



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 20. května 2021¹

Spojené věci C-748/19 až C-754/19

**Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim
proti
WB (C-748/19)**

a

**Prokuratura Rejonowa Warszawa-Żoliborz w Warszawie
proti
XA,
YZ (C-749/19)**

a

**Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
proti
DT (C-750/19)**

a

**Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie
proti
ZY (C-751/19)**

a

**Prokuratura Rejonowa Warszawa-Ursynów w Warszawie
proti
AX (C-752/19)**

a

**Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
proti
BV (C-753/19)**

a

**Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
proti
CU (C-754/19),**

za účasti:

Pictura Sp. z o.o.

¹ Původní jazyk: angličtina.

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

„Řízení o předběžné otázce – Zásady unijního práva – Nezávislost soudnictví – Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU – Směrnice (EU) 2016/343 – Složení soudních kolegií v trestních věcech zahrnující soudce delegované ministrem spravedlnosti – Přípustnost žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce – Nezávislost soudního kolegia, které vydalo předkládací rozhodnutí – Meze čl. 19 odst. 1 SEU – Pojem ‚soud‘ pro účely článku 267 SFEU – Relevance a nezbytnost předběžné otázky – Presumpce nevinny“

I. Úvod

1. V projednávaných věcech vyvstávají zásadní otázky ohledně přípustnosti předběžných otázek týkajících se požadavku nezávislosti soudnictví podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU. Soudní dvůr má upřesnit meze čl. 19 odst. 1 SEU, zejména ve světle nedávných rozhodnutí ve věci A. K. a další, Miasto Łowicz, Maler a Land Hessen².

2. Projednávané věci rovněž vyvolávají důležitou věcnou otázku: brání unijní právo vnitrostátním právním předpisům, podle nichž může ministr spravedlnosti, který je zároveň nejvyšším státním zástupcem, na základě kritérií, která nejsou uveřejněna, delegovat soudce k vyšším soudům na dobu neurčitou, a toto delegování kdykoli podle svého uvážení zrušit?

II. Právní rámec

A. Unijní právo

3. Článek 2 SEU zní takto:

„Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřípustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“

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

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

² Rozsudky 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) (dále jen „A. K. a další“); ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234) (dále jen „Miasto Łowicz“); ze dne 9. července 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535) (dále jen „Land Hessen“), a usnesení ze dne 2. července 2020, S. A. D. Maler und Anstreicher (C-256/19, EU:C:2020:523) (dále jen „Maler“).

6. Hlava VI Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), nadepsaná „Soudnictví“, obsahuje článek 47, nadepsaný „Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces“, který zní následovně:

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

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

[...]“

7. Bod 22 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/343 ze dne 9. března 2016, kterou se posilují některé aspekty presumpce nevinu a právo být přítomen při trestním řízení před soudem³, zní takto:

„Důkazní břemeno při prokazování viny podezřelé nebo obviněné osoby leží na obžalobě a jakákoli pochybnost by se měla vykládat ve prospěch podezřelé nebo obviněné osoby. K porušení presumpce nevinu dojde tehdy, pokud by bylo důkazní břemeno přesunuto z obžaloby na obhajobu, aniž by tím byly dotčeny [...] nezávislost soudní moci při posuzování viny podezřelé nebo obviněné osoby [...]"

8. Článek 6 směrnice 2016/343, nadepsaný „Důkazní břemeno“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby důkazní břemeno při prokazování viny podezřelé nebo obviněné osoby leželo na obžalobě. [...]

2. Členské státy zajistí, aby veškeré pochybnosti v otázce viny byly vykládány ve prospěch podezřelé nebo obviněné osoby, včetně případu, kdy soud posuzuje, zda má být dotčená osoba zproštěna obžaloby.“

B. Polské právo

9. Článek 77 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zákon ze dne 27. července 2001 o organizaci obecných soudů) (dále jen „zákon o organizaci obecných soudů“)⁴ zní takto:

„§1. Se souhlasem soudce může ministr spravedlnosti tohoto soudce pověřit výkonem soudcovských povinností nebo správních úkolů:

1) na jiném soudě stejného nebo nižšího stupně, nebo ve zvláště odůvodněných případech na soudě vyššího stupně, s ohledem na účelné využívání pracovníků obecných soudů a potřeb vyplývajících z pracovního vytížení jednotlivých soudů,

[...]

– na dobu určitou, která nesmí přesáhnout 2 roky, nebo na dobu neurčitou.

³ Úř. věst. 2016, L 65, s. 1.

⁴ Konsolidované znění zveřejněné v Dz. U. z roku 2019, položka 52, ve znění pozdějších předpisů.

[...]

§ 4. Je-li soudce na základě § 1 bodů 2, 2a a 2b a § 2a delegován na dobu neurčitou, může být delegování tohoto soudce zrušeno nebo dotčená osoba může z místa, na něž byla delegována, odstoupit, pokud to oznámí 3 měsíce předem. V ostatních případech delegování soudce se při zrušení nebo odstoupení nevyžaduje předchozí oznámení.

[...]“

10. Podle čl. 30 § 2 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (zákon ze dne 6. června 1997 – trestní řád) (dále jen „trestní řád“)⁵ „odvolací soud rozhoduje samosoudcem, nebo senátem složeným ze tří soudců, pokud napadené rozhodnutí nebylo vydáno samosoudcem, nebo pokud z důvodu zvláštní složitosti věci nebo jejího významu předseda soudu nařídí přezkum této věci senátem složeným ze tří soudců, nestanoví-li zákon jinak“.

11. Podle čl. 41 § 1 trestního řádu „je soudce vyloučen, existuje-li okolnost, která vyvolává legitimní pochybnost o jeho nestrannosti v dané věci“.

III. Skutkový stav, vnitrostátní řízení a předběžné otázky

12. Projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předložil předseda kolegia 10. trestněprávního odvolacího oddělení Sądu Okręgowego w Warszawie (Krajský soud ve Varšavě, Polsko) v rámci sedmi trestních řízení probíhajících před tímto soudem. Z předkládacích rozhodnutí vyplývá, že se tato trestní řízení týkají různých trestných činů stanovených trestním zákoníkem⁶ a trestním daňovým zákoníkem⁷.

13. Předkládající soud má za to, že se projednávané věci řídí unijním právem. Uvádí, že polské soudy jsou podle článků 3 a 6 směrnice 2016/343 povinny zajistit, aby byly podezřelé a obviněné osoby považovány za nevinné, dokud jejich vina nebyla prokázána zákonným způsobem, a aby používaly příslušné normy týkající se rozdělení důkazního břemene. Podle článku 6 ve spojení s bodem 22 odůvodnění této směrnice nesmí být presumpcí nevinoty dotčena nezávislost soudní moci.

14. Předkládající soud uvádí, že každý soudní senát určený k projednání příslušné věci dotčené v původním řízení je tvořen předkládajícím soudcem jakožto předsedou a dvěma dalšími soudci. V každé z těchto věcí je jedním z „dalších“ soudců soudce přidělený z nižšího soudu na základě rozhodnutí ministra spravedlnosti/nejvyššího státního zástupce přijatého na základě článku 77 zákona o organizaci obecných soudů (dále jen „delegování soudců“). Kromě toho podle vysvětlení poskytnutých předkládajícím soudem zastávají někteří delegovaní soudci rovněž funkci „kárného zástupce“ u Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów powszechnych (kárný zmocněnec ve věcech soudců obecných soudů).

⁵ Konsolidované znění zveřejněné v Dz. U. z roku 2020, položka 30.

⁶ Články 200, 280, 177 a 296 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (zákon ze dne 6. června 1997 o trestním zákoníku, konsolidované znění Dz. U. z roku 2019, položka 1950).

⁷ Článek 62 § 2 Ustawy z dnia 10 września 1990 r. – Kodeks karny skarbowy (zákon ze dne 10. září 1990 o trestním daňovém zákoníku, konsolidované znění, Dz. U. z roku 2020, položka 19).

15. Předkládající soud má pochybnosti o slučitelnosti některých ustanovení vnitrostátního práva, která svěřují ministru spravedlnosti/nejvyššímu státnímu zástupci pravomoc delegovat soudce k soudům vyššího stupně na dobu neurčitou a kdykoliv toto delegování na základě volného uvážení zrušit (dále jen „dotčená vnitrostátní ustanovení“) s unijním právem. Předkládající soud má zejména za to, že tato ustanovení mohou porušovat požadavek nezávislosti vnitrostátní soudní moci, který vyplývá z čl. 19 odst. 1 SEU ve spojení s článkem 2 SEU.

16. Za těchto skutkových a právních okolností se Sąd Okręgowy w Warszawie (Krajský soud ve Varšavě) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru v každé ze sedmi věcí následující předběžné otázky (formulované totožně):

- „1) Musí být čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec [SEU] ve spojení s článkem 2 SEU a se zásadou právního státu vyjádřenou v tomto ustanovení, jakož i s čl. 6 odst. 1 až 2 směrnice [2016/343], ve spojení s bodem 22 odůvodnění této směrnice, vykládán v tom smyslu, že k porušení požadavků účinné soudní ochrany, včetně nezávislosti soudnictví, a požadavků vyplývajících z presumpce nevinny dochází v situaci, kdy soudní řízení, jako je trestní řízení proti obviněnému podle [různých ustanovení trestního zákoníku] a dalších, je vedeno tak, že:
- soud se skládá ze soudce delegovaného na základě rozhodnutí ministra spravedlnosti ze soudu nacházejícího se v hierarchii o jednu úroveň níže, přičemž nejsou známá kritéria, kterými se ministr spravedlnosti při delegování tohoto soudce řídil, a vnitrostátní právo nestanoví soudní přezkum takového rozhodnutí a umožňuje ministrovi spravedlnosti kdykoli delegaci soudce zrušit?
- 2) Dochází k porušení požadavků uvedených v první otázce v situaci, kdy proti rozhodnutí vydanému v soudním řízení, jako je řízení popsané v první otázce, mohou strany podat mimořádný opravný prostředek k soudu, jako je Sąd Najwyższy [Nejvyšší soud, Polsko], jehož rozsudky nepodléhají odvolání podle vnitrostátního práva, a vnitrostátní právo ukládá předsedovi organizační složky tohoto soudu (kolegia), příslušnému k projednání mimořádného opravného prostředku, povinnost přidělit věc podle abecedního seznamu soudců tohoto kolegia, přičemž výslovně zakazuje opomenutí kteréhokoli soudce, a přidělování věcí se účastní také osoba jmenovaná na návrh kolektivního orgánu, jako je Národní rada soudnictví, jejíž složení je vytvořeno tak, že jejími členy jsou soudci:
- a) voleni komorou parlamentu, která hlasuje pro seznam kandidátů předem vytvořený parlamentním výborem z kandidátů předložených parlamentními frakcemi nebo orgánem této komory na základě oznámení skupin soudců nebo občanů – z čehož vyplývá, že během volebního procesu získávají kandidáti při třech příležitostech podporu od politiků;
 - b) tvořící většinu členů tohoto orgánu postačující k rozhodnutí o předložení návrhů na jmenování soudců, jakož i o dalších závazných rozhodnutích vyžadovaných vnitrostátními právními předpisy?
- 3) Jaký účinek má z pohledu unijního práva, včetně ustanovení a požadavků uvedených v první otázce, rozhodnutí vydané v soudním řízení, jež je vedeno tak, jak je popsáno v první otázce, a rozhodnutí vydané v řízení před Sądem Najwyższym [Nejvyšší soud], když se na jeho vydání podílí osoba uvedená ve druhé otázce?

4) Spojuje unijní právo, včetně ustanovení uvedených v první otázce, účinky rozhodnutí uvedených ve třetí otázce s tím, zda příslušný soud rozhodl ve prospěch či neprospěch obviněného?“

17. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 25. října 2019 byly věci C-748/19 až C-754/19 spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

18. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 2. prosince 2019 byla odmítnuta žádost o projednání věci ve zrychleném řízení podle čl. 105 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, obsažená v předkládacích rozhodnutích.

19. Dne 31. července 2020 zaslal Soudní dvůr předkládajícímu soudu žádost o informace, na kterou předkládající soud odpověděl dopisem ze dne 3. září 2020.

20. Písemná vyjádření předložily Prokuratura Regionalna w Warszawie (dále jen „regionální státní zastupitelství ve Varšavě“), Prokuratura Regionalna w Lublinie (dále jen „regionální státní zastupitelství v Lublinu“), polská vláda a Evropská komise.

IV. Analýza

21. Toto stanovisko je strukturováno následovně. Nejprve se budu zabývat námitkami nedostatku pravomoci a nepřipustnosti předloženými zúčastněnými (A). Poté, co uvedu, že v souladu s tradičním přístupem Soudního dvora a jeho judikaturou je první otázka předkládajícího soudu skutečně přípustná, se budu zabývat problematikou, která se skrývá za námitkami nedostatku pravomoci Soudního dvora a nepřipustnosti předběžných otázek: povaha a meze čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU (B). Nakonec se budu zabývat opodstatněností první otázky položené předkládajícím soudem týkající se systému delegování soudců, který má vliv na soudní kolegia, jež mají rozhodovat ve věcech v původních řízeních (C).

A. K pravomoci a přípustnosti

22. Někteří zúčastnění, kteří předložili vyjádření, uvedli několik argumentů, kterými zpochybňují pravomoc Soudního dvora a/nebo přípustnost žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce. I když tito zúčastnění své argumenty k oběma otázkám spojili, přezkoumám je nicméně odděleně.

23. Nejprve se budu zabývat argumenty týkajícími se pravomoci Soudního dvora, se kterými se lze podle mého názoru rychle vypořádat (1). Dále se budu zabývat jednotlivými argumenty týkajícími se přípustnosti předběžných otázek celkově, nebo konkrétně některých otázek. Některé argumenty totiž nastolují dosti složité otázky, které je třeba zkoumat podrobně (2).

1. K pravomoci Soudního dvora

24. Polská vláda, regionální státní zastupitelství ve Varšavě a regionální státní zastupitelství v Lublinu tvrdí, že Soudní dvůr nemá pravomoc odpovědět na položené otázky. Podle nich organizace soudnictví, a konkrétně takové záležitosti, jako je jmenování soudců, složení soudních kolegií, delegace soudců na jiný soud a právní účinky rozhodnutí vnitrostátních soudů spadají

všechny do výlučné pravomoci členských států. Vzhledem k tomu, že se věci v původních řízeních týkají vnitrostátního trestního práva v oblastech, které nebyly na unijní úrovni harmonizovány, jsou tyto věci podle uvedených zúčastněných čistě vnitrostátní záležitostí Polska.

25. Navíc podle regionálního státního zastupitelství ve Varšavě a regionální státního zastupitelství v Lublinu vyplývá tento názor i z bodu 29 rozsudku Soudního dvora ve věci *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*⁸. Některé jiné jazykové verze tohoto rozsudku, než je verze anglická, naznačují, že k použití čl. 19 odst. 1 SEU je nezbytné, aby členský stát v konkrétním případě jednal v oblasti působnosti unijního práva.

26. Tyto argumenty podle mého názoru neobstojí.

27. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že organizace soudnictví v členských státech sice spadá do pravomoci těchto států, nic to však nemění na tom, že při výkonu této pravomoci musí členské státy dodržovat povinnosti, které pro ně vyplývají z unijního práva, včetně povinností vyplývajících z článku 2 a čl. 19 odst. 1 SEU⁹. Tyto povinnosti se mohou týkat jakéhokoli znaku vnitrostátních struktur nebo postupů používaných k vnitrostátnímu provádění unijního práva. Projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají právě povinností členských států, které z těchto ustanovení vyplývají, a otázky, zda dotčená vnitrostátní ustanovení jsou s těmito povinnostmi skutečně v souladu. Soudní dvůr má jako takový pravomoc vykládat článek 2 a čl. 19 odst. 1 SEU a rozhodnout o problematice uvedené v předběžných otázkách¹⁰.

28. Zadruhé na rozdíl od toho, co tvrdí regionální státní zastupitelství ve Varšavě a regionální státní zastupitelství v Lublinu, nevidím žádný významný rozdíl mezi jednotlivými jazykovými verzemi – včetně především portugalské verze, jelikož portugalská byla jednacím jazykem – bodu 29 rozsudku Soudního dvora ve věci *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*. Tato část se týkala rozdílu mezi působností čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a oblastí působnosti Listiny. Soudní dvůr uvedl, že čl. 19 odst. 1 SEU se vztahuje na všechny „oblasti pokryté právem Unie“, jelikož toto ustanovení neobsahuje žádné takové omezení, jako je omezení uvedené v čl. 51 odst. 1 Listiny. Pro účely uvedené věci se Soudní dvůr touto otázkou podrobněji nezabýval¹¹.

29. Přesný smysl této části byl však dostatečně vyjasněn pozdější judikaturou Soudního dvora. Rozdíl v působnosti *ratione materiae* obou výše uvedených ustanovení znamená, že čl. 19 odst. 1 SEU se použije, pokud vnitrostátní subjekt *může* jakožto soud rozhodovat o otázkách týkajících se použití nebo výkladu unijního práva, které tak spadají do oblastí pokrytých unijním právem¹². Jinými slovy, pokud jsou vnitrostátní soudy v zásadě schopny rozhodovat o otázkách upravených unijním právem, musí dodržovat normy uvedené v tomto ustanovení. Naopak není nutné, aby se konkrétní dotčené věci skutečně týkaly unijního práva.

⁸ Rozsudek ze dne 27. února 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

⁹ Viz v tomto smyslu rozsudek A. K. a další, body 75, 84, 86 a citovaná judikatura.

¹⁰ V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. března 2017, X a X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, bod 37); A. K. a další, bod 74; Land Hessen, bod 41, a ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Žaloby) (C-824/18, EU:C:2021:153, bod 69).

¹¹ Podrobněji v tomto ohledu viz mé stanovisko ve věci *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:339, bod 54).

¹² Viz rozsudky ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 51); A. K. a další, bod 83, a ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Žaloby) (C-824/18, EU:C:2021:153, bod 111).

30. Pokud jde o projednávané věci, není pochyb, jak správně uvedla Komise, že soudní orgán, jehož nezávislost je předmětem projednávaných věcí – tedy Sąd Okręgowy w Warszawie (Krajský soud ve Varšavě) – je orgánem, který může jakožto soud rozhodovat o otázkách týkajících se použití nebo výkladu unijního práva. Kromě toho je nesporné, že Soudní dvůr má pravomoc vykládat ustanovení směrnice 2016/343, jakož i článek 2 a čl. 19 odst. 1 SEU.

31. Soudní dvůr zjevně tedy má pravomoc rozhodnout v projednávaných věcech.

2. K přípustnosti

32. Pokud jde o přípustnost předběžných otázek, budu se nejprve zabývat námitkami vznesenými proti druhé, třetí a čtvrté otázce, jelikož tyto otázky jsou podle mého názoru nepřípustné (a). Poté se budu zabývat přípustností první otázky, která naopak vyžaduje podrobnější diskusi (b).

33. Před zahájením této analýzy je však třeba se zabývat konkrétní námitkou přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-754/19. Regionální státní zastupitelství ve Varšavě uvádí, že předkládající soud nepřerušil řízení, v němž byla tato žádost podána, a že následně dne 11. prosince 2019 přijal konečné rozhodnutí.

34. Z ustálené judikatury vyplývá, že pokud u předkládajícího soudu žádný spor neprobíhá, takže odpověď na předběžnou otázku není pro účely řešení sporu nikterak užitečná, Soudní dvůr rozhodne, že není namístě rozhodnout o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce¹³.

35. Pokud tedy, jak tvrdí regionální státní zastupitelství ve Varšavě, nebylo původní řízení ve věci C-754/19 ve skutečnosti přerušeno a bylo přijato konečné rozhodnutí, žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se stala bezpředmětnou. Za těchto podmínek by již nebylo namístě, aby Soudní dvůr rozhodl o předběžných otázkách položených v této věci.

36. Předkládající soud však Soudní dvůr neinformoval o příslušných námitkách či překážkách, ani svou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nevzal zpět. Kromě toho vzhledem k tomu, že otázky položené v této věci jsou *totožné* s otázkami vznesenými v dalších šesti věcech, kterými se zabývá toto stanovisko, v nichž je nesporné, že tyto věci se stále projednávají před předkládajícím soudem, není nutné se touto otázkou zabývat podrobněji.

37. Nyní se tedy budu zabývat konkrétními argumenty týkajícími se přípustnosti jednotlivých předběžných otázek.

a) Ke druhé, třetí a čtvrté otázce

38. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda jsou některá ustanovení unijního práva porušena za okolností, kdy účastníci řízení mohou podat mimořádný opravný prostředek proti rozhodnutí, které má být vydáno ve věci v původním řízení, pokud má být tento opravný prostředek přezkoumán soudem – Sądem Najwyższym (Nejvyšší soud) – o jehož nezávislosti má předkládající soud pochybnosti.

¹³ Viz například rozsudky ze dne 3. července 2014, Da Silva (C-189/13, EU:C:2014:2043, body 34 a 35), jakož i ze dne 26. února 2015, Matei (C-143/13, EU:C:2015:127, bod 38).

39. Třetí otázka se týká právních účinků budoucího rozhodnutí vydaného předkládajícím soudem, jakož i právních účinků rozhodnutí vydaných Sądem Najwyższym (Nejvyšší soud) v rámci případných mimořádných opravných prostředků, které by mohly být podány proti rozhodnutím, která mají být vydána ve věcech v původních řízeních.

40. S touto otázkou úzce souvisí čtvrtá otázka, která se týká toho, zda podle unijního práva závisí důsledek rozsudku vydaného v rámci řízení o tomto mimořádném opravném prostředku Sądem Najwyższym (Nejvyšší soud) na tom, zda tento soud rozhodne ve prospěch či neprospěch obviněného.

41. V souladu s vyjádřeními polské vlády, regionálního státního zastupitelství ve Varšavě, regionálního státního zastupitelství v Lublinu i Komise jsem toho názoru, že tyto tři otázky jsou nepřijatelné.

42. Vzhledem k tomu, že tyto otázky jsou založeny na předpokladu, že v projednávaných věcech může být v budoucnu podán mimořádný opravný prostředek k Sądowi Najwyższemu (Nejvyšší soud), spočívají tyto otázky na čistě *hypotetické* události. V této souvislosti je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury nemůže být předmětem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce získání konzultativního stanoviska k obecným nebo hypotetickým otázkám¹⁴.

43. Stejně tak vzhledem k tomu, že třetí a čtvrtá otázka odkazuje rovněž na možné účinky rozsudků, které předkládající soud vydá, jsou tyto otázky *předčasné* a *nedostatečně odůvodněné*. Jsou předčasné, protože se týkají řízení, která mohou být v budoucnu vedena před jiným soudem, ale nevztahují se k fázi řízení, ve které se tyto věci nacházejí. Kromě toho, jak vysvětluje předkládající soud, v případě, že by Soudní dvůr rozhodl, že dotčená vnitrostátní opatření nejsou v souladu s čl. 19 odst. 1 SEU, existují jiné postupy, které má k dispozici za účelem nápravy situace. Problém vznesený předkládajícím soudem tedy nemusí nikdy nastat. Tyto otázky rovněž nesplňují požadavky článku 94 jednacího řádu Soudního dvora, jelikož předkládající soud nijak neupřesňuje, jak může údajně vadné složení soudních kolegií, která mohou projednávat věci někdy v budoucnu, konkrétně ovlivnit legalitu rozhodnutí, která mají být vydána předkládajícím soudem.

44. Aniž bych jakkoli přehlížel obecný vnitrostátní kontext, který je přinejmenším skutečně problematický a složitý, existují nicméně obecně známá omezení toho, co lze požadovat v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Jednoduše řečeno, předběžné otázky by se měly týkat pouze projednávané věci (nebo minulých okolností, které mají zjevně dopad na současnost¹⁵) před předkládajícím soudem. I kdyby tato podmínka byla tradiční judikaturou Soudního dvora vykládána široce a shovívavě, je rozhodující, že rozhodnutí o předběžné otázce může předkládající soud zohlednit pro vydání rozhodnutí. To vylučuje domněnky o budoucích událostech, ke kterým nikdy nemusí dojít.

45. Druhá, třetí a čtvrtá otázka jsou tedy podle mého názoru skutečně nepřijatelné.

¹⁴ Pro nedávný příklad viz rozsudek ze dne 3. října 2019, A a další (C-70/18, EU:C:2019:823, bod 73 a citovaná judikatura).

¹⁵ V tomto ohledu viz například rozsudek ze dne 29. července 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626). Přesně řečeno se otázka položená předkládajícím soudem týkala domněnky budoucího projednání věci vnitrostátním správním orgánem v případě jeho zrušení vnitrostátním soudem. Nicméně s ohledem na skutečnost, že vnitrostátní správní orgán již nerespektoval dřívější rozhodnutí vnitrostátního soudu, projednání této věci v *minulosti* jasně učinilo předběžnou otázku týkající se *budoucnosti* mnohem méně hypotetickou a odůvodněnou.

b) První otázka

46. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda unijní právo brání vnitrostátním právním předpisům, podle nichž může ministr spravedlnosti/nejvyšší státní zástupce na základě kritérií, která nebyla uveřejněna, delegovat soudce k vyšším soudům na dobu neurčitou a kdykoliv toto delegování na základě vlastního uvážení zrušit. Předkládající soud konkrétně odkazuje na čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ve spojení s článkem 2 SEU a zásadu právního státu zakotvenou v tomto článku, jakož i na čl. 6 odst. 1 a 2 i na bod 22 odůvodnění směrnice 2016/343.

47. K přípustnosti této otázky byly vzneseny různé námitky. Tyto námitky se týkají: pojmu „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU (1), dodržování požadavků článku 94 jednacího řádu Soudního dvora (2), jakož i nezbytnosti a relevance předběžné otázky (3). Těmito otázkami se budu zabývat postupně.

1) Pojem „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU

48. Zaprvé regionální státní zastupitelství ve Varšavě a regionální státní zastupitelství v Lublinu uvádějí, že žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce byly podány jediným soudcem, a sice předsedkyní soudního kolegia, které o dotčených trestních věcech rozhoduje, a nikoli samotným kolegiem. Tvrdí, že podle čl. 29 § 1 trestního řádu jsou taková řízení o mimořádných opravných prostředcích, jako jsou dotčená řízení, rozhodována kolegiem složeným ze tří soudců s výjimkou zvláštních případů stanovených zákonem. Tyto zvláštní případy podle jejich názoru v projednávané věci nenastaly. Předkládající orgán tedy nesplňuje podmínky požadované k tomu, aby mohl být považován za „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU.

49. Je nesporné, že projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předložil Sąd Okręgowy w Warszawie (X Wydział Karny Odwoławczy) (Krajský soud ve Varšavě (10. trestněprávní odvolací oddělení)). Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že tento soud je složen z předsedkyně kolegia, která rovněž podepsala uvedené předkládací rozhodnutí.

50. To však podle mého názoru nestačí k tomu, aby žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce byly *automaticky* nepřípustné.

51. Zaprvé je třeba připomenout, že pojem „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU byl vždy v unijním právu a Soudním dvorem *definován autonomně* bez ohledu na označení a kvalifikaci podle vnitrostátního práva. Ve světle těchto kritérií je nepochybné (a žádný ze zúčastněných to nezpochybňuje), že předkládající soud splňuje všechna tzv. kritéria Dorsch¹⁶: je zřízen zákonem, má trvalou povahu, jeho jurisdikce je závazná, řízení před ním mají kontradiktorní povahu, aplikuje právní předpisy a je – v zásadě – nezávislý a nestranný.

52. Zadruhé je pojem „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU zkoumán na strukturální a *institucionální* úrovni. Jinými slovy, tento pojem se zkoumá s ohledem na předkládající soudní orgán jako takový, s přihlédnutím k funkci, kterou má tento orgán vykonávat za *konkrétních okolností* věci. Jednoduše řečeno, orgán může být soudem i v takovém případě, kdy normálně

¹⁶ Rozsudek ze dne 17. září 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, bod 23). Nedávno rozsudek Land Hessen, bod 43 a citovaná judikatura.

jedná v jiné (mimosoudní) funkci¹⁷ a opačně¹⁸. Zcela zásadní jsou tedy příslušné funkce, které má tento orgán vykonávat v původním řízení. V projednávaných věcech není pochyb o tom, že předkládající soud jedná v rámci soudní funkce, pokud projednává mimořádné opravné prostředky v trestních řízeních, jakož i případně při ověření složení kolegia, které má takové mimořádné opravné prostředky projednat. Obě tyto funkce jsou vykonávány v rámci soudní pravomoci.

53. Zatřetí z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že „Soudnímu dvoru nepřísluší ověřit, zda předkládací rozhodnutí bylo přijato v souladu s vnitrostátními pravidly upravujícími organizaci soudů a soudní řízení“¹⁹. Z této judikatury vyplývá, že „Soudní dvůr se musí držet předkládacího rozhodnutí soudu členského státu, pokud nebylo zrušeno v rámci opravných prostředků stanovených případně vnitrostátním právem“²⁰.

54. Z výše uvedeného poměrně jasně vyplývá, že pokud je předkládající orgán soudem, který jedná v rámci soudní funkce, přičemž oba tyto pojmy jsou v unijním právu definovány autonomně, Soudnímu dvoru nepřísluší, aby prováděl dvojí přezkum dodržování všech vnitrostátních procesních pravidel: je předkládací rozhodnutí řádně podepsané? Je předkládací rozhodnutí v souladu se všemi formálními a procesními požadavky vnitrostátního práva? Jsou všechny podpisy na správných místech?

55. Je možná vhodné připomenout, že tento přístup a tato judikatura mají původ ve věci *Reina*, v níž byla přípustnost předběžné otázky zpochybněna z důvodu nesprávného složení předkládajícího soudu²¹. Mimoto ve věci *San Giorgio* Soudní dvůr výslovně odmítl námitku obdobnou té, která byla vznesena v rámci projednávaných věcí. Italská vláda zpochybnila přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce (podané předsedou předkládajícího soudu), když tvrdila, že podle vnitrostátního práva spadalo toto rozhodnutí do jurisdikce celého tohoto soudu. Soudní dvůr tuto námitku rychle odmítl a zdůraznil, že podle ustálené judikatury může každý vnitrostátní soud požádat o rozhodnutí o předběžné otázce [...] nezávisle [...] na fázi, v níž se nachází řízení, které před ním probíhá a nezávisle na povaze rozhodnutí, které má tento soud vydat“²².

56. Soudní dvůr tímto způsobem nepostupoval pouze v případě *zjevného* nedostatku pravomoci předkládajícího soudu, jako v nedávných věcech *Di Girolamo*²³. Projednávané věci se však od věcí *Di Girolamo* zřetelně liší. Je nesporné, že předkládající soud má pravomoc projednat věci dotčené v původních řízeních. Jediná otázka se týká orgánu, který je v rámci téhož soudu oprávněn položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku podle článku 267 SFEU. Projednávané věci jsou tedy mnohem srovnatelnější s věcmi zkoumanými Soudním dvorem ve věcech *Reina* a *San Giorgio*.

57. Začtvrté skutečnost, že předkládající soud by k tomu, aby mohl předložit otázku Soudnímu dvoru na základě článku 267 SFEU, neměl – podle regionálního státního zastupitelství ve Varšavě a regionálního státního zastupitelství v Lublinu – použít některá pravidla svého vnitrostátního právního řádu, je irelevantní, i kdyby byla potvrzena. Judikatura Soudního dvora obsahuje řadu

¹⁷ Viz například rozsudek ze dne 17. července 2014, *Torresi* (C-58/13 a C-59/13, EU:C:2014:2088, body 15 až 30).

¹⁸ V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 31. ledna 2013, *Belov* (C-394/11, EU:C:2013:48, bod 40 a citovaná judikatura).

¹⁹ Rozsudek ze dne 10. prosince 2018, *Wightman a další* (C-621/18, EU:C:2018:999, bod 30 a citovaná judikatura).

²⁰ Rozsudek ze dne 16. července 2020, *Governo della Repubblica italiana* (Postavení italských směrčích soudců) (C-658/18, EU:C:2020:572, bod 61 a citovaná judikatura).

²¹ Rozsudek ze dne 14. ledna 1982 (65/81, EU:C:1982:6, bod 6).

²² Rozsudek ze dne 9. listopadu 1983, *San Giorgio* (199/82, EU:C:1983:318, body 7 až 10).

²³ Viz usnesení ze dne 6. září 2018, *Di Girolamo* (C-472/17, nezveřejněné, EU:C:2018:684), a ze dne 17. prosince 2019, *Di Girolamo* (C-618/18, nezveřejněné, EU:C:2019:1090).

příkladů, ve kterých vnitrostátní soudy na základě unijního práva mohly, či dokonce musely nahradit vnitrostátní procesní pravidla, která omezovala jejich pravomoc předkládat žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách Soudnímu dvoru²⁴.

58. Nedávnou věcí, v níž byla situace dosti podobná projednávaným věcem, je věc A. K. a další. V této věci polská vláda tvrdila, že vnitrostátní řízení byla neplatná z důvodu porušení pravidel týkajících se *složení a příslušnosti soudů*. Podle uvedené vlády měla být tato věc v souladu s vnitrostátním právem projednána jedním soudcem, a nikoli kolegiem tří soudců, které položilo předběžné otázky²⁵. Soudní dvůr však uvedl, že „uvedené otázky se v podstatě týkají právě toho, zda, bez ohledu na vnitrostátní pravidla o rozdělení soudní pravomoci platná v dotčeném členském státě, má takový soud, jako je předkládající soud, na základě ustanovení unijního práva uvedených v těchto otázkách povinnost upustit od uplatnění uvedených vnitrostátních pravidel a případně převzít soudní pravomoc ve sporech v původních řízeních. Rozsudek, kterým by Soudní dvůr potvrdil existenci takové povinnosti, by přitom byl závazný pro předkládající soud a všechny ostatní orgány Polské republiky, aniž by tomu mohla bránit vnitrostátní ustanovení týkající se neplatnosti řízení nebo rozdělení soudní pravomoci, na která odkazuje polská vláda“²⁶.

59. Zapáté by přijetí námitek vznesených polskou vládou – podle nichž může být taková předběžná otázka, jako je otázka v projednávané věci, v souladu s vnitrostátním právem, pouze pokud je předložena celým kolegiem – podle mého názoru vyvolalo dva další problémy.

60. Na straně jedné by se otázky týkající se správného složení soudních kolegií pravděpodobně nikdy nedostaly k Soudnímu dvoru, nebo by se k němu nedostaly včas. Soudci, kteří byli údajně nesprávně jmenováni, nebudou totiž pravděpodobně souhlasit s potřebou položit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se toho, zda byli k projednání dané věci správně jmenováni. Za těchto podmínek může být taková otázka vznesena pouze tehdy, pokud byl proti rozhodnutí přijatému (případně nesprávně složeným) soudem podán opravný prostředek. V nejlepším případě se tedy tato otázka dostane k Soudnímu dvoru poměrně pozdě. V nejhorším (nebo spíše realistickém) případě se k Soudnímu dvoru nedostane vůbec.

61. Na druhou stranu by přijetí logiky navrhané polskou vládou vedlo k jiné paradoxní situaci. V případě, že by pochybnosti vyjádřené předkládajícím soudem byly opodstatněné, lze předpokládat, že jeden z členů těchto kolegií není nezávislý. V dosti nepravděpodobném případě, že by takový člen kolegia chtěl podepsat předkládací rozhodnutí zpochybňující jeho vlastní nezávislost, byla by taková žádost o rozhodnutí o předběžné otázce přípustná? Neporušil by předkládající orgán v tomto složení kritérium nezávislosti, které je vlastní pojmu „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU?

62. To jasně zdůrazňuje dva body. Nejprve připomínám, že otázky týkající se řádného složení soudního kolegia nemohou být nikdy ve skutečnosti vzneseny tímto samotným kolegiem. Kromě toho vázat přípustnost žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce a autonomní kritérium článku 267 SFEU na splnění všech procesních aspektů vnitrostátního práva je nejen nelogické, ale rovněž nebezpečné ze systematického hlediska.

²⁴ Z četné judikatury viz rozsudky ze dne 5. října 2010, Elčinov (C-173/09, EU:C:2010:581, body 21 až 32 a citovaná judikatura), jakož i ze dne 15. ledna 2013, Křižan a další (C-416/10, EU:C:2013:8, body 62 až 73 a citovaná judikatura).

²⁵ Rozsudek A. K. a další, bod 110.

²⁶ Tamtéž, bod 112.

63. Zašesté soudkyně podávající žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v projednávaných věcech není jen *nějakým* soudcem kolegia, které věci projednává: je *předsedkyní* tohoto kolegia. Předsedové soudních orgánů nemají pouze další pravomoci, ale jsou jim rovněž svěřeny další povinnosti. Mají totiž jednat jako „strážci nezávislosti a nestrannosti soudců a soudů jako celku“²⁷. V rámci užších složení soudu nebo zvláštních řízení jsou tyto úkoly obvykle vykonávány předsedou kolegia (nebo komory), jehož funkcí je předsedat tomuto kolegiu a řídit jeho práci²⁸. Standardně mají dohlížet na postup, jakož i na interní rozhodování kolegia, kterému předsedají. Nezdá se mi tedy neobvyklé (natož nelegitimní), že předkládající soudkyně má jakožto předsedkyně kolegia za to, že musí zajistit jeho správné složení.

64. Konečně existuje jiná úvaha související s tímto posledně uvedeným bodem: pro jaké konkrétní řízení žádá předkládající soud rozhodnutí Soudního dvora? Na tuto otázku lze nahlížet tak, že konkrétním řízením je trestní řízení před kolegiem složeným ze tří soudců, jehož výsledkem bude rozhodnutí ve věci samé týkající se obžaloby.

65. Existuje však rovněž jiný způsob, jak na tuto otázku nahlížet. A to zaměřit se na *konkrétní událost v řízení* a na konkrétní rozhodnutí, které musí být vydáno v návaznosti na tuto událost. V takovém případě by se požadované rozhodnutí Soudního dvora netýkalo *celého trestního řízení*, ale pouze *předběžné otázky* týkající se správného složení kolegia, které tuto věc projednává. Pokud jde o tuto část řízení a rovněž s ohledem na druh (předběžného) procesního rozhodnutí, které má být v této části přijato, je to právě předkládající soudkyně jakožto předsedkyně kolegia, kdo skutečně v této části řízení rozhoduje jako samosoudce. V rámci tohoto předběžného řízení, které musí být vyřešeno *před tím*, než může být daná věc řádně projednána soudním kolegiem, které je v souladu s unijním právem, je předkládající soudkyně jediným soudcem, kdo se může, a rozhodně by se měl, zabývat těmito otázkami před tím, než bude moci v řízeních pokračovat.

66. Soudnímu dvoru samozřejmě nenavrhuji, aby přijímal žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podaných soudci (nebo kolegií), kteří zjevně nemají pravomoc projednávat věci v původních řízeních, kteří zneužívají svých pravomocí k podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU, nebo kteří nesplňují ve vztahu k věci v původním řízení kritéria Dorsch. Projednávané věci však neodpovídají ani jedné z uvedených situací: předkládající soud je „soudem“ ve smyslu článku 267 SFEU, má pravomoc projednávat dotčené věci, tyto věci jsou skutečné, stejně tak jako otázka vznesená *in limine litis*.

2) Nedostatečný popis

67. Polská vláda, jakož i regionální státní zastupitelství ve Varšavě a regionální státní zastupitelství Lublinu tvrdí, že žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nesplňují požadavky článku 94 jednacího řádu Soudního dvora. Tvrdí, že tyto žádosti dostatečně podrobně nepopisují vztah mezi ustanoveními unijního práva, jejichž výklad je požadován, a projednávanými věcmi.

68. V tomto ohledu je třeba připustit, že přinejmenším v rozsahu, v němž tato otázka odkazuje na ustanovení směrnice 2016/343, jsou předkládací rozhodnutí jasná. Lze tvrdit, že vnitrostátní soud mohl vynaložit větší úsilí k objasnění skutkového rámce. Konkrétně by mohlo být poskytnuto více

²⁷ Viz například Rada Evropy, Poradní sbor evropských soudců (CCJE), stanovisko č. 19 (2016) ze dne 10. listopadu 2016, „The Role Of Court Presidents“, (CCJE(2016)2), s. 2.

²⁸ Pro příklad viz čl. 11 odst. 4 jednacího řádu Soudního dvora.

podrobností k tomu, jaký vliv mohou mít povinnosti členských států týkající se důkazního břemene stanovené v článku 6 směrnice 2016/343 na řízení dotčená ve věcech v původních řízeních.

69. Nedomnívám se však, že by bylo možné mít za to, že „slovní zdrženlivost“ předkládajícího soudu nesplňuje požadavky článku 94 jednacího řádu. Směrnice 2016/343 i) se tedy na projednávané věci použije a ii) jeví se jako relevantní.

70. Pokud jde o první bod, z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že ve věcech v původních řízeních je proti obviněným vedeno trestní řízení a že doposud nebylo vydáno konečné rozhodnutí o jejich vině. Ustanovení směrnice 2016/343 jsou tedy použitelná. Podle článku 2 se uvedená směrnice vztahuje na podezřelé nebo obviněné fyzické osoby v trestním řízení. Použije se ve všech stádiích trestního řízení od okamžiku, kdy je určitá osoba podezřelá nebo obviněná ze spáchání trestného činu nebo údajného trestného činu, až do okamžiku, kdy konečné rozhodnutí o tom, zda tato osoba uvedený trestný čin spáchala, nabude právní moci²⁹. V této souvislosti není třeba dodávat, že se uvedená směrnice použije rovněž v řízeních, která mají „čistě vnitrostátní“ povahu.

71. Pokud jde o druhý bod, stačí uvést, že otázka týkající se presumpce nevinny nebo důkazního břemene může vyvstat, pokud má jeden nebo více soudců kolegia, které projednává trestní věc, vazby na jednoho z účastníků řízení, a sice na obžalobu. Pokud je delegování soudce k vyššímu soudu a jeho postavení případně podmíněno spokojeností obžaloby s jeho činností, přičemž v opačném případě může být tento soudce kdykoli odvolán, je třeba si položit otázku, zda to může zpochybnit nezávislost a nestrannost tohoto delegovaného soudce. Může to být buď otázka soudcovské nestrannosti (ze strukturálního pohledu), nebo případně otázka týkající se presumpce nevinny nebo důkazního břemene (z pohledu obviněného, který by mohl mít za to, že takto složené kolegium mohlo být v konečném důsledku nakloněno obžalobě).

72. Pokud jde o čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, jsou požadavky článku 94 jednacího řádu v každém případě dodrženy. Skutkový a kontextuální rámec nezbytný k tomu, aby Soudní dvůr provedl posouzení na základě tohoto ustanovení, totiž nevyžaduje další upřesnění ke zvláštnostem původních řízení. Předkládací rozhodnutí stručně, avšak vyčerpávajícím způsobem uvádějí vnitrostátní právní rámec upravující delegování soudců, specifické otázky, se kterými se předkládající soud potýká při složení kolegia, které má ve věcech v původních řízeních rozhodnout, jakož i důvody, proč má tento soud pochybnosti o slučitelnosti uvedeného rámce s unijním právem. Všechny tyto skutečnosti umožňují Soudnímu dvoru pochopit předběžnou otázku položenou předkládajícím soudem i to, z jakého důvodu jí pokládá.

3) *K relevanci a nezbytnosti předběžné otázky*

73. Polská vláda, jakož i regionální státní zastupitelství ve Varšavě a regionální státní zastupitelství v Lublinu tvrdí, že odpověď na předloženou otázku není pro rozhodnutí ve věcech v původních řízeních nezbytná ani relevantní. V podstatě tvrdí, že tato otázka je čistě hypotetická. Z procesního hlediska není možné, aby předkládající soud použil odpověď Soudního dvora týkající se výkladu čl. 19 odst. 1 SEU v původních řízeních. Tito zúčastnění uvádějí, že podle vnitrostátního práva nemá předkládající soud pravomoc „napravit“ případné nedostatky vyplývající z dotčených vnitrostátních procesních pravidel. Případně přísluší jinému soudnímu orgánu (konkrétně jinému kolegiu), aby podnikl kroky za účelem rozhodnutí o vyloučení jednoho ze soudců předkládajícího soudu. Kromě toho tito zúčastnění zdůrazňují, že obvinění nevznesli

²⁹ Viz rozsudek ze dne 5. září 2019, AH a další (Presumpce nevinny) (C-377/18, EU:C:2019:670, bod 32).

proti složení kolegia žádné námitky. Poukazují rovněž na to, že předkládací rozhodnutí neuvádějí vnitrostátní právní předpisy týkající se delegování soudců úplným a nestranným způsobem, a odvolávají se na rozsudky Soudního dvora ve věci Foglia³⁰.

74. Komise upozorňuje na stručnost předkládacích rozhodnutí. Domnívá se však, že otázka není nepřipustná: v původních řízeních se totiž může objevit otázka procesní povahy, která k tomu, aby mohla být projednána, může vyžadovat odpověď ze strany Soudního dvora.

75. V tomto bodě se ztotožňuji s názorem Komise. Jsem rovněž toho názoru, že první otázka je přípustná. Tato otázka *in limine litis* nastoluje problém slučitelnosti vnitrostátního práva s unijním právem, kterým se předkládající soud *musí* zabývat před tím, než bude moci (v souladu se zákonem) rozhodnout ve sporu v původním řízení. Tento závěr je podpořen ustálenou judikaturou Soudního dvora týkající se relevance a nezbytnosti předběžné otázky (i) a není zpochybněn nedávnou judikaturou Soudního dvora (ii), od níž lze projednávané věci snadno odlišit (iii).

i) K ustálené judikatuře týkající se „relevance“ a „nezbytnosti“

76. Podle ustálené judikatury je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudil jak *nezbytnost* rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku, tak *relevanci* otázek, které Soudnímu dvoru klade. Z toho vyplývá, že k otázkám týkajícím se unijního práva se váže *domněnka relevance* a že odmítnutí rozhodnout o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem ze strany Soudního dvora je možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na tyto otázky³¹.

77. Relevance a nezbytnost jsou tedy dvě strany téže mince: otázka je relevantní, pokud je odpověď na ní nezbytná k tomu, aby vnitrostátní soud mohl rozhodnout ve věci v původním řízení a naopak. Podle ustálené judikatury Soudního dvora jsou předběžné otázky přípustné, pokud je odpověď na tyto otázky nezbytná k tomu, aby předkládající soudy mohly „vynést rozsudek“ ve sporech, které jim byly předloženy³². To je obvykle vykládáno tak, že se v zásadě vyžaduje splnění dvou podmínek: a) před předkládajícím soudem *probíhá* spor³³ a b) rozhodnutí, které má být vydáno tímto soudem, musí *zohlednit* rozsudek Soudního dvora vydaný v rámci řízení o předběžné otázce³⁴.

³⁰ Rozsudky ze dne 11. března 1980, Foglia (104/79, EU:C:1980:73), a ze dne 16. prosince 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302).

³¹ Viz zejména rozsudky ze dne 1. prosince 2018, Wightman a další (C-621/18, EU:C:2018:999, body 26 a 27), jakož i ze dne 1. října 2019, Blaise a další (C-616/17, EU:C:2019:800, bod 35).

³² Viz zejména rozsudek ze dne 17. února 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, bod 35).

³³ Viz zejména rozsudky ze dne 21. dubna 1988, Pardini (338/85, EU:C:1988:194, body 10 a 11), a ze dne 16. července 1992, Lourenço Dias (C-343/90, EU:C:1992:327, bod 18).

³⁴ Viz zejména rozsudky ze dne 13. září 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 24), a ze dne 19. června 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, bod 31).

78. Pokud jde o první podmínku, je nesporné, že ve všech projednávaných věcech, možná s výjimkou věci C-754/19³⁵, probíhají před předkládajícím soudem trestní řízení. Klíčový problém tedy spočívá v tom, zda je splněna druhá podmínka: může předkládající soud *zohlednit* odpověď Soudního dvora na předběžnou otázku?

79. Pokud jsou skutkové okolnosti projednávaných věcí posuzovány ve světle klasické judikatury Soudního dvora, odpověď na tuto otázku je zjevně kladná. Tato ustálená judikatura ukazuje, z jakého důvodu jsou námitky vznesené polskou vládou, jakož i regionálními státními zastupitelstvími ve Varšavě a Lublinu neopodstatněné.

80. Zaprvé není nutné připomínat, že předběžná otázka nemusí být přímo relevantní pro rozhodnutí sporu *ve věci samé*. Judikatura obsahuje mnoho příkladů rozhodnutí o předběžných otázkách různého druhu procesní povahy³⁶. Zejména existuje bohatá judikatura týkající se rozsahu zásady procesní autonomie a jejích mezí, zejména těch, které vyplývají z potřeby zajistit účinnost unijního práva³⁷. Některé z těchto otázek, kterými se Soudní dvůr zabýval, se týkají například procesních omezení, která ukládají vnitrostátní právní předpisy vnitrostátním soudům³⁸, nebo procesních otázek, kterými se musí předkládající soud zabývat před vydáním rozhodnutí *ve věci samé*³⁹. Některé předběžné otázky se týkaly, jako je tomu v projednávaných věcech, určitých aspektů vnitrostátních právních předpisů ohledně organizace soudnictví⁴⁰.

81. Projednávané věci se totiž výrazně podobají situaci dotčené ve věci A. K. a další. V této věci Soudní dvůr rozhodl, že uvedené předběžné otázky jsou přípustné, pokud předkládající soud „žádá o vyjasnění nikoli v souvislosti s meritem sporů, které mu byly předloženy a samy souvisí s jinými otázkami spadajícími do unijního práva, nýbrž v souvislosti s problémem procesní povahy, který musí rozhodnout *in limine litis*, neboť se týká samotné příslušnosti tohoto soudu k rozhodnutí v uvedených sporech“. ⁴¹

82. Existují rovněž příklady věcí, ve kterých Soudní dvůr v rámci řízení o předběžné otázce posuzoval otázku nezávislosti ve vztahu ke konkrétnímu složení soudního kolegia. Například ve věci Ogňanov Soudní dvůr posuzoval, zda unijní právo brání vnitrostátnímu pravidlu, které vyžaduje, aby bylo soudní kolegium vyloučeno z toho důvodu, že v rámci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce zaslané Soudnímu dvoru vyjádřilo předběžný názor k předmětu věci. ⁴²

83. Zadruhé je irelevantní, že odpověď, kterou má Soudní dvůr poskytnout v rámci tohoto řízení, nemůže předkládající soud použít pro rozhodnutí, které má formu *rozsudku* (nebo rozhodnutí *ve věci samé*).

³⁵ K tomu viz výše body 33 až 36 tohoto stanoviska.

³⁶ V nedávné době viz rozsudky ze dne 17. ledna 2019, Dzivev a další (C-310/16, EU:C:2019:30), jakož i ze dne 19. prosince 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114).

³⁷ Viz zejména rozsudek ze dne 4. prosince 2018, Minister for Justice and Equality a Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979). Konkrétně v tomto ohledu a s četnými odkazy na judikaturu viz mé stanovisko ve věci An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara a další (C-64/20, EU:C:2021:14 a citovaná judikatura).

³⁸ Viz například rozsudek ze dne 29. července 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626).

³⁹ Viz například mé stanovisko ve věci Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 a C-355/19, EU:C:2020:746, bod 92 a citovaná judikatura).

⁴⁰ Viz zejména rozsudek A. K. a další.

⁴¹ Tamtéž, body 99 a 100.

⁴² Rozsudek ze dne 5. července 2016 (C-614/14, EU:C:2016:514).

84. Podle ustálené judikatury je přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podmíněna tím, že předkládající soud „rozhoduje v rámci řízení, které má být ukončeno rozhodnutím soudní povahy“⁴³. To znamená, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vnitrostátního soudu, jenž výjimečně rozhoduje v řízení správní povahy, není přípustná⁴⁴. To naproti tomu neznamená, že rozhodnutí, které má předkládající soud ve věci v původním řízení přijmout ohledně určité záležitosti, která byla vznesena v rámci předběžných otázek, se musí týkat ukončení řízení, natož pak mít formu rozsudku. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že otázky jsou přípustné, pokud se týkají „celého řízení vedoucího k vynesení rozsudku předkládajícím soudem“. Dotčený požadavek musí být totiž „vykládán široce, aby se zamezilo tomu, že by četné procesní otázky byly považovány za nepřípustné a nemohly by být předmětem výkladu Soudního dvora a že by Soudní dvůr nemohl vyložit všechna procesní ustanovení unijního práva, která předkládající soud musí použít“⁴⁵.

85. Existuje tedy dostatek příkladů, v nichž odpověď Soudního dvora, která měla předkládajícímu soudu pomoci, nemohla být uplatněna na rozhodnutí ve formě rozsudku (nebo jiného rozhodnutí ve věci samé). Například ve věci VB Pénzügyi Lízing se jedna z položených otázek týkala povinnosti vnitrostátních soudů informovat v době podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ministerstvo spravedlnosti tohoto členského státu o podání této žádosti⁴⁶. Ve věci Eurobolt neváhal Soudní dvůr odpovědět na otázku, zda vnitrostátní soud může podle článku 267 SFEU požadovat informace od unijních orgánů, které se podílely na přípravě aktu sekundárního práva Unie, jehož platnost byla před tímto soudem napadena⁴⁷. Ve věci Salvoni poskytl Soudní dvůr předkládajícímu soudu výklad příslušných unijních pravidel, která dotčenému soudu zakazovala komunikaci *ex parte* s jedním z účastníků⁴⁸. Obdobně v několika dalších případech týkajících se výkladu unijních nástrojů přijatých v oblasti soudní spolupráce vyložil Soudní dvůr příslušná ustanovení unijního práva takovým způsobem, aby pomohl předkládajícím soudům s jejich úkoly při vyplňování formulářů obsažených v přílohách uvedených nástrojů⁴⁹.

86. Mnohé příklady odpovědí obsažených v judikatuře se tedy týkají různých procesních, strukturálních nebo institucionálních otázek, které předkládajícímu soudu pomáhají řešit různé problémy, které vyvstávají v průběhu, před, či dokonce i po vydání konečného rozhodnutí ve věci samé⁵⁰.

87. Zatřetí situace, v níž by předkládající soud podle vnitrostátního práva *neměl pravomoc „napravit“* případné nedostatky vyplývající z případné neslučitelnosti dotčených vnitrostátních procesních pravidel s unijním právem, jak tvrdí polská vláda, není podstatná.

88. Na jedné straně je tento argument zpochybňován předkládajícím soudem. V odpovědi ze dne 3. září 2020 na otázku Soudního dvora k tomuto bodu předkládající soud uvedl, že v případě, že by Soudní dvůr konstatoval neslučitelnost dotčené vnitrostátní právní úpravy s unijním právem,

⁴³ Viz zejména rozsudek ze dne 28. ledna 2021, Spetsializirana prokuratura (Poučení o právech) (C-649/19, EU:C:2021:75, bod 34 a citovaná judikatura).

⁴⁴ Viz například rozsudek ze dne 19. října 1995, Job Centre (C-111/94, EU:C:1995:340).

⁴⁵ Viz zejména rozsudek ze dne 28. února 2019, Gradbeništvo Korana (C-579/17, EU:C:2019:162, bod 35 a citovaná judikatura).

⁴⁶ Rozsudek ze dne 9. listopadu 2010 (C-137/08, EU:C:2010:659, body 31 a 32).

⁴⁷ Rozsudek ze dne 3. července 2019 (C-644/17, EU:C:2019:555, bod 27).

⁴⁸ Rozsudek ze dne 4. září 2019 (C-347/18, EU:C:2019:661).

⁴⁹ Viz zejména rozsudky ze dne 2. března 2017, Henderson (C-354/15, EU:C:2017:157), a ze dne 24. října 2019, Gavanozov (C-324/17, EU:C:2019:892).

⁵⁰ Z mnoha viz například rozsudek ze dne 20. března 1997, Hayes (C-323/95, EU:C:1997:169) (týkající se složení jistoty vyžadované vnitrostátním právem před posouzením věci samé); rozsudek ze dne 27. června 2013, Agroconsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432) (předběžná otázka výlučné příslušnosti v členském státě, která musí být vyřešena před posouzením věci samé).

mohl by předkládající soud postupovat třemi různými způsoby, aby tuto neslučitelnost napravit, nebo alespoň částečně omezil její účinky. Zprv podle čl. 41 § 1 trestního řádu může soudce navrhnout, aby byl vyloučen z věci. Zadruhé by předkládající soudkyně, jakožto předsedkyně dotčeného soudního kolegia, mohla podat předsedovi svého soudu návrh na použití čl. 47 písm. b) zákona o organizaci obecných soudů, což by mohlo vést ke změně složení dotyčného soudního kolegia. Zatřetí podle článku 37 trestního řádu může předkládající soud navrhnout Sądowi Najwyższemu (Nejvyšší soud), aby věci přidělil jinému soudu stejného stupně, pokud to vyžadují zájmy spravedlnosti.

89. S ohledem na tuto rozdílnost názorů musím znovu připomenout, že je na předkládajícím soudu, aby vymezil relevantní skutkový a právní rámec. Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že mu nepřísluší, aby se v rámci řízení o předběžné otázce vyjadřoval k výkladu vnitrostátních ustanovení, ani aby posuzoval, zda jejich výklad, který poskytuje předkládající soud, je správný, jelikož takový výklad je ve výlučné pravomoci vnitrostátních soudů⁵¹. Nepřísluší tedy Soudnímu dvoru, aby rozhodoval o správném obsahu či výkladu vnitrostátního práva.

90. Na druhé straně byl požadavek nezbytnosti Soudním dvorem vždy posuzován *nezávisle* na legálních cestách *vnitrostátního práva* k nápravě případné neslučitelnosti vnitrostátního a unijního práva. Podle ustálené judikatury platí, že „s požadavky vlastními samotné podstatě práva [Unie] by bylo neslučitelné jakékoli ustanovení vnitrostátního právního řádu, či jakákoli legislativní, správní nebo soudní praxe, které by měly za následek oslabení účinků práva [Unie] tím, že by upíraly soudci příslušnému pro použití tohoto práva pravomoc učinit v samotném okamžiku tohoto použití vše, co je nezbytné pro to, aby byla ponechána stranou vnitrostátní legislativní ustanovení tvořící případně překážku pro plný účinek přímo použitelných norem práva [Unie]“⁵².

91. Argumenty uvedené polskou vládou nelze uvést do souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora v oblasti přímého účinku a přednosti. Pokud by se povinnosti vnitrostátních soudů dodržovat unijní právo omezovaly na to, co jim výslovně umožňuje jejich vnitrostátní právo, nebylo by na začátku mnoho unijního práva. Existuje-li před předkládajícím soudem problém unijního práva, musí tento soud učinit vše, co je možné k odstranění (případné) neslučitelnosti, aby bylo možné dosáhnout souladu v co nejkratší době. Za tímto účelem může předkládající soud vykládat vnitrostátní právní předpisy v souladu s unijním právem, nebo případně nepoužít taková vnitrostátní ustanovení, která mu brání v zajištění souladu⁵³. Skutečnost, že problém může být podle vnitrostátního práva hypoteticky vyřešen později jiným soudem (nebo jiným kolegiem), není platnou námitkou a už vůbec ne z pohledu unijního práva.

92. V důsledku toho skutečnost, že podle polské vlády předkládající soud nemusí být schopen přijmout žádné konkrétní opatření k nápravě případné neslučitelnosti vnitrostátních norem s unijním právem – i kdyby měla být potvrzena, což podle mého názoru není tento případ – nečiní tuto předběžnou otázku nepřipustnou. Pokud je totiž cílem žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce vyjasnit povinnosti a pravomoci, které vnitrostátním soudům vyplývají z unijního práva, otázka, zda jsou jedno či více vnitrostátních procesních pravidel v souladu s unijním právem, se stává ústřední *otázkou věci samé*. Nejedná se o otázku přípustnosti.

⁵¹ Viz nedávné rozsudky ze dne 3. července 2019, UniCredit Leasing (C-242/18, EU:C:2019:558, body 46 a 47), a ze dne 25. listopadu 2020, Sociálna poisťovňa (C-799/19, EU:C:2020:960, body 44 a 45).

⁵² Viz například rozsudky ze dne 9. března 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, body 22 a 23), a ze dne 8. září 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, body 56 a 57).

⁵³ Viz spolu s dalšími odkazy rozsudek ze dne 24. června 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, bod 50 a následující).

93. Potvrzení těchto zásad je opět obsaženo v rozsudku A. K. a další. V tomto rozsudku Soudní dvůr výslovně konstatoval: „okolnost, že taková ustanovení vnitrostátního práva [...] nařizují ukončení takových sporů, jako jsou spory v původních řízeních, v zásadě nemůže, při neexistenci rozhodnutí předkládajícího soudu nařizujícího takové ukončení nebo jeho rozhodnutí o nevydání rozhodnutí ve věci samé ve věcech v původních řízeních, vést Soudní dvůr k závěru, že již není namístě rozhodovat o otázkách, které mu byly předloženy v rámci řízení o předběžné otázce“⁵⁴. Soudní dvůr připomněl, že vnitrostátní soudy mají širokou možnost předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a uzavřel, že „vnitrostátní právní úprava nemůže vnitrostátnímu soudu bránit v tom, aby případně uvedené možnosti využil nebo aby tuto povinnost splnil“⁵⁵.

94. Začtvrté okolnost, že osoby, proti kterým je vedeno trestní řízení před předkládajícím soudem, *nezpochybnily* soulad dotčené vnitrostátní právní úpravy s unijním právem, nemá vliv ani na relevanci předložené otázky, ani na její přípustnost. Je nesporné, že skutečnost, že účastníci původního řízení nevznegli před vnitrostátním soudem otázku unijního práva, nebrání tomu, aby se tento soud obrátil na Soudní dvůr. Článek 267 SFEU není omezen na případy, kdy některý z účastníků původního řízení z vlastního podnětu nastolil otázku výkladu nebo platnosti unijního práva, nýbrž zahrnuje též případy, kdy takovou otázku nastolí sám vnitrostátní soud⁵⁶. To je o to důležitější v případě, kdy vyvstanou vážné pochybnosti o správném složení soudního kolegia, které věc projednává⁵⁷.

95. Projednávané věci rovněž nejsou „vykonstruovanými věcmi“, které by byly podobné věcem Foglia⁵⁸. Je nesporné, že trestní řízení před předkládajícím soudem jsou skutečnými spory. Nic přitom nenasvědčuje tomu, že by účastníci původních řízení tato řízení uměle vyvolali, aby mohli požádat Soudní dvůr o výklad určitých ustanovení unijního práva⁵⁹.

96. Konečně zapáté a na úrovni předběžného posouzení mám za to, že projednávané věci vykazují veškeré náležitosti vyžadované pro použití čl. 19 odst. 1 SEU.

97. Zaprvé, otázky vznesené v těchto řízeních nejsou svou povahou zanedbatelné nebo vedlejší, ať již ve vztahu k věcem dotčeným v původních řízeních, nebo ve vztahu k vnitrostátnímu právnímu řádu obecně. Vzhledem k tomu, že nastolená problematika týkající se správného složení soudních kolegií není specifická pro původní řízení, ale vyplývá z obecně závazné vnitrostátní právní úpravy, může mít odpověď Soudního dvora na předběžnou otázku významné dopady na řadu dalších případů.

98. Pokud jde o povahu sporu ve věcech v původních řízeních, Soudní dvůr ve věci Simpson důrazně uvedl: „záruky přístupu k nezávislému, nestrannému a předem zákonem zřízenému soudu, a zejména záruky, které vymezují tento pojem, jakož i složení soudu, jsou *samotným základem práva na spravedlivý proces*. To znamená, že *každý soudní orgán má povinnost zkoumat*, zda je z hlediska svého složení takovým soudním orgánem, jestliže o této skutečnosti

⁵⁴ Rozsudek A. K. a další, bod 102.

⁵⁵ Tamtéž, bod 103. Stejná logika byla naposledy znovu potvrzena v rozsudku ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Žaloby) (C-824/18, EU:C:2021:153). V této věci se totiž předkládající soud nacházel rovněž v situaci, kdy podle *vnitrostátního práva* neměl v zásadě pravomoc k tomu, aby zajistil soulad s čl. 19 odst. 1 SEU.

⁵⁶ Viz zejména rozsudek ze dne 16. června 1981, Salonia (126/80, EU:C:1981:136, body 5 až 7). Nověji rozsudek ze dne 1. února 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, body 30 až 33).

⁵⁷ V tomto smyslu rozsudek ze dne 26. března 2020, Přezkum Simpson a HG v. Rada a Komise (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-11, EU:C:2020:232, body 57 a 58).

⁵⁸ Viz výše poznámka pod čarou 30 tohoto stanoviska.

⁵⁹ Viz například rozsudek ze dne 5. července 2016, Ogňanov (C-614/14, EU:C:2016:514, zvláště body 12 a 26).

vyvstane pochybnost. Toto ověření je nezbytné pro důvěru, kterou musí soudy v demokratické společnosti vzbuzovat u jednotlivců. Tento přezkum představuje v tomto smyslu podstatnou náležitost, jejíž dodržování náleží do veřejného pořádku a je ji třeba *ověřit z úřední povinnosti*⁶⁰. Pokud tedy předkládající soud skutečně pochybuje o tom, zda je správně složen, může a měl by se touto otázkou zabývat před tím, než bude posuzovat věc samu.

99. Mimoto s ohledem na to, co lze vyvodit z kontextu projednávaných věcí, jakož i z několika dalších věcí týkajících se téhož členského státu, které byly předmětem několika věcí projednávaných Soudním dvorem, dotčený právní systém pravděpodobně nemá odpovídající mechanismy pro automatickou nápravu potenciálního problému nastoleného předkládajícím soudem. Problematika uvedená předkládajícím soudem není pouze ojedinělým a nešťastným incidentem v jinak řádně fungujícím systému.

100. Závěrem mám za to, že první předběžná otázka je s ohledem na ustálenou judikaturu Soudního dvora přípustná. Touto otázkou se předkládající soud táže na správný výklad čl. 19 odst. 1 SEU – což je ustanovení, které je v projednávaných věcech zjevně použitelné – za účelem vyřešení procesní otázky, aby mohla původní řízení proběhnout způsobem, který je v souladu s unijním právem.

101. Argumenty týkající se údajné irelevance nebo chybějící nezbytnosti této otázky nejsou z hlediska tradiční judikatury Soudního dvora přesvědčivé. Nedávná rozhodnutí Soudního dvora vydaná ve specifickém kontextu nezávislosti vnitrostátní soudní moci a přípustnosti takových otázek nemohou tento závěr změnit.

ii) Nedávná judikatura: Miasto Łowicz a jeho následovníci

102. Ve věci *Miasto Łowicz*⁶¹ byl Soudní dvůr tázán, zda nový režim kárných řízení proti soudcům v Polsku splňuje požadavky nezávislosti soudnictví ve smyslu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU. Soudní dvůr se však nezabýval podstatou předběžných otázek, když konstatoval, že předběžné otázky jsou nepřípustné.

103. K tomuto závěru Soudní dvůr nejprve uvedl, že pro účely určení „nezbytnosti“ ve smyslu článku 267 SFEU musí mezi sporem, který byl předložen předkládajícímu soudu, a ustanoveními unijního práva, jejichž výklad je požadován, existovat takový *vztah*, „aby byl tento výklad objektivně nezbytný pro rozhodnutí, které musí předkládající soud přijmout“⁶². Soudní dvůr dále uvedl několik situací, v nichž předběžné otázky tuto podmínku splňují. Soudní dvůr poskytl taxonomii „typických situací“, v nichž žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vykazuje dostatečný vztah k zajištění relevance této žádosti z hlediska článku 267 SFEU. Tento vztah existuje, pokud: i) tento spor po *meritorní stránce* vykazuje vztah s unijním právem⁶³; ii) předběžná otázka se týká výkladu použitelných *procesních ustanovení unijního práva*⁶⁴; nebo iii) odpověď Soudního dvora patrně může předkládajícímu soudu poskytnout výklad unijního práva, který mu umožní rozhodnout o *procesních otázkách vnitrostátního práva* před tím, než bude moci rozhodnout o meritu sporu⁶⁵.

⁶⁰ Rozsudek ze dne 26. března 2020, *Přezkum Simpson a HG v. Rada a Komise* (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-11, EU:C:2020:232, bod 57). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

⁶¹ Rozsudek *Miasto Łowicz*.

⁶² Tamtéž, bod 48.

⁶³ Tamtéž, bod 49, s odkazem na rozsudek ze dne 27. února 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117).

⁶⁴ Tamtéž, bod 50, s odkazem na rozsudek ze dne 17. února 2011, *Weryński* (C-283/09, EU:C:2011:85, body 41 a 42).

⁶⁵ Tamtéž, bod 51, s odkazem na rozsudek *A. K. a další*.

104. Soudní dvůr poté dospěl k závěru, že v projednávaných věcech takový vztah chybí, jelikož nespádají pod žádnou z výše popsaných situací. Soudní dvůr totiž konstatoval, že případná odpověď by neměla žádný dopad na probíhající soudní řízení před předkládajícími soudy.

105. Podle mého názoru nejsou závěry Soudního dvora v rozsudku Miasto Łowicz překvapivé.

106. Zaprvé se nedomnívám, že by tento rozsudek zaváděl omezení nebo výjimky ze zásad vyplývajících z předchozí judikatury. Podle mého názoru tento rozsudek v zásadě široce odráží podstatu uvedené judikatury: nezbytnost zaručit, aby předkládající soud mohl ve věci v původním řízení *zohlednit* odpovědi, které požaduje od Soudního dvora. Jak Soudní dvůr výslovně uvedl, dopad na toto řízení se může týkat věcných i procesních aspektů. Nicméně v určité podobě musí být tento dopad konkrétní a předvídatelný a nemůže být hypotetický, teoretický nebo pouze spekulativní.

107. Zadruhé se použití zásad vyplývajících z tradiční judikatury na zvláštní situace dotčené ve věci Miasto Łowicz také jeví jako rozumné. Mezi dotčenými skutkovými okolnostmi před předkládajícími soudy a spíše obecnou předběžnou otázkou, kterou tyto soudy položily, byl zcela nedostatečný vztah⁶⁶. Rovněž s ohledem na nedostatečné upřesnění uvedené v předkládacích rozhodnutích⁶⁷ nebylo totiž jasné, jak by závěry Soudního dvora ohledně slučitelnosti nového režimu kárných řízení proti soudcům v Polsku mohly mít v rámci původního řízení konkrétní procesní nebo hmotněprávní dopad. Tato řízení se týkala jiných záležitostí⁶⁸.

108. Zatřetí, na rozdíl od některých akademiků⁶⁹ se nedomnívám, že takový požadavek alespoň určité základní přímé relevance pro rozhodnutí, které má být přijato předkládajícím soudem v původním řízení, představuje odchylku od klasické judikatury Soudního dvora. Domnívám se, že část tohoto problému může být pouze důsledkem „optického klamu“. Před tím, než Soudní dvůr potvrdil existenci zvláštní povinnosti vyplývající přímo z čl. 19 odst. 1 SEU, tak aby věc spadala do pravomoci Soudního dvora, musela spadat do působnosti unijního práva v tradičním smyslu. Tento požadavek automaticky omezoval škálu otázek, které mohly být položeny, protože byla vyžadována zjevná souvislost s ustanovením unijních právních předpisů nebo přinejmenším širší rozpor s jednou ze svobod nebo zásad unijního práva⁷⁰. Při posuzování tohoto (přirozeně užšího) postupu otázka relevance a nezbytnosti často nevyvstávala nebo se jevila jako příliš obtížná.

109. Naproti tomu od chvíle, kdy čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU již nebyl podmíněn tím, že věc v původním řízení spadá do působnosti unijního práva v tradičním pojetí, druhá (užší, materiální) brána byla odstraněna. Před očima nyní zůstává první brána nezbytnosti/relevance, která vždy existovala, aniž by jí byla věnována pozornost, a to z poněkud pochopitelného důvodu: intuitivně se dává pozor spíše na užší brány než na ty širší. V současné době, kdy je ve skutečnosti jedinou branou, může být vnímána jako nové nebo přísnější omezení pouze z toho důvodu, že je jedinou branou, která zůstala.

⁶⁶ Podrobněji v tomto ohledu viz mé stanovisko ve věci Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747, body 33 a 34).

⁶⁷ Stanovisko generálního advokáta E. Tančeva ve spojených věcech Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2019:775, body 115 až 126).

⁶⁸ Rozsudek Miasto Łowicz, body 45 až 53.

⁶⁹ Viz například Platon, S., „Court of Justice, Preliminary references and rule of law: Another case of mixed signals from the Court of Justice regarding the independence of national courts: Miasto Lowicz”, *Common Market Law Review*, sv. 57, vydání 6, 2020, s. 1843 až 1866.

⁷⁰ Pro podrobnější diskuzi viz mé stanovisko ve věci TÜV Rheinland LGA Products a Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:77) – k působnosti unijního práva v tradičnější oblasti volného pohybu a mé stanovisko ve věci Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650) – k působnosti unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny.

110. Přístup Soudního dvora ve věci Miasto Łowicz byl následně použit ve věci Prokuratura Rejonowa w Słubicach⁷¹, která se týkala vnitrostátního řízení a otázek podobných těm, o které se jednalo ve věci Miasto Łowicz. Oproti tomu věci Maler⁷² i Land Hessen⁷³ vyvolávají poněkud odlišné otázky týkající se přípustnosti nebo pravomoci.

111. Ve věci Maler byla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podána z důvodu rozdílných názorů v rámci Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni, Rakousko) mezi předkládajícím soudem (zasedajícím jako samosoudce) a předsedou tohoto soudu. Předkládající soud měl za to, že přidělení konkrétního případu na základě interních pravidel rozvrhu práce vyvolal problémy na základě § 83 Bundes-Verfassungsgesetz (rakouský spolkový ústavní zákon), podle kterého nikdo nemůže být odňat svému zákonnému soudci. Vzhledem k tvrzenému rozporu se zásadou zákonného soudce vyjádřil předkládající soud rovněž pochybnosti o tom, zda může být považován za „dostatečně nezávislý“ k projednání věci s ohledem na požadavky stanovené v článku 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“), v čl. 19 odst. 1 SEU, jakož i v článku 47 Listiny.

112. Na základě použití rozsudku Miasto Łowicz Soudní dvůr prohlásil tuto žádost o rozhodnutí o předběžné otázce za nepřijatelnou v plném rozsahu, přičemž zdůraznil, že věc po meritorní stránce nevykazuje žádný vztah s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU a odpověď Soudního dvora nemůže předkládajícímu soudu poskytnout výklad unijního práva, který by mu umožnil rozhodnout o otázkách, které mu byly předloženy⁷⁴.

113. V této souvislosti je třeba zmínit dvě další skutečnosti. Zaprvé problém nastolený předkládajícím soudcem měl spíše technickou povahu v oblasti, kde připadalo do úvahy několik možných řešení. Nikdo totiž nemůže tvrdit, že z hlediska unijního práva existuje v rámci soudu pouze jeden konkrétní způsob přidělování věcí za účelem zajištění dodržování práva na zákonného soudce nebo obecně práva na spravedlivý proces. Zadruhé a možná ještě důležitější je, že předkládací rozhodnutí neuvádělo žádné skutečnosti, které by mohly samostatně nebo společně zpochybnit nezávislost a nestrannost soudních orgánů, které jsou do tohoto systému zapojeny, či obecnou kondici soudního systému. Soudnímu dvoru nebyly v této věci konkrétně předloženy žádné strukturální, systémové nebo jiné otázky týkající se zásady právního státu. Skutkové okolnosti této věci naopak prokázaly, že vnitrostátní systém skutečně nabízel určité prostředky k případné nápravě údajného porušení práva, pokud by k tomuto porušení došlo. Ve skutečnosti jich předkládající soud dokonce využil, avšak patrně nebyl s konečným výsledkem spokojen⁷⁵.

114. Za takových okolností lze neexistenci odkazu na věc samou považovat za slučitelnou s ustálenou judikaturou, podle které v případě, že není uvedeno jinak, nepřísluší Soudnímu dvoru dovozovat, že by vnitrostátní ustanovení zajišťující nezávislost a nestrannost soudů mohla být použita v rozporu se zásadami zakotvenými ve vnitrostátním právním řádu nebo se zásadou právního státu⁷⁶. Zjednodušeně řečeno, nebyl objeven žádný závažný problém potenciálně vyplývající z čl. 19 odst. 1 SEU, který by naznačil, že dotčený vnitrostátní právní systém nebyl schopen „autoremedury“.

⁷¹ Usnesení ze dne 6. října 2020 (C-623/18, EU:C:2020:800).

⁷² Usnesení ze dne 2. července 2020 (C-256/19, EU:C:2020:523).

⁷³ Rozsudek ze dne 9. července 2020 (C-272/19, EU:C:2020:535).

⁷⁴ Rozsudek Maler, body 46 až 48.

⁷⁵ Tamtéž, viz body 7 až 27, zejména bod 16.

⁷⁶ Viz již rozsudek ze dne 4. února 1999, Köllensperger a Atzwanger (C-103/97, EU:C:1999:52, bod 24).

115. Konečně ve věci Land Hessen položil předkládající soud Soudnímu dvoru otázku týkající se svého postavení jakožto „soudu“ ve smyslu článku 267 SFEU vykládaného ve světle článku 47 Listiny. Soudní dvůr uvedl, že předkládající soud touto otázkou v zásadě žádal Soudní dvůr o posouzení přípustnosti jeho žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Vzhledem k tomu, že postavení „soudu“ ve smyslu článku 267 SFEU je podmínkou přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, může být splnění této podmínky považováno za nezbytný předpoklad k tomu, aby Soudní dvůr mohl vyložit ustanovení unijního práva uvedené v jiné otázce položené předkládajícím soudem.

116. Soudní dvůr provedl důkladnou analýzu pochybností vznesených předkládajícím soudem v rámci přípustnosti a dospěl k závěru, že tento subjekt splňoval požadavky článku 267 SFEU⁷⁷. Soudní dvůr však část týkající se přípustnosti uzavřel tím, že „tento závěr nemá vliv na posouzení přípustnosti druhé otázky, která je jako taková nepřipustná. Vzhledem k tomu, že se tato otázka týká výkladu samotného článku 267 SFEU, který v rámci řešení sporu v původním řízení není dotčen, výklad požadovaný v rámci uvedené otázky není objektivně nezbytný pro rozhodnutí, které musí předkládající soud vydat“⁷⁸.

117. Přístup Soudního dvora v jeho rozsudku a znění některých částí tohoto rozsudku se mohou zdát, přinejmenším na první pohled, velice zajímavé. Bližším zkoumáním je však možné jej chápat následovně.

118. Soudní dvůr zamýšlel pouze uvést, že pokud vyvstanou otázky týkající se splnění podmínek přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce stanovené v článku 267 SFEU, týká se přezkum těchto otázek samozřejmě *přípustnosti* žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, a nikoli její podstaty. Pokud tedy vyvstanou pochybnosti o tom, zda je předkládající orgán „soudem“ ve smyslu článku 267 SFEU (z důvodu údajné nedostatečné nezávislosti, jako tomu bylo ve věci Land Hessen, nebo z jakéhokoli jiného důvodu), představuje tato problematika předběžnou otázku řízení bez ohledu na to, zda byla předložena Soudnímu dvoru na základě přípustnosti, nebo zda tvořila předmět konkrétní předběžné otázky⁷⁹.

119. Je pravda, že postoj Soudního dvora k této otázce nebyl v průběhu let zcela shodný. Soudní povaha orgánu podávajícího žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla totiž posuzována z hlediska pravomoci Soudního dvora⁸⁰ i z hlediska přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce⁸¹. Oproti věci Land Hessen navíc Soudní dvůr v některých případech odpověděl na předběžné otázky týkající se pojmu „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU a zda lze vnitrostátní orgán podávající žádost o rozhodnutí o předběžné otázce za tento „soud“ považovat⁸².

120. Nedomnívám se však, že by na nevyhnutelnou různorodost judikatury shromážděné v průběhu let měl být kladen velký důraz, neboť může být přirozeně velmi závislá na okolnostech daného případu. Samozřejmě, i když je takové tvrzení z teoretického hlediska pravděpodobně neuspokojivé, nezdá se mi, že by vyvolávalo nějaký konkrétní problém. Skutečnost, že Soudní dvůr ověřuje soudní povahu vnitrostátního orgánu, který podává žádost o rozhodnutí

⁷⁷ Rozsudek Land Hessen, body 42 až 61.

⁷⁸ Tamtéž, bod 62.

⁷⁹ Iannuccelli, P., „L'indépendance du juge national et la recevabilité de la question préjudicielle concernant sa propre qualité de juridiction“, *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2021, s. 823 až 841.

⁸⁰ Viz zejména rozsudek ze dne 6. října 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, body 16 až 31).

⁸¹ Viz zejména rozsudek ze dne 21. ledna 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, body 51 až 80).

⁸² Viz zejména rozsudky ze dne 27. dubna 1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, body 21 až 24), ze dne 4. června 2002, Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, body 10 až 19), a ze dne 16. prosince 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, body 54 až 63).

o předběžné otázce, ať již v rámci pravomoci, přípustnosti, nebo (eventuálně) dokonce věci samé, má omezený praktický význam. Předkládající soud získá požadované vysvětlení, a pokud Soudní dvůr zjistí určitý problém, žádost odmítne z procesních důvodů a podstatou předběžných otázek se nezabývá⁸³.

121. Nechápu tedy rozsudek Soudního dvora ve věci Land Hessen tak, že se odchyluje od výše uvedené judikatury. Projednávané věci lze každopádně snadno odlišit od věcí Miasto Łowicz, Maler a Land Hessen, přičemž touto otázkou se nyní budu zabývat.

iii) Projednávané věci se liší od výše popsaných věcí

122. Na rozdíl od věci Miasto Łowicz může být odpověď Soudního dvora na první předběžnou otázku velmi dobře zohledněna, jelikož se týká správného složení soudního kolegia. Z tohoto hlediska je relevance první otázky spojena s nutností vyřešit konkrétní a skutečný problém, který přímo ovlivňuje řízení před předkládajícím soudem. V tomto ohledu má předseda kolegia za účelem napravení stavu nedodržení předpisů různé možnosti.

123. S odkazem na taxonomii uvedenou ve věci Miasto Łowicz mám za to, že projednávané věci jednoznačně spadají do *třetí kategorie*: předkládající soud se táže Soudního dvora, aby mohl vyřešit procesní otázku vnitrostátního práva před tím, než bude moci rozhodnout o meritu věci, které mu byly předloženy.

124. Projednávané věci zároveň spadají do *druhé kategorie*: předkládající soud vychází z ustanovení směrnice 2016/343, tedy z unijního právního předpisu, který obsahuje pravidla procesní povahy, která se zdají být použitelná v původních řízeních, a to *ratione personae* i *ratione materiae*⁸⁴.

125. V tomto kontextu a vzhledem k údajným vazbám mezi některými soudci soudních kolegií, které mají rozhodovat v původních řízeních a ministrem spravedlnosti/nejvyšším státním zástupcem, je logické, že si předkládající soud může klást otázku, zda jsou dotčená vnitrostátní opatření slučitelná s ustanoveními směrnice 2016/343. Článek 3 uvedené směrnice stanoví, že „členské státy zajistí, aby byla podezřelá nebo obviněná osoba považována za nevinnou, dokud její vina nebyla prokázána zákonným způsobem“. V tomto ohledu je třeba uvést, že presumpce nevinny je zakotvena v článku 48 Listiny, který – jak vyplývá z Vysvětlení k Listině – odpovídá čl. 6 odst. 2 a 3 EÚLP⁸⁵. Článek 6 směrnice 2016/343, který odráží bod 22 odůvodnění této směrnice, v zásadě stanoví, že důkazní břemeno při prokazování viny podezřelé nebo obviněné osoby leží na obžalobě a veškeré pochybnosti v tomto ohledu mají být vykládány ve prospěch podezřelých nebo obviněných osob.

126. Otázka, zda ustanovení směrnice 2016/343 *skutečně brání* takovým vnitrostátním opatřením, jako jsou opatření dotčená v projednávaných věcech, je tedy otázkou, která se týká věci samé, a nikoli přípustnosti první otázky.

127. Zadruhé se na rozdíl od věci Maler otázka nastolená předkládajícím soudem týká slučitelnosti některých vnitrostátních opatření s ustanoveními primárního a sekundárního unijního práva. Jinými slovy, projednávané věci nejsou pouze (vybledlým) obrazem toho, co je

⁸³ Viz rovněž stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve věci Gullotta a Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, body 15 a 25).

⁸⁴ Jak bylo uvedeno výše v bodech 69 až 71 tohoto stanoviska.

⁸⁵ Viz například rozsudek ze dne 25. února 2021, Dalli v. Komise (C-615/19 P, EU:C:2021:133, bod 223).

především vnitřním problémem vnitrostátního právního řádu. Kromě toho se podstata věci týká spíše základního prvku neustrannosti soudců, a nikoli pouhé technické otázky, k níž v unijním právu neexistuje žádný jednotný přístup. Kromě toho tyto potenciální otázky mají na první pohled určitou závažnost a mohou mít významné systémové důsledky. Konečně tyto věci byly Soudnímu dvoru předloženy v rámci zvláštního právního kontextu, ve kterém není možnost takového systému k „automatické nápravě“ zdaleka zřejmá.

128. Zatřetí, Soudní dvůr ve věci Land Hessen poskytl vysvětlení požadovaná předkládajícím soudem. Existenční („jsem soud?“) a metafyzické („používám postup podle článku 267 SFEU za účelem ověření, zda tento postup mohu využít“) prvky, které jsou základem druhé předběžné otázky, nebránily Soudnímu dvoru, aby vznesené otázky posoudil. *Obiter dictum* Soudního dvora v bodě 62 uvedeného rozsudku má obecnou pedagogickou funkci. Pokud by Soudní dvůr v projednávaných věcech dospěl k závěru o nepřipustnosti žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce v plném rozsahu, předkládající soud by neobdržel žádné vodítko ke vzneseným otázkám.

129. Nejnovější judikatura Soudního dvora tedy zdaleka nezpochybňuje můj závěr o přípustnosti první předběžné otázky, ale ve skutečnosti ukazuje, z jakého důvodu je třeba na tuto otázku odpovědět, aby mohl předkládající soud rozhodnout ve věcech, které projednává.

B. K povaze a mezím čl. 19 odst. 1 SEU

130. V předchozí části tohoto stanoviska jsem se snažil vysvětlit, proč mám za to, že v souladu s použitím tradiční judikatury Soudního dvora týkající se jeho pravomoci a přípustnosti žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce je první otázka předkládajícího soudu přípustná. Rovněž jsem se pokusil o systematizaci novější judikatury Soudního dvora, která ukázala, proč tato judikatura ve skutečnosti nic na tomto tradičně otevřeném přístupu nezměnila.

131. Nyní je však třeba se zabývat (novým) slonem v místnosti (elephant in the room): článkem 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU. Nelze zastírat, že rozpačitost vůči posuzování přípustnosti v projednávaných věcech, jakož i možná v jiných věcech, které byly v nedávné době projednávány před Soudním dvorem nebo se stále projednávají, vyplývá do určité míry z „velkorysého“ přístupu, který Soudní dvůr přijal v souvislosti s výkladem čl. 19 odst. 1 SEU. Jelikož hmotněprávní meze nutnosti „spadat do oblasti“ unijního práva pro založení pravomoci Soudního dvora v případě čl. 19 odst. 1 SEU odpadly, logicky se objevily obavy ohledně případného příliš širokého uplatnění čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU⁸⁶. Dříve nebo později může být dokonce lákavé znovu tato omezení na úrovni přípustnosti zavést⁸⁷.

132. Nelze popřít, že přístup přijatý ve věci Associação Sindical dos Juízes Portugueses je dalekosáhlý: oblast působnosti čl. 19 odst. 1 SEU je široká, a to jak *ratione materiae* (zahrnující všechny oblasti, na které se vztahuje unijní právo, bez ohledu na to, zda členské státy v jednotlivém případě provádějí unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny), tak *ratione iudicis* (zahrnující všechny vnitrostátní orgány, které mohou jakožto soud rozhodovat o otázkách týkajících se uplatňování a výkladu unijního práva). Jak jsem uvedl ve svém stanovisku ve věci AFJR, je skutečně poměrně složité najít vnitrostátní soud, který ze své podstaty nemůže nikdy rozhodovat o otázkách unijního práva⁸⁸.

⁸⁶ Jak již bylo uvedeno v mém stanovisku ve věci AFJR, bod 212 a násl.

⁸⁷ V té chvíli by totiž výše uvedená varování akademiků mohla být správná – viz výše body 108 a 109 a poznámka pod čarou 69.

⁸⁸ Viz mé stanovisko ve věci AFJR, bod 207.

133. V tomto ohledu by bylo možné tvrdit, že vzhledem k široké oblasti působnosti čl. 19 odst. 1 SEU je důvodný restriktivnější přístup k *přípustnosti* věcí, v nichž vyvstávají otázky podle tohoto ustanovení. V takovém případě by kritéria přípustnosti představovala stavidla, která brání tomu, aby Soudní dvůr byl zaplaven nespočtem žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce týkajících se různých aspektů, které by podle některých vnitrostátních soudů mohly vyvolat otázky nezávislosti vnitrostátní soudní moci.

134. V této části vysvětlím, proč s tímto názorem nesouhlasím. Jsem totiž přesvědčen, že přístup Soudního dvora k této otázce – je-li správně vymezen a používán – je správný. Za tímto účelem je třeba připomenout skutečnou povahu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU: jedná se pouze o mimořádný prostředek pro mimořádné případy. Laťka přístupu z hlediska přípustnosti je a měla by zůstat nízká, zatímco věcná hranice pro její porušení je relativně vysoká (1). Tímto způsobem čl. 19 odst. 1 SEU doplňuje, avšak případně může jít nad jejich rámec, dvě další klíčová ustanovení Smlouvy, která rovněž odrážejí zásadu soudní nezávislosti: článek 47 Listiny a článek 267 SFEU (2).

a) K povaze a rozsahu čl. 19 odst. 1 SEU

135. Nejprve je třeba zdůraznit, že výklad tohoto ustanovení ze strany Soudního dvora se odráží v textu čl. 19 odst. 1 SEU, který ukládá členským státům povinnost „stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v *oblastech pokrytých právem Unie*“. Povinnost uvedená v tomto ustanovení je široká a bezpodmínečná. Je obecná a nezávisí na okolnostech dané věci.

136. Je rovněž těžko zpochybnitelné, že minimální záruky nezávislosti soudů musí být v zásadě zajištěny pro všechny soudy a pro všechny jejich činnosti. Je absurdní tvrdit, že vnitrostátní pravidlo o organizaci soudnictví není problematické v čistě vnitrostátních záležitostech, avšak může být problematické vždy, když se použije ustanovení nebo zásada unijního práva. (Ne)závislost je o kontrole, tlaku a vlivu. Je strukturální. Musí být zaručena průřezově. Osoba, která ovlivňuje, nebo dokonce ovládá soudce nebo soud, se může zajisté rozhodnout, že v konkrétním případě tento vliv vykonávat nebude. To by však sotva mohlo znamenat, že takový soudce je obecně „nezávislý“⁸⁹. Z tohoto důvodu jednoduše neexistuje „nezávislost soudů v oblasti působnosti unijního práva“ na rozdíl od „nezávislosti soudů ve věcech čistě vnitrostátních“⁹⁰. Neexistuje žádná „částečná“ nezávislost soudů⁹¹.

137. Kromě toho je často nemožné na začátku řízení určit, zda se ustanovení nebo zásada unijního práva může později ukázat jako použitelná v průběhu daného řízení. Kromě toho řada soudních rozhodnutí může kdykoli po jejich vydání vstoupit z nějakého důvodu do unijního „soudního prostoru“. Vzájemné uznávání, nemluvě o vzájemné důvěře, by těžko fungovalo, pokud by vnitrostátní orgány musely pokaždé ověřovat, zda k vyvolání určitých právních účinků v jiném členském státě byl soud jiného členského státu „dostatečně nezávislý“, když se zabýval (původně) čistě vnitrostátní věcí, která následně překročila hranici (metaforicky řečeno).

⁸⁹ Je zajímavé, že ne příliš odlišné myšlenky, pokud jde o „odvětvovou nezávislost“, se po roce 1989 objevily v několika dřívějších komunistických státech jakožto prostředek sebeospravedlnění a kontinuity soudnictví, což naznačovalo, že v některých oblastech (například v „politice svobodného občanského práva“) byli soudci (už) nezávislí z velké části z toho důvodu, že v těchto oblastech (již) neexistovaly pokusy ovlivnit výsledek konkrétních případů. Pro vynikající a čtivé pojednání v angličtině o tom, jak přesně tento systém fungoval (a jak nedokonalá je tato logika z pohledu ryzí soudní nezávislosti), viz například Markovits, I., *Justice in Lütz: Experiencing Socialist Law in East Germany*, Princeton University Press, 2010.

⁹⁰ V tomto ohledu viz rovněž mé stanovisko ve věci *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:339, body 54 a 55).

⁹¹ Nebo „založené na právním odvětví“: myšlenka, že zatímco v „politických případech“ mohou takové problémy existovat, tak ve více „technické oblasti unijního práva“, například v právu o DPH nebo právu životního prostředí, by se postupovalo správně, může napadnout pouze někoho, kdo neví nic o tom, jak funguje (nebo spíše nefunguje) ovlivněný soudní systém nebo si na to nevzpomíná.

138. Tento problém však není omezen na horizontální rozměr vzájemné spolupráce mezi členskými státy⁹². V takovém systému, jako je systém Unie, ve kterém je právo hlavním prostředkem pro dosažení integrace, má prvořadý význam existence nezávislého soudního systému (na centrální i na vnitrostátní úrovni), který může zajistit správné uplatňování tohoto práva. Jednoduše řečeno, bez nezávislého soudnictví by již neexistoval skutečný právní systém. Pokud neexistuje „právo“, může jen stěží docházet k větší integraci. Pokud se na soudní mapě Evropy začnou objevovat právní černé díry, bude snaha o vytvoření „stále užšího svazku mezi národy Evropy“ odsouzena k zániku.

139. S ohledem na výše uvedené důvody je nezbytné, aby evropský soudní systém kategoricky trval na minimálních zárukách nezávislosti a nestrannosti soudců ve všech členských státech *bez ohledu* na to, zda daný soud v konkrétní věci skutečně uplatňuje unijní právo.

140. Nicméně veškeré tyto strukturální argumenty týkající se toho „proč“, nám neříkají moc o tom, „jak“. Má čl. 19 odst. 1 SEU *neomezenou* oblast působnosti, a zachycuje tak veškeré potenciální problémy spojené s organizací soudů členských států, jejich postupy a praxi? Jinými slovy, je čl. 19 odst. 1 SEU jako silný elektronový mikroskop, který dokáže odhalit dokonce i ty nejmenší částice, které mohou (či nemohou) ovlivnit „zdraví“ vnitrostátní soudní moci?

141. Mám za to, že odpověď musí být záporná. *Věcná* působnost čl. 19 odst. 1 SEU zatím neurčuje *hranici* požadovanou pro jeho *porušení*. *Věcná* působnost je *oblast*, na níž se vztahují zásady zakotvené v tomto unijním ustanovení: vnitrostátní opatření spadající do této oblasti tedy mohou být předmětem posouzení slučitelnosti se zásadami, které z ní vyplývají. Posledně uvedené je *měřítko*, které je třeba použít k provedení tohoto posouzení.

142. Toto tvrzení vyžaduje několik upřesnění.

143. Zaprvé, jaké je ve skutečnosti *měřítko* případného porušení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU? Opět: Znění čl. 19 odst. 1 SEU stanoví povinnost členského státu, a tudíž i to, kdy tato povinnost není splněna. Členské státy toto ustanovení porušují pouze tehdy, pokud „nestanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany“.

144. Souhlasím tedy s generálním advokátem E. Tančevem, že čl. 19 odst. 1 SEU je ustanovením, které se týká zejména strukturálních a systematických prvků vnitrostátních právních rámců⁹³. Bez ohledu na to, zda tyto prvky pramení z aktů vnitrostátní zákonodárné nebo výkonné moci, nebo ze soudní praxe, mohou zpochybnit schopnost členského státu zajistit účinnou soudní ochranu jednotlivcům. Jinými slovy, podle čl. 19 odst. 1 SEU je podstatné to, zda je soudní systém členského státu v souladu se zásadou právního státu, která je jednou ze základních hodnot Unie, jež je rovněž uvedena v článku 2 SEU.

145. Toto je podle mého názoru tvrzení, které nebylo doposud Soudním dvorem výslovně ani přijato, ani vyvráceno. Soudní dvůr se totiž touto otázkou nezabýval, neboť to pro rozhodnutí ve věcech, které mu byly předloženy, nebylo nutné.

⁹² V této souvislosti viz zejména rozsudky ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky soudního systému) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), a ze dne 17. prosince 2020, Openbaar Ministerie (Nezávislost vystavujícího justičního orgánu) (C-354/20 PPU a C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033).

⁹³ Viz zejména stanoviska generálního advokáta E. Tančeva ve věci Komise v. Polsko (Nezávislost obecných soudů) (C-192/18, EU:C:2019:529, bod 115), jakož i v spojených věcech Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2019:775, bod 125).

146. Zadruhé, pokud by tomu tak skutečně bylo, nebyla a nemusela by laťka *přípustnosti* ve vztahu k čl. 19 odst. 1 SEU být výše než obvykle. V tomto ohledu jsou tradiční judikatura a přístup v oblasti přípustnosti, jak bylo podrobně vysvětleno v předchozí části tohoto stanoviska, dostatečné. Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU má již totiž v sobě poměrně vysoký *věcný* práh pro své porušení.

147. Článek 19 odst. 1 SEU obsahuje mimořádný prostředek pro mimořádné situace. Jeho cílem není zachytit veškeré možné problémy vyvstávající ohledně vnitrostátního soudnictví, ale pouze problémy určité závažnosti a/nebo systémové povahy, u nichž je málo pravděpodobné, že vnitrostátní právní řád poskytuje přiměřený prostředek nápravy.

148. *Závažností a systémovou povahou* nechci tvrdit, že k porušení tohoto ustanovení musí problém nutně vyvstat ve značném množství případů nebo mít vliv na velkou část vnitrostátního soudního systému. Klíčovou otázkou je spíše to, zda (jednorázový či opakovaný) problém předložený Soudnímu dvoru může ohrozit řádné fungování vnitrostátního soudního systému a tím ohrozit schopnost dotčeného členského státu poskytnout jednotlivcům dostatečné prostředky nápravy.

149. Z tohoto hlediska není ve vnitrostátních soudních systémech nouze o situace, které se mohou týkat jednotlivých, či dokonce opakovaných, a tedy strukturálních pochybení, ale které nepřekročí práh čl. 19 odst. 1 SEU. Jako příklady lze uvést nesprávnou indexaci platů soudců v daném roce; neschválení „vánočních“ prémie; nepřidělení věci správné soudní komoře nebo správnému soudci zpravodaji; nepovýšení nejkvalifikovanější osoby na místo předsedy komory a další. Naopak legalita jediného, avšak klíčového, jmenování soudce může mít – přestože k němu došlo pouze jednou – systémové dopady, které mohou odůvodnit přezkum podle čl. 19 odst. 1 SEU⁹⁴.

150. Dalším aspektem, který je podle mého názoru v rámci čl. 19 odst. 1 SEU relevantní, je, zda vnitrostátní systém poskytuje – *právní i skutkové* – strukturální záruky dostatečné k tomu, aby případně *sám zhojil* problém, jakmile je zjištěn. Pokud obecný právní rámec zavedený členským státem může v zásadě napravit potenciální pochybení, nevedou případy jednotlivého *nesprávného použití* tohoto rámce automaticky k porušení čl. 19 odst. 1 SEU. Soudnímu dvoru nepřísluší pečlivě kontrolovat, zda vnitrostátní soudy dodržují vlastní vnitrostátní pravidla⁹⁵. Kromě prvků, které poukazují na širší důsledky, tedy jeden ojedinělý případ údajného pochybení při výkladu nebo použití vnitrostátního ustanovení, v *jinak zdravém* právním systému, který je v souladu s unijním právem, neporušuje čl. 19 odst. 1 SEU.

151. Je téměř očividné, že ne všechny otázky, které se mohou týkat pravidel upravujících soudnictví nebo soudní řízení, představují otázku týkající se zásady právního státu⁹⁶. Přezkum vnitrostátních opatření, která údajně ovlivňují nezávislost vnitrostátní soudní moci, ze strany Soudního dvora, nemůže být omezen pouze na *patologické* situace.

⁹⁴ Viz v tomto ohledu mé stanovisko ve věci AFJR, body 265 až 279 (týkající se nesprávného jmenování vedoucího soudní inspekce).

⁹⁵ V podobném ohledu v jiném kontextu viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 1. prosince 2020, Ástráðsson v. Island (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, bod 209 a citovaná judikatura); (dále jen „Ástráðsson“).

⁹⁶ Viz obdobně rozsudek ze dne 26. března 2020, Přezkum Simpson a HG v. Rada a Komise (C-542/18 RX-II a C-543/19 RX-11, EU:C:2020:232, body 71 až 76). Viz rovněž v jiné souvislosti rozsudek ESLP ve věci Ástráðsson, bod 234.

152. Zatřetí, v rámci tohoto posouzení je klíčové zkoumat nejen „psané právo“, ale rovněž „právo v praxi“. Soudní dvůr soustavně přezkoumává slučitelnost vnitrostátních právních předpisů s unijním právem, jelikož vnitrostátní předpisy se uplatňují v praxi⁹⁷, s ohledem na to, jak je vykládají vnitrostátní soudy⁹⁸ a případně se zohledněním obecných právních zásad daného vnitrostátního právního řádu⁹⁹. Z tohoto důvodu trval Soudní dvůr na tom, že údajná porušení čl. 19 odst. 1 SEU je třeba vždy zkoumat v jejich kontextu a se zohledněním *všech relevantních prvků*. Technické aspekty problému předloženého Soudnímu dvoru nelze posuzovat v „klinické izolaci“, avšak v širším právním a institucionálním prostředí¹⁰⁰.

153. Soudní dvůr tedy jasně nahlíží nad rámec jednotlivého ustanovení. Tato kontrola se neomezuje pouze na úzce související ustanovení vnitrostátního práva, ale ve skutečnosti se vztahuje na i na širší právní a institucionální prostředí¹⁰¹. Zjednodušeně řečeno, každé potenciální onemocnění jednotlivého „pacienta“ se musí posoudit s přihlédnutím k jeho celkovému „zdraví“ s ohledem na nezávislost soudnictví.

154. Z tohoto hlediska mi není jasné, jak může být přístup k čl. 19 odst. 1 SEU uvedený v této části v rozporu s rovností členských států nebo jak může stanovit dvojí měřítko. Měřítka je přesně stejné a platí pro všechny. Objektivně velice rozdílný je však stav jednotlivých pacientů¹⁰². Rovnosti členských států lze těžko dosáhnout prostřednictvím čistě formální, ne-li formalistické kvality: se všemi se musí zacházet přesně stejně, a to bez ohledu na situaci a kontext, v němž se nacházejí. Slepá automaticnost není (materiální) rovnost, která vyžaduje nejen, aby se stejnými situacemi zacházelo stejně, ale také, aby se s odlišnými situacemi nezacházelo stejně¹⁰³.

155. Konečně začtvrté by takový výklad čl. 19 odst. 1 SEU vedl k tomu, že posouzení souladu vnitrostátního opatření se standardy čl. 19 odst. 1 SEU by se neprovádělo v rámci posuzování *přípustnosti* otázek („použije se čl. 19 odst. 1 SEU na dotčenou věc?“), ale při posuzování *merita* otázek („je dotčené vnitrostátní opatření v souladu se standardy stanovenými v čl. 19 odst. 1 SEU?“).

156. To vyvolává ještě další důležitou otázku, avšak více pragmatické povahy: může takový přístup vytvořit problémy s nápadem věcí před Soudním dvorem?

157. Jsem toho názoru, že nikoli.

158. Na straně jedné dává stávající judikatura Soudnímu dvoru možnost poměrně rychle odmítnout umělé nebo hypotetické věci nebo věci, v nichž přestože spadají *ratione materiae* do čl. 19 odst. 1 SEU, by vnitrostátní soud nemohl zohlednit (jako ve věci Miasto Łowicz) odpověď

⁹⁷ V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. listopadu 2003, Komise v. Finsko (C-185/00, EU:C:2003:639, bod 109).

⁹⁸ V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. prosince 2007, Komise v. Irsko (C-418/04, EU:C:2007:780, bod 166).

⁹⁹ V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. června 2003, Komise v. Francie (C-233/00, EU:C:2003:371, bod 84).

¹⁰⁰ Viz s dalšími odkazy mé stanovisko ve věci AFJR, zvláště body 243 a 244.

¹⁰¹ Viz například rozsudky A. K. a další, bod 142, nebo ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Žaloby) (C-824/18, EU:C:2021:153, body 98 až 106 a 163).

¹⁰² Pokud se vrátím k metafoře s pacientem, tvrzení, že objektivní kontext není v takových případech rozhodující, vede k zamyšlení nad požadavkem, aby první zdravotnický tým, který právě dorazil na místo dopravní nehody, nezkoumal pouze cestující ve vozidlech, která byla součástí této nehody, ale také všechny cestující ve všech ostatních vozidlech, včetně těch, kteří nebyli součástí nehody, ale kteří jednoduše zastavili proto, aby zjistili, co se stalo. Koneckonců to jsou *všichni cestující* a se všemi z nich musí být *zacházeno naprosto totožně* bez ohledu na okolnosti.

¹⁰³ Bartlett, R. C., a Collins, S. D., Aristotle's Nicomachean Ethics: A New Translation, University of Chicago Press, 2011.

Soudního dvora na předběžné otázky¹⁰⁴. Obdobně mohou být při nesplnění podmínek relevance a nezbytnosti odmítnuty věci, u nichž patrně chybí základní požadavky čl. 19 odst. 1 SEU a/nebo předkládající soud nevysvětlil, z jakého důvodu může vyvstat otázka podle čl. 19 odst. 1 SEU.

159. Jak jsem se snažil vysvětlit, *práh* porušení čl. 19 odst. 1 SEU je relativně vysoký. Pokud sporná vnitrostátní opatření, bez ohledu na to, zda jsou legální či protiprávní, nevykazují žádný skutečný problém týkající se právního státu (s ohledem na jejich závažnost a systémové dopady údajného porušení nebo neschopnost systému dosáhnout automatické nápravy), nezdá se být meritorní posouzení věci soudem Unie složitější ani časově náročnější než posouzení zaměřené na jejich přípustnost¹⁰⁵.

160. Ortodoxní použití klasické judikatury Soudního dvora v oblasti přípustnosti, pokud jde o případy, kdy se předběžné otázky týkají výkladu čl. 19 odst. 1 SEU, tedy podle mého názoru nevytváří žádné riziko otevření stavidel Soudního dvora ve vztahu ke zvláštním, nevhodně zvoleným nebo nečestným předběžným otázkám. Neukládá Soudnímu dvoru ani „vylepšit“ jeho obvyklé posouzení kritéria „nezbytnosti“ za účelem odmítnutí více věcí než je obvyklé.

b) Článek 19 odst. 1 SEU, článek 47 Listiny a článek 267 SFEU: tentýž obsah, ale jiný účel

161. Posledním prvkem, kterým je třeba se ve vztahu k čl. 19 odst. 1 druhému pododstavci SEU zabývat, je: jaký je vztah mezi tímto ustanovením a dalšími ustanoveními Smlouvy, která rovněž zakotvují zásadu nezávislosti soudnictví, zejména článkem 47 Listiny a článkem 267 SFEU¹⁰⁶? Vzájemná provázanost mezi těmito ustanoveními totiž vyvolala určité nejasnosti pro účastníky řízení, jakož i pro několik předkládajících soudů. Obsahují tato ustanovení různé druhy „nezávislosti soudnictví“? Je možné, že vnitrostátní soud může být pro účely jednoho z těchto ustanovení nezávislý, avšak pro účely druhého z nich nedostatečně nezávislý? Existují tedy v unijním právu různé „nezávislosti soudnictví“?

162. Podle mého názoru je odpověď jednoduše „ne“: existuje *pouze jedna a tatáž zásada* nezávislosti soudnictví. Kromě toho, že je to zjevné z logického hlediska, je tato úvaha potvrzena také skutečností, že Soudní dvůr na tento pojem odkazuje stejným způsobem bez ohledu na to, jaké unijní ustanovení je v daném případě použito¹⁰⁷. Nemohu tedy jinak než plně souhlasit s generálními advokáty E. Tančevem a G. Hoganem, že obsah čl. 19 odst. 1 SEU i článku 47 Listiny je z hlediska nezávislosti soudnictví v zásadě stejný¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Pro nedávný příklad viz stanovisko generálního advokáta P. Pikamäe ve věci IS (Protiprávnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce) (C-564/19, EU:C:2021:292, body 85 až 92).

¹⁰⁵ V tomto ohledu by důvody Soudního dvora uvedené v rozsudku Maler ohledně přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce mohly být velmi dobře použity ve stejném rozsahu a stejně podrobně v rozhodnutí ve věci samé.

¹⁰⁶ Ponechám stranou další specifické režimy (typicky sekundárního práva), které rovněž uznávají a dále rozvíjejí koncept nezávislosti soudnictví a které mohou být rovněž dotčeny ve zvláštních případech, jako je rozhodnutí Komise ze dne 13. prosince 2006, kterým se zřizuje mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci (Úř. věst. 2006, L 354, s. 56). Podrobně viz mé stanovisko ve věci AFJR, body 183 až 225.

¹⁰⁷ Viz zejména rozsudky ze dne 16. února 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, body 37 a 38) (týkající se článku 267 SFEU); A. K. a další (body 121 a 122) (týkající se článku 47 Listiny); ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, body 71 až 73) (týkající se čl. 19 odst. 1 SEU), a ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců u Nejvyššího soudu – Žaloby) (C-824/18, EU:C:2021:153, bod 143).

¹⁰⁸ Viz stanovisko generálního advokáta G. Hogana ve věci Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, body 45 a 46), jakož i stanovisko generálního advokáta E. Tančeva ve věci A. K. a další, EU:C:1019:551, bod 85.

163. Tentýž obsah však v individuálním případě nutně neznamená tentýž výsledek. Pokud jde o jejich rozsah a účel v rámci struktury Smluv, jsou tato tři ustanovení odlišná. Tento rozdíl znamená, že je třeba provést poněkud odlišný druh přezkumu podle každého z těchto tří ustanovení.

164. Článek 19 odst. 1 SEU má širokou působnost, která přesahuje situace, kdy se jednotlivý případ řídí unijním právem podle klasického pojetí. Ukládá členským státům povinnost zajistit, aby organizace a fungování jejich soudních orgánů s ohledem na jejich ústřední úlohu v unijním právním řádu dodržovaly hodnoty Unie, zejména zásadu právního státu. Hranice pro její porušení je poměrně vysoká: pouze otázky systémové povahy nebo určité závažnosti, u nichž je nepravděpodobné, že je lze napravit prostřednictvím vnitrostátního systému opravných prostředků, zakládají porušení. Analýza Soudního dvora v tomto kontextu jasně překračuje rámec individuálního spisu a zahrnuje širokou institucionální a ústavní strukturu vnitrostátního soudnictví.

165. Článek 47 Listiny je ustanovením zakotvujícím subjektivní právo každého účastníka řízení na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces, k čemuž dochází pouze tehdy, pokud věc spadá do působnosti unijního práva podle čl. 51 odst. 1 Listiny. V tomto rámci má každý účastník právo dovolávat se porušení článku 47 Listiny. Ověření „nezávislosti“ soudu v tomto kontextu vyžaduje podrobné a konkrétní posouzení všech relevantních okolností. Otázky spojené s určitým strukturálním nebo systémovým znakem vnitrostátního soudního systému jsou relevantní pouze v rozsahu, v němž mohly mít dopad na jednotlivá řízení. Míra přezkumu ze strany Soudního dvora, pokud jde o nezávislost dotčeného soudního orgánu, je v tomto kontextu nízká: ne všechna porušení právních předpisů představují porušení článku 47 Listiny. Za tímto účelem se vyžaduje určitá závažnost. Jakmile je však požadovaná míra závažnosti dosažena, postačuje to k tomu, aby došlo k porušení článku 47 Listiny, neboť za účelem respektování subjektivního práva vyplývajícího z unijního práva nemusí být splněna žádná další podmínka.

166. Konečně, článek 267 SFEU má širokou věcnou působnost a vztahuje se na všechny situace, v nichž lze použít jakékoli unijní ustanovení, a dokonce i na určité situace, které nespadají do působnosti unijního práva¹⁰⁹. Pojem „soud“ (který už z definice vyžaduje, aby jeho členové byli nezávislí) má v rámci tohoto ustanovení funkční povahu: umožňuje určit vnitrostátní orgány, které se mohou stát protějšky Soudního dvora v rámci řízení o předběžné otázce. Analýza podle článku 267 SFEU se zaměřuje na strukturální otázku spíše na obecné úrovni: postavení tohoto orgánu v rámci institucionálního rámce členských států. Míra přezkumu Soudního dvora, pokud jde o nezávislost tohoto orgánu, není v tomto kontextu příliš intenzivní. Cílem článku 267 SFEU je totiž pouze určit správné institucionální protějšky, pokud jde o přípustnost.

167. Toto rozlišení má poměrně významné důsledky pro účastníky řízení a předkládající soudy.

168. Potenciální problém vyplývající z porušení článku 47 Listiny může vzniknout pouze ve vztahu k subjektivnímu právu zaručenému unijním právem¹¹⁰. To může vyloučit uplatnění tohoto ustanovení za okolností, kdy vnitrostátní soudci sami nastolují otázky týkající se slučitelnosti jejich systému se zásadou soudní nezávislosti platné v unijním právu, jelikož samotný

¹⁰⁹ Viz zejména rozsudek ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, body 50 až 53). K některým konkrétním otázkám, které to vyvolává, viz nedávno mé stanovisko ve věci J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:649, body 27 až 74).

¹¹⁰ Zvláštním případem jsou situace, v nichž je působnost unijního práva podle čl. 51 odst. 1 Listiny vyvolána zvláštním režimem sekundárního unijního práva, což pak činí použitelným článek 47 Listiny. Viz mé stanovisko ve věci AFJR, body 196 až 202.

soudci pravděpodobně nebudou mít právo vyplývající z unijního práva, o které se jedná ve sporech, které jim byly předloženy. Naproti tomu otázky vznesené samotnými soudci jsou zajisté možné a přípustné na základě čl. 19 odst. 1 SEU a článku 267 SFEU¹¹¹.

169. Dále druh přezkumu, hranice a intenzita mohou vést k odlišným výsledkům z hlediska (ne)slučitelnosti. Konkrétně je určitě možné, že jedna a tatáž otázka může představovat porušení článku 47 Listiny, zatímco podle čl. 19 odst. 1 SEU nepředstavuje problém¹¹², a stejně tak může dojít k porušení čl. 19 odst. 1 SEU, a nikoli článku 47 Listiny¹¹³.

170. Poté, co jsem dospěl k závěru, že první otázka je přípustná, se nyní budu zabývat věcí samou.

C. K věci samé

171. Svou otázkou se předkládající soud Soudního dvora táže, zda čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ve spojení s článkem 2 SEU a se zásadou právního státu vyjádřenou v tomto ustanovení, jakož i s čl. 6 odst. 1 a 2 ve spojení s bodem 22 odůvodnění směrnice 2016/343, musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátním předpisům, podle kterých může ministr spravedlnosti/nejvyšší státní zástupce na základě kritérií, která nebyla uveřejněna, delegovat soudce k vyšším soudům na dobu neurčitou, a toto delegování kdykoli podle svého uvážení zrušit.

172. Podle ustálené judikatury zahrnuje pojem nezávislost soudnictví dva aspekty: vnější a vnitřní.

173. *Vnější* aspekt (nebo nezávislost *stricto sensu*) předpokládá, že soud je chráněn před vnějšími zásahy nebo tlaky, které by mohly narušit nezávislost rozhodování jeho členů, pokud jde o spory, které jim jsou předloženy. Jak vhodně uvedl generální advokát G. Hogan ve svém nedávném stanovisku, nezávislost *stricto sensu* předpokládá, že vnitrostátní soud může „vykonávat funkci zcela samostatně, není hierarchicky na nikoho vázán ani není nikomu podřízen a od nikoho nepřijímá příkazy či pokyny jakéhokoli původu“¹¹⁴.

174. *Vnitřní* aspekt souvisí s pojmem nestrannost a týká se rovného odstupu ve vztahu ke stranám sporu a jejich příslušným zájmům s ohledem na předmět sporu. Tento aspekt vyžaduje objektivitu a neexistenci jakéhokoli zájmu na vyřešení sporu mimo striktního použití právního předpisu. Jak zdůraznil generální advokát D. Ruiz-Jarabo Colomer ve věci De Coster, nestrannost od soudců vyžaduje „psychologický postoj původní lhostejnosti“ ohledně sporů, aby byl (a jevil se) stejně vzdálený vůči všem účastníkům řízení¹¹⁵.

¹¹¹ V tomto ohledu viz rovněž stanovisko generálního advokáta G. Hogana ve věci Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, body 33 až 47).

¹¹² Došlo k jednotlivému porušení článku 47 Listiny, které nedosahuje hranice závažnosti čl. 19 odst. 1 SEU.

¹¹³ Druh porušení dosáhl hranice stanovené v čl. 19 odst. 1 SEU, ale podle článku 47 Listiny neexistovala subjektivní práva vyplývající z unijního práva (naposledy v podstatě situace v rozsudku ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Žaloby) (C-824/18, EU:C:2021:153, zejména bod 89).

¹¹⁴ Stanovisko generálního advokáta G. Hogana ve věci Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, bod 58).

¹¹⁵ Stanovisko generálního advokáta D. Ruiz-Jarabo Colomera ve věci De Coster (C-17/00, EU:C:2001:366, bod 93) s odkazem na spisy právníka P. Calamandreia.

175. Jak Soudní dvůr opakovaně uvedl, oba tyto požadavky vyžadují „pravidla, zejména pokud jde o složení orgánu, jmenování, funkční období, jakož i důvody pro zdržení se hlasování, vyloučení pro podjatost a odvolání jeho členů, která umožní rozptýlit jakékoli legitimní pochybnosti jednotlivců o neovlivnitelnosti uvedeného orgánu ve vztahu k vnějším skutečnostem a jeho neutralitě ve vztahu k zájmům vzájemně se střetávajícím ve věci“¹¹⁶.

176. V této souvislosti se zdá, že relevantní otázkou v projednávaných věcech je následující otázka: poskytují dotčená vnitrostátní opatření, zejména opatření ovlivňující *složení* soudních kolegií v trestním řízení, dostatečné záruky nezávislosti a nestrannosti každého člena těchto kolegií, aby rozptýlily veškeré pochybnosti jednotlivců o tom, že by tito členové mohli být ovlivněni vnějšími faktory nebo by mohli mít určitý osobní zájem na výsledku řízení?

177. Mám za to, že odpověď na tuto otázku je jednoznačně záporná. Dotčená vnitrostátní opatření se totiž jeví jako vysoce problematická s ohledem na vnitřní i vnější aspekt nezávislosti.

178. Na počátku musím zdůraznit, že unijní právo nepředepisuje členským státům určitý ústavní model, který řeší vztahy a interakci mezi jednotlivými druhy státní moci, samozřejmě za podmínky, že je zachováno určité základní oddělení mocí charakteristické pro právní stát¹¹⁷. Unijní právo nebrání členským státům, aby využily takový systém, podle něhož mohou být soudci ze služebních důvodů dočasně delegováni k jinému soudu, buď na stejné úrovni, nebo k soudu vyššímu¹¹⁸.

179. V systémech, ve kterých ministerstvo spravedlnosti odpovídá za organizační a personální otázky týkající se soudní moci, mohou rozhodnutí o delegování jednotlivých soudců spadat do pravomoci ministra. Pokud jsou dodrženy zákonné postupy, byly vydány všechny příslušné souhlasy vyžadované vnitrostátním právem¹¹⁹ a *obvyklá pravidla* týkající se jmenování, funkčního období a odvolání soudců *zůstanou použitelná po dobu delegace*, není ani tento aspekt sám o sobě problematický.

180. Tak tomu podle všeho zjevně není v případě vnitrostátní právní úpravy dotčené v projednávaných věcech. Delegovaní soudci v mnoha ohledech nepodléhají běžným pravidlům, avšak poněkud zvláštnímu – a velice problematickému – právnímu režimu.

181. Zaprvé mám za to, že v systému, který dodržuje zásadu právního státu, by měla existovat alespoň určitá transparentnost a odpovědnost za rozhodnutí o delegování soudců. Aby bylo jasno, nedomnívám se, že tato rozhodnutí musí nutně podléhat určitému (přímému) soudnímu přezkumu. K zabránění svévolnosti a riziku manipulace by totiž měly existovat jiné formy přezkumu¹²⁰.

¹¹⁶ Viz nedávné rozsudky Land Hessen, bod 52 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Žaloby) (C-824/18, EU:C:2021:153, bod 117).

¹¹⁷ Rozsudek A. K. a další, bod 130 a citovaná judikatura. Podrobně s dalšími odkazy viz mé stanovisko ve věci AFJR, bod 230.

¹¹⁸ Stejně tak rozsudky ESLP ze dne 25. října 2011, Richert v. Polsko (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, bod 44), a ze dne 20. března 2012, Dryzek v. Polsko (CE:ECHR:2012:0320DEC001228509, bod 49).

¹¹⁹ Například od orgánů soudcovské samosprávy a/nebo předsedů nebo rad příslušných soudů a/nebo dotčeného soudce.

¹²⁰ Viz rozsudek ESLP ze dne 25. října 2011, Richert v. Polsko (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, body 42 a 44, jakož i citovaná judikatura).

182. Zejména jakékoliv rozhodnutí týkající se delegování soudce (zahájení nebo zrušení) by měla být přijata na základě předem známých kritérií a být řádně odůvodněna. Podle mého názoru nemusí být abstraktní kritéria ani zvláštní odůvodnění zvláště podrobná. Musí však být schopny nabídnout minimální stupeň jasnosti ohledně toho, proč a jakým způsobem bylo dané rozhodnutí přijato, aby zajistily určitou formu dohledu¹²¹.

183. Takový prvek však v případě dotčených vnitrostátních opatření chybí. Jak uvedl předkládající soud, kritéria používaná ministrem spravedlnosti/nejvyšším státním zástupcem pro delegování soudců a pro zrušení tohoto delegování, pokud existují, nejsou každopádně zveřejněna. Rozumím rovněž tomu, že tato rozhodnutí neobsahují žádné odůvodnění. Za těchto podmínek je obtížné mluvit o nějaké formě transparentnosti, odpovědnosti a kontroly.

184. Kromě toho skutečnost, že delegování je na dobu neurčitou a může být kdykoliv zrušeno na základě volného uvážení ministra spravedlnosti/nejvyššího státního zástupce, je zdrojem značných obav. Ve skutečnosti si lze sotva představit zjevnější příklad přímého rozporu se zásadou neodvolatelnosti soudců. V tomto ohledu se domnívám, že (soudní) delegování by mělo za normálních okolností trvat určitou dobu, určenou buď v závislosti na dané době, nebo do doby, než dojde k jiné objektivně prokazatelné události (například pokud je počet pracovníků soudu opět úplný nebo pokud se vyřeší zbylé nevyřešené případy, a to především v závislosti na konkrétním důvodu delegace)¹²².

185. V tomto ohledu musí být samozřejmě možná určitá flexibilita týkající se okolností odůvodňujících delegaci nebo její zrušení i jejího trvání. Nicméně výkon neomezené, nepřezkoumatelné a netransparentní diskreční pravomoci ponechané ministru spravedlnosti/nejvyššímu státnímu zástupci při delegování soudců a *jejich odvolání* kdykoliv to uzná za vhodné, patrně daleko překračuje meze toho, co by mohlo být považováno za přiměřené a nezbytné k zajištění řádného fungování a pracovního postupu v rámci vnitrostátní soudní struktury. Jak uvedl Evropský parlament, „posuzovací pravomoc může být nutným zlem moderní správy; absolutní pravomoc ve spojení s naprostým nedostatkem transparentnosti je však v zásadním rozporu s právním řádem“¹²³.

186. Zatřetí, nejenže je pravomoc vykonávat tuto neomezenou diskreci svěřena členovi vlády (a nikoli například nezávislému orgánu soudní samosprávy, což by mohlo problém do určité míry zmírnit), ale tento člen vlády má rovněž „zdvojenou funkci“. Podle současného ústavního uspořádání zastává ministr spravedlnosti rovněž funkci nejvyššího státního zástupce. To je podle mého názoru jeden z nejvíce znepokojujících – ne-li nejvíce znepokojující – rys vnitrostátního právního rámce.

187. V tomto postavení je ministr spravedlnosti vedoucím vyšetřovacím orgánem v členském státě a má pravomoc nad celým systémem státního zastupitelství. Má široké pravomoci ve vztahu k podřízeným státním zástupcům. Vnitrostátní právo mu mimo jiné přiznává pravomoc přijímat rozhodnutí „týkající se obsahu aktu u soudu“ podřízeného státního zástupce, který musí jednat v souladu s takovými rozhodnutími¹²⁴.

¹²¹ Jakýmkoli vhodným způsobem: ať je to ostatními členy vlády a/nebo vnitrostátním parlamentem, dohledem sdělovacích prostředků a veřejného mínění, nebo v konečném důsledku případným žalobcem, který by mohl mít pochybnosti o správném složení kolegia, které má rozhodnout o jeho věci, a může mít v úmyslu tuto otázku vznést v průběhu tohoto řízení.

¹²² Viz rozsudek ESLP ze dne 25. října 2011, Richert v. Polsko (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, bod 45).

¹²³ Zpráva Evropského parlamentu (2006) k 21. a 22. výroční zprávě Komise o kontrole uplatňování práva Společenství (A6–0089/2006 final), s. 17.

¹²⁴ Pro více podrobností a hodnocení viz stanovisko Benátské komise k zákonu o státním zastupitelství ve znění pozdějších předpisů (2017), stanovisko 892/2017.

188. To vytváří „dábelské“ spojení mezi dvěma institucionálními orgány, které by obvykle měly fungovat odděleně. Pokud jde konkrétně o otázku delegování soudců, toto delegování totiž umožňuje nadřízenému jedné ze stran každého trestního řízení (státní zástupce) složit (část) kolegia, která bude rozhodovat o věcech zahájených jeho podřízenými státními zástupci.

189. Z toho zjevně vyplývá, že někteří soudci mohou být podněcováni k tomu, aby (přínejmenším) rozhodli ve prospěch státního zástupce nebo obecněji tak, jak se to líbí ministrovi spravedlnosti/nejvyššímu státnímu zástupci. Pro soudce nižších soudů může být možnost odměny ve formě delegování k vyššímu soudu lákavá a může jim nabídnout lepší perspektivu služebního postupu a vyšší plat. Delegovaní soudci pak mohou být odrazeni od nezávislého jednání, aby se vyhnuli nebezpečí zrušení jejich delegace ministrem spravedlnosti/nejvyšším státním zástupcem.

190. Konečně začtvrté výše popsanou situaci ještě zhoršuje skutečnost, že někteří delegovaní soudci mohou rovněž zastávat funkci kárných zástupců u kárného zmocněnce pro soudce obecných soudů. Není jisté přehnané se domnívat, že soudci nemusí být ochotni nesouhlasit s kolegy, kteří proti nim mohou někdy zahájit kárné řízení. Kromě toho mohou být takové osoby ze strukturálního hlediska vnímány tak, že vykonávají „rozptýlenou kontrolu a dohled“ v rámci soudních kolegií a soudů, ke kterým byly delegováni, a to z důvodu kontextu a parametrů jejich delegace.

191. Není překvapující, že u Soudního dvora nyní probíhá několik řízení, v nichž je zpochybňována slučitelnost polského kárného režimu soudců s unijním právem¹²⁵. V usnesení ze dne 8. dubna 2020 Soudní dvůr v tomto ohledu uvedl několik potenciálních problémů¹²⁶. Je rovněž obecně známo, že v nedávné době bylo v Polsku zahájeno několik kárných řízení proti soudcům, kteří pouze využili možnosti podat Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU.

192. Stručně řečeno, dotčená vnitrostátní ustanovení zakládají na jedné straně poněkud znepokojivé propojení mezi delegovanými soudci, státními zástupci a vládou (jejím členem) a na straně druhé nezdravý zmatek mezi rolemi soudců, běžných státních zástupců a kárných zástupců.

193. Před učiněním závěru k tomuto bodu musím dodat, že argumenty předložené v tomto ohledu regionálním státním zástupcem v Lublinu se mi nezdají přesvědčivé. Není mi jasné, jak by skutečnost, že byl systém delegace soudců zaveden dlouho před nástupem současné vlády do funkce, mohla mít vliv na přezkum slučitelnosti tohoto systému s unijním právem. Ani skutečnost, že je povoleno pouze delegování se souhlasem dotčeného soudce (jelikož polský ústavní soud konstatoval protiústavnost delegování bez souhlasu)¹²⁷, nemůže zpochybnit žádný z výše uvedených závěrů.

194. Nemohu znovu nezdůraznit, že z pohledu unijního práva není s delegováním soudců jako takovým jakýkoliv problém za předpokladu, že tito soudci požívají v průběhu své delegace v rámci vnitrostátních soudních systémů stejné záruky, pokud jde o neodvolatelnost a nezávislost, jako ostatní soudci v rámci uvedeného soudu. Nicméně z důvodů, kterými jsem se podrobně zabýval v této části, tomu tak zjevně v projednávaných věcech není.

¹²⁵ Viz zejména věc C-791/19, Komise v. Polsko (Kárný režim soudců). Viz stanovisko generálního advokáta E. Tančeva v této věci (C-791/19, EU:C:2021:366).

¹²⁶ Usnesení ze dne 8. dubna 2020, Komise v. Polsko (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

¹²⁷ Rozsudek ze dne 15. ledna 2009, č. K 45/07, OTK ZU č. 1/a/2009, číslo 3.

195. Závěrem jsem toho názoru, že za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původních řízeních, již neexistují minimální záruky potřebné k zajištění nezbytného oddělení mocí mezi výkonnou a soudní mocí. Dotčená vnitrostátní právní úprava neposkytuje dostatečné záruky k tomu, aby u jednotlivců, zejména těch, proti kterým je vedeno trestní řízení, vyvolala rozumnou důvěru, že soudci kolegia nepodléhají vnějším tlakům a politickému vlivu a nemají žádný osobní zájem na výsledku sporu.

196. Tato vnitrostátní úprava je tedy neslučitelná s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU. Jak Soudní dvůr nedávno uvedl ve věci A. B. a další, toto ustanovení ukládá členským státům povinnost dosáhnout jasného a přesného výsledku, která není vázána na žádnou podmínku ohledně nezávislosti, kterou se musí vyznačovat soudy, které mají vykládat a uplatňovat unijní právo¹²⁸. Jinými slovy, toto ustanovení má přímý účinek a podle zásady přednosti unijního práva opravňuje vnitrostátní soud za účelem zajištění souladu vnitrostátního práva s unijním právem činit vše, co může¹²⁹.

197. S ohledem na výše uvedené mám za to, že není třeba se zabývat důvody, proč dotčená vnitrostátní ustanovení porušují rovněž ustanovení směrnice 2016/343. Při tak závažném porušení čl. 19 odst. 1 SEU nemá příliš smysl se dále zabývat tím, zda důkazní břemeno k prokázání viny podezřelých a obviněných osob nese stále obžaloba, nebo zda výhoda pochybnosti ve skutečnosti svědčí podezřelým nebo obviněným. Samotný základ zásady presumpce neviny je zpochybněn, pokud tatáž osoba, a sice ministr spravedlnosti/nejvyšší státní zástupce, může v trestních věcech vykonávat vliv na státní zástupce i na určité soudce soudního kolegia. V důsledku toho se mi souběžné porušení ustanovení směrnice 2016/343 jeví jako nevyhnutelné.

V. Závěry

198. Navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené Sądem Okręgowym w Warszawie (Krajský soud ve Varšavě, Polsko) odpověděl následovně:

- Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ve spojení s článkem 2 SEU a článkem 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/343 ze dne 9. března 2016, kterou se posilují některé aspekty presumpce neviny a právo být přítomen při trestním řízení před soudem, musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž může ministr spravedlnosti, který je zároveň nejvyšším státním zástupcem, na základě kritérií, která nejsou uveřejněna, delegovat soudce k vyšším soudům na dobu neurčitou a kdykoli toto delegování na základě volného uvážení zrušit;
- Druhá, třetí a čtvrtá předběžná otázka jsou nepřipustné.

¹²⁸ Rozsudek ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Žaloby) (C-824/18, EU:C:2021:153, bod 146).

¹²⁹ V nedávné době viz rozsudek ze dne 4. prosince 2018, Minister for Justice and Equality a Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, bod 36 a citovaná judikatura).