewódzie Łódzkiemu,

za účasti:

Prokuratora Generalnego, zastupovaného Prokuraturę Krajową (dříve Prokuratura Regionalna w Łodzi),

Rzecznika Praw Obywatelskich (C-558/18),

a

Prokurator Generalny, zastupovaný Prokuraturę Krajową (dříve Prokuratura Okręgowa w Płocku),

proti

VX,

WW,

XV (C-563/18),

* Jednací jazyk: polština.

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, A. Prechal (zpravodajka), M. Vilaras, E. Regan, P. G. Xuereb a L. S. Rossi, předsedové senátů, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, K. Jürimäe, C. Lycourgos a N. Piçarra, soudci,

generální advokát: E. Tančev,

vedoucí soudní kanceláře: M. Aleksejev, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 18. června 2019,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Skarbu Państwa – Wojewody Łódzkiego J. Zasadou a L. Jurekem, jako zmocněnci,
- za Prokuratora Generalnego, zastupovaného Prokuraturę Krajową, A. Reczkou, S. Bańkem, B. Góreckou, J. Szubertem a P. Tarczyńskim,
- za Rzecznika Praw Obywatelskich M. Taborowskim a M. Wróblewskim, jako zmocněnci,
- za polskou vládu B. Majczynou a P. Zwolakem, jako zmocněnci, ve spolupráci s W. Gontarskim, advokát,
- za lotyšskou vládu I. Kucina a V. Soņeca, jako zmocněnkyněmi,
- za nizozemskou vládu M. K. Bulterman a C. S. Schillemans, jako zmocněnkyněmi,
- za Evropskou komisi K. Herrmann a H. Krämerem, jako zmocněnci,
- za Kontrolní úřad ESVO I. O. Vilhjálmssdóttir a C. Howdle, jako zmocněnkyněmi,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 24. září 2019,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu čl. 19 odst. 1 SEU.
- 2 Tyto žádosti byly předloženy jednak v rámci sporu mezi Miastem Łowicz (město Łowicz, Polsko) a Skarbem Państwa – Wojewodą Łódzkim (Státní pokladna – Lodžské vojvodství, Polsko) (dále jen „Státní pokladna“) ve věci žádosti o vyplacení veřejných dotací (věc C-558/18) a jednak v rámci trestního řízení, které bylo proti VX, WW a XV zahájeno z důvodu účasti na únosech za účelem dosažení majetkového prospěchu (věc C-563/18).

Spory v původních řízeních a předběžné otázky

- 3 Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí ve věci C-558/18, město Łowicz podalo proti Státní pokladně k Sądu Okręgowemu w Łodzi (Krajský soud v Lodži, Polsko) žalobu, kterou se na základě ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (zákon o příjmech územních samosprávných celků), ze dne 13. listopadu 2003 (Dz. U. z roku 2018, pol. 317), domáhalo zaplacení částky 2 357 148

polských zlotých (PLN) (přibližně 547 612 eur) z titulu dotací na pokrytí nákladů, které uvedené město v letech 2005 až 2015 vynaložilo při plnění některých úkolů, které mu byly svěřeny v oblasti státní správy.

- 4 Na základě odporu podaného Státní pokladnou pozbyl platební rozkaz na tuto částku, který byl vydán během první fáze původního řízení, vykonatelnosti a daná věc je v současné době přezkoumávána v rámci běžného řízení. Podle předkládacího soudu je s ohledem na důkazy shromážděné v rámci uvedeného řízení velmi pravděpodobné, že rozhodnutí, které má vydat, bude pro Státní pokladnu nepříznivé.
- 5 Pokud jde o věc C-563/18, z předkládacího rozhodnutí Sądu Okręgowego w Warszawie (Krajský soud ve Varšavě, Polsko) vyplývá, že VX, WW a XV jsou před uvedeným soudem stíháni pro účast na dvou únosech spojených s omezením svobody za účelem dosažení majetkového prospěchu, k nimž došlo v roce 2002 a 2003. VX, WW a XV, kteří se přiznali k vytýkaným skutkům a spolupracovali s orgány činnými v trestním řízení, požádali o přiznání postavení „malých korunních svědků“ (*„mały świadek koronny“*), v důsledku čehož bude muset předkládající soud zvážit přiznání mimořádného snížení trestu podle ustanovení trestního zákoníku.
- 6 V žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce jsou vyjádřeny obavy, že v obou věcech v původním řízení by mohla být proti příslušnému samosoudci zahájena kárná řízení v případě, že by rozhodl ve smyslu naznačeném v bodech 4 a 5 tohoto rozsudku.
- 7 Tyto obavy jsou podle předkládajících soudů vyvolány v podstatě tím, že v důsledku různých legislativních změn, k nimž došlo v nedávné době v Polsku, již nebudou zaručeny objektivita a nestrannost kárných řízení se soudci a bude tím dotčena nezávislost předkládajících soudů.
- 8 V tomto ohledu mají předkládající soudy zaprvé za to, že složení Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (kárný senát Nejvyššího soudu, Polsko), který je na základě ustawy o Sądzie Najwyższym (zákon o Nejvyšším soudu), ze dne 8. prosince 2017 (Dz. U. z roku 2018, pol. 5, 650, 771, 847, 848, 1045, 1443), nově vytvořen v rámci uvedeného soudu a má na základě téhož zákona rozhodovat o kárných věcech soudců v prvním i druhém stupni, je problematické.
- 9 Soudci zasedající v tomto kárném senátu byli totiž jmenováni prezidentem republiky na návrh Krajowej Rady Sądownictwa (Státní soudcovská rada, Polsko). V důsledku nedávných změn ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (zákon o Státní soudcovské radě), ze dne 12. května 2011 (Dz. U. z roku 2011, pol. 714), provedených ustawou o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (zákon, kterým se mění zákon o Státní soudcovské radě a některé jiné zákony), ze dne 8. prosince 2017 (Dz. U. z roku 2018, pol. 3), Státní soudcovská rada, jejichž patnáct členů má postavení soudců a je nyní jmenováno Sejmem (Sněmovna), a nikoli jako dříve jinými soudci, již není orgánem nezávislým na politické moci.
- 10 Zadruhé se takto nově složená Státní soudcovská rada sama stala kvazidisciplinárním orgánem, jelikož má pravomoc rozhodovat o odvoláních proti rozhodnutím předsedů soudů o přeložení soudců do jiných soudních kolegií. Mimoto byl velký počet předsedů soudů jmenován současným ministrem spravedlnosti a někteří z nich byli zvoleni členy Státní soudcovské rady.
- 11 Zatřetí nová ustanovení, která zavedl ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zákon o organizaci obecných soudů), ze dne 27. července 2001 (Dz. U. z roku 2018, pol. 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045, 1443), a která se týkají kárného řízení se soudci obecných soudů, přiznala ministru spravedlnosti, který je současně generálním prokurátorem, prakticky neomezenou pravomoc v této oblasti.

- 12 Ministr spravedlnosti má totiž pravomoc zaprvé jmenovat kárného zmocněnce ve věcech soudců obecných soudů, zadruhé zahájit vyšetřování a v případě, že kárný zmocněnec odmítne zahájit kárné řízení, má pravomoc jej donutit takové řízení zahájit, zatřetí jmenovat *ad hoc* kárného zmocněnce pro účely konkrétní věci a začtvrté jmenovat soudce mající vykonávat funkci kárného soudce u odvolacího soudu.
- 13 Značný vliv, který tak má ministr spravedlnosti, není mimoto doprovázen odpovídajícími zárukami. Zaprvé zákonná definice porušení povinností, která mohou vést k uložení kárných sankcí soudcům, je nejasná. Zadruhé kárná řízení mohou být vedena i při odůvodněné nepřítomnosti vyšetřovaného soudce nebo jeho zástupce. Zatřetí neoprávněně získané důkazy mohou být napříště použity v takových řízeních. Začtvrté není stanovena žádná záruka ohledně délky kárného řízení. Zapáté ministr spravedlnosti může podat návrh na obnovu kárného řízení až po dobu pěti let po jeho ukončení nebo vydání rozhodnutí, pokud vyjdou najevo nové skutečnosti.
- 14 Předkládající soudy jsou toho názoru, že takto koncipovaná kárná řízení poskytují zákonodárné a výkonné moci prostředek, jak soudce, jejichž rozhodnutí jsou pro ně nepříznivá, zbavit funkce, a v důsledku odrazujícího účinku, který má na soudce vyhlídka takového řízení, ovlivňovat soudní rozhodnutí, která mají tito soudci vydat.
- 15 Podle předkládajících soudů z výše uvedeného vyplývá, že s ohledem na přijetí soudního rozhodnutí, které má každý z nich učinit v rámci sporu, který mu byl předložen v původním řízení, je nezbytné nejprve rozhodnout o otázce, zda výše uvedená vnitrostátní pravidla týkající se kárného režimu soudců ohrožují jejich nezávislost tím, že dotyčné jednotlivce zbavují práva na účinnou právní ochranu zaručeného čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU. Posledně uvedené ustanovení ve spojení s článkem 2 a čl. 4 odst. 3 SEU podle jejich názoru totiž vyžaduje, aby členské státy zajistily, aby orgány, které mohou podobně jako předkládající soudy rozhodovat o otázkách týkajících se uplatňování nebo výkladu unijního práva, splňovaly požadavky vlastní právu na účinnou právní ochranu, tedy požadavky, mezi kterými má nezávislost uvedených orgánů zásadní význam.
- 16 Za těchto podmínek se Sąd Okręgowy w Łodzi (Krajský soud v Lodži) a Sąd Okręgowy w Warszawie (Krajský soud ve Varšavě) rozhodli přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku.
- 17 Otázka položená Sądem Okręgowym w Łodzi (Krajský soud v Lodži) zní:
- „Musí být čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec [SEU] 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 kárného řízení vůči soudcům v Polsku prostřednictvím:
- 1) politického vlivu na vedení kárných řízení,
 - 2) vzniku rizika použití kárného režimu pro účely politické kontroly obsahu soudních rozhodnutí a
 - 3) možnosti použít v kárných řízeních proti soudcům důkazy získané za pomoci trestného činu?“
- 18 Sąd Okręgowy w Warszawie (Krajský soud ve Varšavě) položil Soudnímu dvoru následující otázku:
- „Musí být čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec [SEU] 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 odstraňuje záruky nezávislého kárného řízení vůči soudcům v Polsku prostřednictvím politického vlivu na vedení kárných řízení a vzniku rizika použití kárného režimu pro účely politické kontroly obsahu soudních rozhodnutí?“

Řízení před Soudním dvorem

- 19 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 1. října 2018 byly věci C-558/18 a C-563/18 spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.
- 20 V průběhu písemné části řízení před Soudním dvorem Sąd Okręgowy w Łodzi (Krajský soud v Lodži) v dopisech ze dne 7. a 11. prosince 2018 a Sąd Okręgowy w Warszawie (Krajský soud ve Varšavě) v dopisech ze dne 30. října a 12. prosince 2018 informovaly Soudní dvůr o tom, že oba soudci, kteří mu položili předběžné otázky v uvedených věcech, obdrželi od zástupce kárného zmocněnce ve věcech soudců obecných soudů předvolání, aby se jako svědci dostavili k výsledku ohledně důvodů, které je vedly k položení těchto otázek, a ohledně případné existence narušení soudcovské nezávislosti z důvodu, že žádný ze dvou dotyčných soudců nevydal předkládací rozhodnutí samostatně.
- 21 V uvedených dopisech oba předkládající soudy rovněž zdůrazňují, že během uvedených výsledků byly dotyčným soudcům pokládány otázky spadající do oblasti tajnosti porad. Dále uvádí, že oba tito soudci obdrželi od zástupce kárného zmocněnce příkaz, kterým byli vyzváni k předložení písemného vyjádření k možnému „překročení soudních pravomocí“ spočívajícímu v předložení projednávaných žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce v rozporu s podmínkami plynoucími z článku 267 SFEU.
- 22 Podáními došlými kanceláři Soudního dvora dne 24. prosince 2019 a dne 13. února a 2. března 2020 požádal Rzecznik Praw Obywatelskich (Veřejný ochránce práv, Polsko) o znovuotevření ústní části řízení.
- 23 Na podporu své žádosti ze dne 24. prosince 2019 Veřejný ochránce práv tvrdí, že generální advokát měl ve svém stanovisku za to, že projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce musí být prohlášeny za nepřipustné v podstatě z toho důvodu, že Soudní dvůr nemá k dispozici dostatek skutkových a právních poznatků, aby mohl o těchto žádostech rozhodnout a určit, zda došlo k porušení povinnosti členských států zajistit nezávislost soudnictví. Za těchto podmínek je podle jeho názoru třeba, aby Soudní dvůr nařídil znovuotevření ústní části řízení, aby účastníkům řízení umožnil vyjádřit se k takovému možnému důvodu nepřipustnosti uvedených žádostí, který – jak uvedl generální advokát – nebyl účastníky řízení uveden ani projednán, a také blíže objasnit okolnosti věci, které to vyžadují.
- 24 V téže žádosti veřejný ochránce práv rovněž poukazuje na nové skutečnosti, které nastaly po ukončení ústní části řízení a které mohou dosvědčit, že otázky položené Soudnímu dvoru nejsou hypotetické, a mít tedy rozhodující vliv na rozhodnutí, které má Soudní dvůr přijmout v projednávaných spojených věcech. Tyto nové skutečnosti spočívají na jedné straně v řadě konkrétních případů, v nichž byla nedávno zahájena kárná řízení vůči soudcům z důvodu obsahu rozhodnutí, která přijali, a zejména rozhodnutí, ve kterých uvedení soudci chtěli uplatnit závěry plynoucí z rozsudku Soudního dvora ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982).
- 25 Na druhé straně Sněmovna dne 20. prosince 2019 přijala ustawu o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw [zákon, kterým se mění zákon o organizaci obecných soudů, zákon o Sądzie Najwyższym (Nejvyšší soud) a několik jiných zákonů], jehož cílem je výrazně zpřísnit kárný režim soudců a který za účelem zbavení uvedeného rozsudku Soudního dvora jeho účinku mimo jiné stanoví, že platnost jmenování soudce nebo legitimita ústavního orgánu nemohou být zpochybněny soudem pod hrozbou kárného řízení proti soudci nebo soudcům daného soudu. Pro tytéž účely uvedený zákon stanoví, že veškerý přezkum stížností týkajících se nedostatku nezávislosti soudce nebo soudu spadá nyní do výlučné pravomoci Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (senát Nejvyššího soudu pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné, Polsko), který byl nedávno zřízen a vykazuje vady, které jsou

zejména stran postupu jmenování jeho členů podobné těm, na které Soudní dvůr poukázal u kárného senátu Nejvyššího soudu v rozsudku ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982).

- 26 V doplňující žádosti ze dne 13. února 2020 Veřejný ochránce práv uvádí, že tento zákon ze dne 20. prosince 2019 byl mezitím dne 4. února 2020 podepsán prezidentem Polské republiky a vyhlášen (Dz. U. z roku 2020, pol. 190), přičemž datum nabytí jeho účinnosti bylo stanoveno na 14. února 2020. Dále poukazuje na pokračování a nárůst kárných řízení a správních opatření a nyní také přijímání kárných sankcí vůči soudcům zejména z důvodů již uvedených v bodě 24 tohoto rozsudku. V doplňující žádosti ze dne 2. března 2020 Veřejný ochránce práv uvádí, že Prokuratura Krajowa (Nejvyšší státní zastupitelství, Polsko) na základě uvedeného zákona ze dne 20. prosince 2019 nedávno podala ke kárnému senátu Nejvyššího soudu žádost, aby byl soudce, který podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-563/18, zbaven imunity a aby vůči němu mohla zahájit trestní stíhání z důvodu, že umožnil médiím nahrát vyhlášení rozhodnutí, které bylo vydáno v souvislosti s věcí týkající se přemístění místa zasedání Sněmovny a kterým nařídil státnímu zastupitelství obnovit vyšetřování tohoto přemístění. Podle Veřejného ochránce práv musí být vývoj, o němž svědčí tyto nové skutečnosti, zohledněn Soudním dvorem pro účely posouzení přípustnosti a merita otázek, které jsou mu v projednávaných věcech předloženy, což podle jeho názoru odůvodňuje znovuotevření ústní části řízení Soudním dvorem.
- 27 V tomto ohledu je třeba připomenout, že statut Soudního dvora Evropské unie ani jednací řád Soudního dvora zúčastněným uvedeným v článku 23 tohoto statutu neumožňují předložit vyjádření v reakci na stanovisko přednesené generálním advokátem [rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu), C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 61 a citovaná judikatura].
- 28 Dále je třeba připomenout, že podle čl. 252 druhého pododstavce SFEU generální advokát předkládá veřejně, zcela nestranně a nezávisle odůvodněná stanoviska ve věcech, které podle statutu Soudního dvora Evropské unie vyžadují jeho účast. Soudní dvůr není vázán tímto stanoviskem ani důvody, na základě kterých k němu generální advokát dospěl. Nesouhlas zúčastněného se stanoviskem generálního advokáta tedy nemůže sám o sobě představovat důvod ke znovuotevření ústní části řízení, a to bez ohledu na otázky, kterými se generální advokát ve stanovisku zabýval [rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu), C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 62 a citovaná judikatura].
- 29 Soudní dvůr může nicméně kdykoli po vyslechnutí generálního advokáta nařídít znovuotevření ústní části řízení v souladu s článkem 83 svého jednacího řádu, zejména má-li za to, že věc není dostatečně objasněna, nebo předložil-li některý z účastníků řízení po ukončení této části řízení novou skutečnost, která může mít rozhodující vliv na rozhodnutí Soudního dvora, anebo má-li být věc rozhodnuta na základě argumentu, který nebyl mezi zúčastněnými projednán.
- 30 V projednávaném případě má však Soudní dvůr po vyslechnutí generálního advokáta za to, že po ukončení písemné části řízení a po jednání, které se před ním konalo, má k dispozici všechny informace nezbytné pro vydání rozhodnutí a že nové skutečnosti uplatněné Veřejným ochráncem práv nemohou mít rozhodující vliv na rozhodnutí, které má Soudní dvůr vydat. Kromě toho poukazuje na to, že projednávané spojené věci nemusí být rozhodnuty na základě argumentu, který nebyl mezi zúčastněnými projednán. Za těchto podmínek není důvodné nařizovat znovuotevření ústní části řízení.

K pravomoci Soudního dvora

- 31 Státní pokladna, Prokurator generalny (nejvyšší státní zástupce, Polsko) a polská vláda namítají, že Soudní dvůr nemá pravomoc rozhodnout o projednávaných žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce, a v podstatě tvrdí, že spory v původním řízení, které mají čistě vnitrostátní povahu a nespádají

do oblastí pokrytých právem Unie, ani vnitrostátní ustanovení týkající se organizace vnitrostátních soudů a kárných opatření pro soudce, která spadají do výlučné pravomoci členských států, nespadají do působnosti unijního práva.

- 32 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, tedy ustanovení, jehož výkladu se v projednávaném případě týkají předběžné otázky položené Soudnímu dvoru, stanoví členské státy prostředky nezbytné k zajištění dodržování práva jednotlivců na účinnou právní ochranu v oblastech pokrytých právem Unie. Členským státům tedy přísluší, aby stanovily systém prostředků a řízení zajišťujících účinnou právní ochranu v těchto oblastech [rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 34 a citovaná judikatura, a rozsudek ze dne 5. listopadu 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost obecných soudů), C-192/18, EU:C:2019:924, bod 99 a citovaná judikatura].
- 33 Pokud jde o působnost čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, z judikatury Soudního dvora mimoto vyplývá, že uvedené ustanovení se vztahuje na „oblasti pokryté právem Unie“, a to bez ohledu na situaci, ve které členské státy uplatňují toto právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie [rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 29, a rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu), C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 82 a citovaná judikatura].
- 34 Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU se má tedy vztahovat mimo jiné na každý vnitrostátní orgán způsobilý rozhodovat jakožto soud o otázkách, které se týkají uplatňování nebo výkladu unijního práva, a spadají tudíž do oblastí pokrytých tímto právem [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 40, a rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu), C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 83 a citovaná judikatura].
- 35 Tak je tomu přitom v případě předkládajících soudů, které totiž mohou jakožto polské obecné soudy rozhodovat o otázkách týkajících se uplatňování nebo výkladu unijního práva a jakožto „soudy“ ve smyslu vymezeném tímto právem náleží do polského systému prostředků v „oblastech pokrytých právem Unie“ ve smyslu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, takže tyto soudy musí splňovat požadavky kladené na účinnou právní ochranu [rozsudek ze dne 5. listopadu 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost obecných soudů), C-192/18, EU:C:2019:924, bod 104].
- 36 Kromě toho je třeba připomenout, že i když organizace soudnictví v členských státech spadá do pravomoci těchto států, nic to nemění na tom, že při výkonu této pravomoci musí členské státy dodržovat povinnosti, které pro ně vyplývají z unijního práva, a konkrétně z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU [rozsudek ze dne 5. listopadu 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost obecných soudů), C-192/18, EU:C:2019:924, bod 102 a citovaná judikatura].
- 37 Z výše uvedeného vyplývá, že Soudní dvůr má pravomoc k výkladu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU.

K přípustnosti

- 38 Státní pokladna, nejvyšší státní zástupce a polská vláda namítají rovněž nepřípustnost žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce z následujících důvodů. Zaprvé předkládající rozhodnutí podle jejich názoru nesplňuje požadavky plynoucí z článku 94 jednacího řádu, jelikož mimo jiné neupřesňují, jaký vztah existuje mezi ustanovením unijního práva, jehož výklad je požadován, a vnitrostátními právními předpisy použitelnými ve sporech v původních řízeních.

- 39 Zadruhé položené otázky nijak nesouvisí s řízeními a předmětem sporů v původních řízeních a mají obecnou a hypotetickou povahu, jelikož předkládající soudy nemají v těchto sporech uplatnit vnitrostátní ustanovení týkající se kárného režimu soudců ani čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU. Tato hypotetická povaha vyplývá rovněž ze skutečnosti, že zahájení kárných řízení v důsledku rozhodnutí, která mají předkládající soudy vydat ve věcech v původním řízení, je v této fázi patrně čistě eventuální, takže otázky nesouvisí se spory v původním řízení, ale s možnými budoucími spory, které mohou proti sobě postavit dotyčné soudce a vnitrostátní kárné orgány. Odpověď na uvedené otázky nemůže ovlivnit povinnost předkládajících soudců rozhodnout ve věcech v původním řízení na základě použitelných hmotněprávních a procesněprávních vnitrostátních ustanovení ani změnit rozsah této povinnosti. Není tedy nezbytná pro rozhodnutí v uvedených věcech.
- 40 Evropská komise je rovněž toho názoru, že projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou nepřípustné, jelikož pravidlo unijního práva, jehož se týkají otázky položené Soudnímu dvoru, nijak nesouvisí s předmětem sporů v původních řízeních, které se týkají jednak zaplacení nákladů vynaložených polským městem při plnění některých úkolů, které mu byly svěřeny v oblasti státní správy, a jednak trestních stíhání zahájených proti určitým osobám pro účast na únosech, v jejichž rámci je mimo jiné zvažováno výjimečné snížení trestu. Kromě toho odpověď, kterou by Soudní dvůr mohl poskytnout na předběžné otázky, nemůže podle jejího názoru vymezit smysl jakéhokoli předchozího rozhodnutí, které by měly předkládající soudy přijmout – ať již z procesního hlediska nebo v otázce jejich vlastní pravomoci – před případným rozhodnutím o meritu sporů v původních řízeních. Taková odpověď by neodpovídala potřebě, která je vlastní řešení uvedených sporů, ale pro Soudní dvůr by znamenala vydání poradního posudku k obecným nebo hypotetickým otázkám.
- 41 V souvislosti s těmito různými aspekty je třeba především uvést, že předkládající soudy v žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce zaprvé dostatečným způsobem uvedly okolnosti sporů v původních řízeních a zadruhé podrobně uvedly ustanovení tvořící nový vnitrostátní právní rámec v oblasti kárného režimu soudců. Zatřetí tyto soudy uvedly jak důvody, proč mají jakožto vnitrostátní soudy, které mohou rozhodovat o uplatnění nebo výkladu unijního práva, pochybnosti o souladu uvedeného režimu s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU, tak důvody, proč mají za to, že je odpověď na otázky týkající se výkladu, které byly předloženy Soudnímu dvoru, nezbytná pro rozsudky, které mají vydat v původních řízeních, a to s ohledem na obavu, kterou mají ve zvláštním kontextu vlastním uvedeným řízením, a sice že proti dotyčným soudcům bude vedeno kárné řízení, pokud rozhodnou uvedené spory ve smyslu naznačeném v bodech 4 a 5 tohoto rozsudku.
- 42 Uvedené soudy tím splnily požadavky připomenuté v článku 94 jednacího řádu, a zejména požadavek stanovený v písmeni c) tohoto článku, když dostatečným způsobem uvedly důvody, na základě kterých mají v projednávaném případě pochybnosti o výkladu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, a zejména vztah, který spatřují mezi uvedeným ustanovením Smlouvy a vnitrostátními ustanoveními, která podle nich mohou mít vliv na soudní proces, na jehož konci vydají rozsudky, a tudíž na výsledek původních řízení.
- 43 Je třeba mimoto připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí na vlastní odpovědnost a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance (rozsudek ze dne 15. května 2003, Salzmann, C-300/01, EU:C:2003:283, bod 31, a rozsudek ze dne 29. června 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, bod 16 a citovaná judikatura).
- 44 Avšak z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že postup zavedený článkem 267 SFEU je nástrojem spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy, díky němuž Soudní dvůr poskytuje vnitrostátním soudům výklad unijního práva, jenž je pro ně nezbytný k vyřešení sporů, které mají tyto soudy rozhodnout (rozsudek ze dne 18. října 1990, Dzodzi, C-297/88 a C-197/89, EU:C:1990:360, bod 33, a rozsudek ze dne 19. prosince 2013, Fish Legal a Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, bod 29 a citovaná judikatura). Důvodem existence žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce není vydávání

konzultativních stanovisek k obecným nebo hypotetickým otázkám, ale potřeba skutečného vyřešení sporu (rozsudek ze dne 15. června 1995, Zabala Erasun a další, C-422/93 až C-424/93, EU:C:1995:183, bod 29, a rozsudek ze dne 10. prosince 2018, Wightman a další, C-621/18, EU:C:2018:999, bod 28 a citovaná judikatura).

- 45 Jak vyplývá ze samotného znění článku 267 SFEU, požadované rozhodnutí o předběžné otázce musí být „nezbytné“ k tomu, aby předkládající soud mohl „vynést rozsudek“ ve věci, která mu byla předložena (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. února 2011, Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, bod 35).
- 46 Soudní dvůr opakovaně připomněl, že ze znění i systematiky článku 267 SFEU vyplývá, že řízení o předběžné otázce zejména předpokládá, že před vnitrostátními soudy skutečně probíhá spor, v jehož rámci mají vnitrostátní soudy vydat rozhodnutí, které může zohlednit rozsudek vydaný v rámci řízení o předběžné otázce (rozsudek ze dne 21. dubna 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, bod 11; rozsudek ze dne 4. října 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, C-159/90, EU:C:1991:378, body 12 a 13, a rozsudek ze dne 27. února 2014, Pohotovost, C-470/12, EU:C:2014:101, bod 28 a citovaná judikatura).
- 47 Úloha Soudního dvora musí být v tomto kontextu rozlišována podle toho, zda k němu byla podána žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nebo žaloba pro nesplnění povinnosti. Zatímco totiž v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti musí Soudní dvůr ověřit, zda jsou vnitrostátní opatření nebo praxe zpochybněné Komisí nebo jiným členským státem v obecné rovině, a aniž je nezbytné, aby existoval spor, který se jich týká a byl předložen vnitrostátním soudům, v rozporu s unijním právem, úlohou Soudního dvora v rámci řízení o předběžné otázce je naproti tomu být předkládajícímu soudu nápomocen při řešení konkrétního sporu, který mu byl předložen (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, bod 49).
- 48 V rámci takového řízení musí mezi uvedeným sporem a ustanoveními unijního práva, jejichž výklad je požadován, existovat takový vztah, aby byl tento výklad objektivně nezbytný pro rozhodnutí, které musí předkládající soud přijmout (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 25. května 1998, Nour, C-361/97, EU:C:1998:250, bod 15 a citovaná judikatura).
- 49 V projednávaném případě je třeba zaprvé konstatovat, že spory v původních řízeních po meritorní stránce nevykazují žádný vztah s unijním právem, zejména s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU, kterého se týkají předběžné otázky, a že předkládající soudy tedy nemají toto právo nebo uvedené ustanovení uplatňovat za účelem nalezení řešení uvedených sporů po meritorní stránce. V tom se projednávané věci liší zejména od věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), ve které byla k předkládajícímu soudu podána žaloba směřující ke zrušení správních rozhodnutí, kterými byly sníženy platy členů Tribunal de Contas (Účetní dvůr, Portugalsko) na základě vnitrostátních právních předpisů, které stanovily takové snížení a jejichž soulad s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU byl zpochybněn před uvedeným předkládajícím soudem.
- 50 Zadruhé, ačkoli již Soudní dvůr rozhodl, že předběžné otázky týkající se výkladu procesních ustanovení unijního práva, která je dotýčný předkládající soud povinen použít k vynesení svého rozsudku, jsou přípustné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. února 2011, Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, body 41 a 42), otázky položené v rámci projednávaných spojených věcí takový rozsah nemají.
- 51 Zatřetí odpověď Soudního dvora na uvedené otázky patrně ani nemůže předkládajícím soudům poskytnout výklad unijního práva, který by jim umožnil rozhodnout o procesních otázkách vnitrostátního práva před tím, než budou moci rozhodnout o meritu sporů, které jim byly předloženy. V tom se projednávané věci rovněž liší například od věcí, v nichž byl vydán rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982), a ve kterých výklad požadovaný od Soudního dvora v rámci řízení

o předběžné otázce mohl ovlivnit otázku určení soudu příslušného rozhodnout o meritu věci ve sporech, které se týkaly unijního práva, jak vyplývá zejména z bodů 100, 112 a 113 uvedeného rozsudku.

- 52 Za těchto podmínek z předkládacích rozhodnutí nevyplývá, že by mezi ustanovením unijního práva, kterého se týkají projednávané předběžné otázky, a spory v původních řízeních existoval vztah, který by mohl požadovaný výklad učinit nezbytným k tomu, aby předkládající soudy mohly na základě závěrů vyplývajících z takového výkladu přijmout rozhodnutí nezbytná pro řešení těchto sporů.
- 53 Uvedené otázky se tedy netýkají výkladu unijního práva, který je pro řešení uvedených sporů objektivně nezbytný, ale mají obecnou povahu.
- 54 Co se týče okolnosti, na kterou předkládající soudy poukázaly v dopisech uvedených v bodech 20 a 21 tohoto rozsudku a podle které oba soudci, kteří podali projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, byli z důvodu uvedených žádostí předmětem šetření předcházejícího zahájení případného kárného řízení vůči nim, je třeba uvést, že spory v původním řízení, v jejichž kontextu byly Soudnímu dvoru předloženy žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v projednávaných spojených věcech, se takové okolnosti netýkají. Je třeba vzít mimoto na vědomí skutečnost, že – jak uvedla polská vláda v písemném vyjádření a na jednání před Soudním dvorem – uvedená šetření byla mezitím ukončena z důvodu, že žádné kárné provinění spočívající ve znevážení důstojnosti funkce z důvodu sepsání uvedených žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce nebylo prokázáno.
- 55 V tomto kontextu je však třeba připomenout, že jak vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, stěžejním bodem soudního systému zavedeného Smlouvami je řízení o předběžné otázce upravené v článku 267 SFEU, které má za cíl prostřednictvím nastoleného dialogu mezi Soudním dvorem a soudy členských států zajistit jednotný výklad unijního práva, čímž umožňuje zaručit jeho soudržnost, plný účinek a autonomii, a v konečném důsledku i specifický charakter práva zavedeného Smlouvami (posudek 2/13 ze dne 18. prosince 2014, EU:C:2014:2454, bod 176, a rozsudek ze dne 24. října 2018, XC a další, C-234/17, EU:C:2018:853, bod 41).
- 56 Rovněž podle ustálené judikatury Soudního dvora přiznává článek 267 SFEU vnitrostátním soudům co nejširší možnost obrátit se na Soudní dvůr, mají-li za to, že věc, kterou projednávají, vyvolává otázky vyžadující výklad či posouzení platnosti ustanovení unijního práva nezbytných pro vyřešení sporu, který jim byl předložen. Vnitrostátní soudy ostatně této možnosti mohou využít v jakémkoli okamžiku řízení, který považují za vhodný (rozsudek ze dne 5. října 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, bod 26, a rozsudek ze dne 24. října 2018, XC a další, C-234/17, EU:C:2018:853, bod 42 a citovaná judikatura).
- 57 Pravidlo vnitrostátního práva tedy nemůže vnitrostátnímu soudu bránit v tom, aby využil uvedené možnosti, která je totiž nedílnou součástí systému spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem, zavedeného článkem 267 SFEU, a patří k funkcím soudu pověřeného uplatňováním unijního práva, které toto ustanovení svěruje vnitrostátním soudům [rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu), C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 103 a citovaná judikatura].
- 58 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, tedy nelze připustit (v tomto smyslu viz usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 1. října 2018, Miasto Łowicz a Prokuratura Okręgowa w Płocku, C-558/18 a C-563/18, nezveřejněné, EU:C:2018:923, bod 21). Samotná vyhlídka, že proti nim mohou být případně zahájena kárná řízení z důvodu, že předložili takovou žádost nebo se rozhodli na ní trvat po jejím podání, může narušit účinné využití možnosti a výkon funkcí uvedených v předchozím bodě ze strany dotýčených vnitrostátních soudců.

- 59 Skutečnost, že tito soudci nebudou vystaveni kárným řízením nebo sankcím za využití takové možnosti obrátit se na Soudní dvůr, která spadá do jejich výlučné pravomoci, představuje ostatně záruku vlastní jejich nezávislosti (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 12. února 2019, RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, bod 47), kterážto nezávislost je klíčová zvláště pro řádné fungování systému soudní spolupráce, který ztělesňuje mechanismus řízení o předběžné otázce upravený v článku 267 SFEU [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky soudního systému), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, bod 54 a citovaná judikatura].
- 60 Z výše uvedeného vyplývá, že projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce musí být prohlášeny za nepřípustné.

K nákladům řízení

- 61 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané rozhodnutím Sądu Okręgowego w Łodzi (Krajský soud v Lodži, Polsko) ze dne 31. srpna 2018 a rozhodnutím Sądu Okręgowego w Warszawie (Krajský soud ve Varšavě, Polsko) ze dne 4. září 2018 jsou nepřípustné.

Podpisy.