



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
EVGENI TANČEV
prednesené 11. apríla 2019¹

Vec C-619/18

**Európska komisia
proti**

Poľskej republike

„Nesplnenie si povinnosti členským štátom – Článok 258 ZFEÚ – Článok 7 ZEÚ – Právny štát – Článok 19 ods. 1 ZEÚ – Zásada účinnej súdnej ochrany – Zásady nezávislosti a neodvolateľnosti sudcov – Charta základných práv Európskej únie – Články 47 a 51 – Vnútroštátne opatrenia znižujúce vek odchodu do dôchodku sudcov Najvyššieho súdu vo funkcii – Absencia prechodného obdobia – Vnútroštátne opatrenia, ktorými sa prezidentovi republiky udeľuje diskrečná právomoc predĺžiť obdobie aktívneho výkonu funkcie sudcov Najvyššieho súdu“

I. Úvod

1. V prejednávanej veci Komisia začala proti Poľskej republike konanie pre nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, pretože si nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z ustanovení článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ v spojení s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) na základe toho, že po prvé vnútroštátne opatrenia, ktoré znižujú vek odchodu do dôchodku sudcov Sądu Najwyższy (Najvyšší súd, Poľsko) vymenovaných do tohto súdu pred 3. aprílom 2018, porušujú zásadu neodvolateľnosti sudcov a po druhé vnútroštátne opatrenia, ktorými sa prezidentovi republiky priznáva diskrečná právomoc predĺžiť obdobie aktívneho výkonu funkcie sudcov Najvyššieho súdu po dosiahnutí zníženého veku odchodu do dôchodku, porušujú zásadu nezávislosti súdnictva.

2. V zásade táto vec ponúka Súdnemu dvoru príležitosť po prvýkrát v rámci priamej žaloby pre nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ rozhodnúť o zlučiteľnosti určitých opatrení prijatých členským štátom, ktoré sa týkajú organizácie jeho súdneho systému, s normami stanovenými v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ v spojení s článkom 47 Charty, na zabezpečenie dodržiavania zásad právneho štátu v právnom poriadku Únie.² Kladie tiež niekoľko dôležitých otázok týkajúcich sa vecnej pôsobnosti článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ vo vzťahu k vecnej pôsobnosti článku 47 Charty a vzťahu medzi postupmi podľa článku 258 ZFEÚ a podľa článku 7 ZEÚ.

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

² Okrem prejednávanej veci je pred Súdnym dvorom v súvislosti s reformou poľského súdnictva prejednávaných niekoľko ďalších vecí, vrátane žaloby o nesplnenie povinnosti (C-192/18) a návrhov na začatie konania o prejudiciálnej otázke predložených Najvyšším súdom Poľska (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18 a C-668/18), Najvyšším správny súdom Poľska (C-824/18) a poľskými nižšími súdmi (C-558/18, C-563/18 a C-623/18). Treba poznamenať, že ak vo svojom rozsudku zo 6. novembra 2012, Komisia/Maďarsko (C-286/12, EU:C:2012:687), Súdny dvor rozhodol o zlučiteľnosti opatrení na zníženie veku odchodu do dôchodku sudcov, prokurátorov a notárov s právom Únie, urobil tak na základe porušenia zákazu diskriminácie na základe veku upraveného v smernici Rady 2000/78/ES z 27. novembra 2000, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolani (Ú. v. ES L 303, 2000, s. 16; Mim. vyd. 05/004, s. 79). Pozri bod 80 nižšie.

II. Právny rámec

A. Právo Únie

3. V článku 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ sa uvádza:

„Členské štáty ustanovia v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany.“

B. Poľské právo

4. Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (zákon z 23. novembra 2002 o Najvyššom súde, Dz. U. č. 240 z roku 2002, hlava 2052, v znení neskorších predpisov) (ďalej len „zákon o Najvyššom súde z roku 2002“) vo svojom článku 30 ods. 1 stanovil vek odchodu do dôchodku sudcov Najvyššieho súdu na 70 rokov, ak sudca nepredložil prvému predsedovi Najvyššieho súdu najneskôr 6 mesiacov pred dosiahnutím veku 70 rokov vyhlásenie, v ktorom vyjadril svoje želanie pokračovať vo výkone svojich povinností, a nepredložil osvedčenie potvrdzujúce jeho zdravotný stav. V takom prípade by tento sudca podľa článku 30 ods. 5 uvedeného zákona mohol automaticky vykonávať svoju funkciu až do veku 72 rokov.

5. Dňa 20. decembra 2017 podpísal prezident republiky Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (zákon z 8. decembra 2017 o Najvyššom súde, Dz. U. z 2018, hlava 5, v znení neskorších predpisov) (ďalej len „zákon o Najvyššom súde“), ktorý nadobudol účinnosť 3. apríla 2018.

6. Článok 37 ods. 1 až 4 zákona o Najvyššom súde stanovuje:

„1. Sudca Najvyššieho súdu odchádza do dôchodku dovŕšením veku 65 rokov okrem prípadu, že najneskôr 6 mesiacov a najskôr 12 mesiacov pred dovŕšením tohto veku vyhlási, že chce zotrvať vo funkcii sudcu, predloží potvrdenie o svojom zdravotnom stave, podľa ktorého je spôsobilý na výkon sudcovského povolania a ktoré sa vydáva podľa zásad vzťahujúcich sa na kandidátov na funkciu sudcu, a prezident Poľskej republiky udelí súhlas na zotrvanie vo funkcii sudcu Najvyššieho súdu.

1a. Prezident Poľskej republiky sa pred udelením súhlasu so zotrvaním vo funkcii sudcu Najvyššieho súdu poradí so Štátnou súdnou radou. Štátna súdna rada doručí prezidentovi Poľskej republiky stanovisko do 30 dní od výzvy prezidenta Poľskej republiky. Ak Štátna súdna rada nedoručí stanovisko v lehote uvedenej v druhej vete tohto ustanovenia, platí domnienka kladného stanoviska.

1b. Štátna súdna rada pri vyhotovení stanoviska uvedeného v odseku 1a zohľadní záujmy justície alebo dôležité spoločenské záujmy, najmä racionálne využitie personálnych zdrojov Najvyššieho súdu alebo potreby vyplývajúce z pracovného vyťaženia jednotlivých senátov Najvyššieho súdu.

2. Vyhlásenie a potvrdenie uvedené v odseku 1 sa predloží prvému predsedovi Najvyššieho súdu, ktorý ich spolu so svojím stanoviskom bezodkladne predloží prezidentovi Poľskej republiky. Prvý predseda Najvyššieho súdu predloží svoje vyhlásenie a svoje potvrdenie spolu so stanoviskom kolégia Najvyššieho súdu prezidentovi Poľskej republiky.

3. Prezident Poľskej republiky môže udeliť súhlas so zotrvaním sudcu Najvyššieho súdu vo funkcii v lehote 3 mesiacov od doručenia stanoviska Štátnej súdnej rady uvedeného v odseku 1a, resp. v lehote 3 mesiacov od uplynutia lehoty na doručenie tohto stanoviska. V prípade neudelenia povolenia v lehote uvedenej v prvej vete platí, že sudca odchádza do dôchodku dovŕšením veku 65 rokov. Ak po dovŕšení veku uvedeného v odseku 1 ešte nie je ukončené konanie týkajúce sa zotrvania vo funkcii sudcu Najvyššieho súdu, sudca zostáva vo funkcii až do skončenia tohto konania.

4. Súhlas uvedený v odseku 1 sa udeľuje na obdobie 3 rokov, pričom ho možno raz obnoviť. Ustanovenia odseku 3 sa uplatnia *mutatis mutandis*. Každý sudca, ktorému bol udelený súhlas s predĺžením výkonu jeho funkcie na Najvyššom súde, môže kedykoľvek po dovŕšení veku 65 rokov odísť do dôchodku, pričom na tento účel zašle vyhlásenie prvému predsedovi Najvyššieho súdu, ktorý je povinný ho bezprostredne postúpiť prezidentovi Poľskej republiky. Prvý predseda Najvyššieho súdu zasiela svoje vyhlásenie priamo prezidentovi Poľskej republiky.“

7. Článok 111 ods. 1 až 1a zákona o Najvyššom súde stanovuje:

„1. Sudcovia Najvyššieho súdu, ktorí ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto zákona dovŕšili vek 65 rokov alebo ktorí dosiahnu tento vek v lehote 3 mesiacov odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto zákona, odchádzajú do dôchodku počnúc dňom nasledujúcim po uplynutí lehoty 3 mesiacov s výnimkou toho, ak v lehote 1 mesiaca odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto zákona podajú vyhlásenie a osvedčenie uvedené v článku 37 ods. 1a a prezident Poľskej republiky udelí svoj súhlas s ich zotrvaním vo funkcii sudcu Najvyššieho súdu. Ustanovenia článku 37 ods. 2 až 4 sa uplatnia *mutatis mutandis*.

1a. Sudcovia Najvyššieho súdu, ktorí dovŕšili vek 65 rokov v lehote 3 až 12 mesiacov odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto zákona, odchádzajú do dôchodku po uplynutí lehoty 12 mesiacov po nadobudnutí jeho účinnosti s výnimkou toho, ak v tejto lehote predložia vyhlásenie a osvedčenie uvedené v článku 37 ods. 1 a ak prezident Poľskej republiky udelí svoj súhlas s ich zotrvaním vo funkcii sudcu Najvyššieho súdu. Ustanovenia článku 37 ods. 1a až 4 sa uplatnia *mutatis mutandis*.“

8. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (zákon z 10. mája 2018, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o organizácii všeobecných súdov, zákon o Najvyššom súde a niektoré ďalšie zákony, Dz. U z roku 2018, hlava 1045) (ďalej len „novela z 10. mája 2018“) obsahuje okrem ustanovení, ktorými sa mení a dopĺňa zákon o Najvyššom súde, určité autonómne ustanovenia upravujúce postup predĺženia obdobia aktívneho výkonu funkcie sudcov Najvyššieho súdu, ktorí najneskôr 3. júla 2018 dosiahli vek odchodu do dôchodku 65 rokov. V článku 5 uvedeného zákona sa uvádza:

„Prezident Poľskej republiky bezodkladne predloží Štátnej súdnej rade vyhlásenia uvedené v článku 37 ods. 1 a článku 111 ods. 1 zákona [o Najvyššom súde], ktoré do dňa nadobudnutia účinnosti tohto zákona nepreskúmal. Štátna súdna rada predloží svoje stanovisko do 30 dní odo dňa, kedy ju prezident Poľskej republiky na to vyzval. Prezident Poľskej republiky môže povoliť sudcovi Najvyššieho súdu, aby pokračoval vo výkone svojich funkcií, do 60 dní odo dňa doručenia stanoviska Štátnej súdnej rady alebo uplynutia lehoty na predloženie tohto stanoviska. Ustanovenia článku 37 ods. 2 až 4 zákona [o Najvyššom súde] v znení tohto zákona sa uplatnia *mutatis mutandis*.“

9. Dňa 17. decembra 2018 podpísal prezident republiky Ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (zákon z 21. novembra 2018 o zmene a doplnení zákona o Najvyššom súde, Dz. U. z roku 2018, hlava 2507) (ďalej len „zákon z 21. novembra 2018“), ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2019. Podľa článku 1 uvedeného zákona sa článok 37 ods. 1a až 4 a článok 111 ods. 1 a 1a zákona o Najvyššom súde rušia a podľa článku 2 uvedeného zákona sa sudcovia Najvyššieho súdu, vrátane tých, ktorí boli vymenovaní za prvého predsedu Najvyššieho súdu a ktorí na základe uvedených ustanovení zákona o Najvyššom súde odišli do dôchodku, opäť menujú do funkcie sudcov a predpokladá sa, že plnenie ich povinností pokračuje bez prerušenia.

III. Konanie pred podaním žaloby

10. Napriek tomu, že Komisia 20. decembra 2017 iniciovala mechanizmus podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ³, 2. júla 2018 odoslala Poľsku výzvu v súlade s článkom 258 ZFEÚ týkajúcu sa súladu zákona o Najvyššom súde a novely zákona z 10. mája 2018 (ďalej len „napadnuté opatrenia“) s článkom 19 ods. 1 druhým pododsekom ZEÚ a článkom 47 Charty a vyzvala ho, aby v lehote 1 mesiaca predložilo svoje pripomienky.

11. Poľsko listom z 2. augusta 2018 odpovedalo na výzvu. Napadlo tvrdenia Komisie a požiadalo o ukončenie konania.

12. Dňa 14. augusta 2018 Komisia adresovala Poľsku odôvodnené stanovisko, v ktorom tvrdila, že si nespĺnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z ustanovení článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ v spojení s článkom 47 Charty. Vyzvala Poľsko, aby vyhovel toľto odôvodnenému stanovisku v lehote 1 mesiaca od jeho prevzatia.

13. Dňa 14. septembra 2018 Poľsko odpovedalo na odôvodnené stanovisko, pričom zopakovalo svoje tvrdenie, že údajné nesplnenie povinností je nedôvodné, a žiadalo ukončenie konania.

IV. Konanie pred Súdny dvorom

14. Svojou žalobou podanou 2. októbra 2018 podala Komisia na základe článku 258 ZFEÚ túto žalobu na Súdny dvor. Navrhuje, aby Súdny dvor:

- vyhlásil, že Poľská republika si tým, že znížila vek odchodu do dôchodku sudcov Najvyššieho súdu a uplatnila ho na sudcov vymenovaných na tento súd pred 3. aprílom 2018, pričom priznala diskrečnú právomoc prezidentovi republiky na predĺženie obdobia súdnej činnosti sudcov Najvyššieho súdu, nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z ustanovení článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ v spojení s článkom 47 Charty,
- zaviazal Poľskú republiku na náhradu trov konania.

15. Vo svojom vyjadrení k žalobe podanom 17. decembra 2018 Poľská republika navrhuje, aby Súdny dvor:

- zamietol túto žalobu v celom jej rozsahu ako nedôvodnú,
- zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

16. Samostatným podaním z 2. októbra 2018 podala Komisia návrh na nariadenie predbežných opatrení podľa článku 279 ZFEÚ a článku 160 ods. 2 a 7 rokovacieho poriadku, v ktorom žiadala, aby Súdny dvor nariadil Poľsku: po prvé pozastaviť uplatňovanie článku 37 ods. 1 až 4 a článku 111 ods. 1 a 1a zákona o Najvyššom súde, článku 5 novely z 10. mája 2018 a všetkých ostatných opatrení prijatých na základe uvedených ustanovení, po druhé prijať všetky potrebné opatrenia na zabezpečenie toho, aby sudcovia Najvyššieho súdu, ktorých sa tieto ustanovenia týkajú, vykonávali svoje povinnosti na rovnakých pozíciách, pričom budú mať rovnaké práva a podmienky, aké platili pred 3. aprílom 2018, po tretie zdržať sa prijatia akéhokoľvek opatrenia, ktorým by menovali sudcov Najvyššieho súdu alebo nového Prvého predsedu tohto súdu namiesto tých, ktorých sa tieto ustanovenia týkajú, a po štvrté mesačne oznamovať Komisii opatrenia prijaté na dosiahnutie úplného súladu s týmto uznesením.

³ Komisia, Odôvodnený návrh v súlade s článkom 7 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii týkajúci sa dodržiavania zásad právneho štátu v Poľsku, COM(2017) 835 final, z 20. decembra 2017.

17. Komisia tiež v súlade s článkom 160 ods. 7 rokovacieho poriadku požiadala, aby vzhľadom na bezprostredné riziko vážnej a nenapraviteľnej ujmy pre zásadu účinnej súdnej ochrany v kontexte uplatňovania práva Únie boli vyššie uvedené predbežné opatrenia nariadené predtým, ako Poľsko predloží svoje pripomienky.

18. Uznesením z 19. októbra 2018 podpredseda Súdneho dvora predbežne vyhovel tejto druhej žiadosti až do prijatia uznesenia, ktorým sa skončí konanie o nariadení predbežných opatrení.⁴

19. Svojím návrhom podaným 22. októbra 2018 Maďarsko požiadalo o vstup do konania o nariadení predbežných opatrení na podporu Poľska. Návrhu na vstup do konania sa vyhovel rozhodnutím z 30. októbra 2018 na účely ústnej časti konania.

20. Dňa 23. októbra 2018 podpredseda Súdneho dvora v súlade s článkom 161 ods. 1 rokovacieho poriadku predložil Súdnemu dvoru návrh na nariadenie predbežných opatrení, ktorý tento návrh vzhľadom na jeho význam v súlade s článkom 60 ods. 1 rokovacieho poriadku pridelil veľkej komore.

21. Uznesením zo 17. decembra 2018 Súdny dvor v plnom rozsahu vyhovel návrhu Komisie na nariadenie predbežných opatrení až do vydania konečného rozsudku v prejednávanej veci.⁵

22. Okrem toho Komisia 2. októbra 2018 požiadala Súdny dvor, aby v prejednávanej veci rozhodol v skrátenom súdnom konaní podľa článku 23a Štatútu a článku 133 rokovacieho poriadku. Uznesením z 15. novembra 2018 predseda Súdneho dvora vyhovel tejto žiadosti.⁶

23. Svojím návrhom podaným 24. októbra 2018 Maďarsko požiadalo o vstup do konania na podporu Poľska. Dňa 19. decembra 2018 predseda Súdneho dvora na základe článku 134 rokovacieho poriadku rozhodol, že nepovoľuje podanie repliky, dupliky alebo vyjadrenia vedľajšieho účastníka konania. Návrhu na vstup do konania sa vyhovel rozhodnutím z 9. januára 2019 na účely ústnej časti konania.

24. Dňa 12. februára 2019 sa konalo pojednávanie, na ktorom predniesli ústne pripomienky Komisia, Poľsko a Maďarsko.

V. Argumentácia účastníkov konania

A. Komisia

25. Komisia na pojednávaní zdôraznila, že hoci ustanovenia zákona o Najvyššom súde napadnuté v tomto konaní boli zmenené zákonom z 21. novembra 2018, nie je isté, či tento zákon odstraňuje údajné porušenia práva Únie, a v každom prípade naďalej existuje záujem na rozhodnutí v tejto veci z dôvodu dôležitosti pre nezávislosť súdnictva v právnom poriadku Únie.

26. Komisia na pojednávaní ďalej zdôraznila, že podľa judikatúry Súdneho dvora⁷ patria napadnuté opatrenia do pôsobnosti článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, pričom článok 47 Charty je relevantný v rozsahu, v akom tento článok zavádza do článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ požiadavku nezávislosti a nestrannosti. To znamená, že článok 51 ods. 1 Charty sa neuplatňuje, takže Komisia tým, že iniciovala toto konanie, v žiadnom prípade nerozširuje právomoc Únie, ako to vylučuje článok 6 ods. 1 ZEÚ.

⁴ Uznesenie podpredsedu Súdneho dvora z 19. októbra 2018, Komisia/Poľsko (C-619/18 R, neuverejnené, EU:C:2018:852).

⁵ Uznesenie Súdneho dvora zo 17. decembra 2018, Komisia/Poľsko (C-619/18 R, EU:C:2018:1021).

⁶ Uznesenie predsedu Súdneho dvora z 15. novembra 2018, Komisia/Poľsko (C-619/18 R, neuverejnené, EU:C:2018:910).

⁷ Rozsudky z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ďalej len „ASJP“) (C-64/16, EU:C:2018:117), a z 25. júla 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

27. Svojím prvým žalobným dôvodom Komisia tvrdí, že znížením veku odchodu do dôchodku sudcov Najvyššieho súdu vymenovaných na tento súd pred 3. aprílom 2018 článok 37 ods. 1 a článok 111 ods. 1 a 1a zákona o Najvyššom súde porušujú zásadu neodvolateľnosti sudcov, ktorá predstavuje základný aspekt nezávislosti súdnictva. Hoci nevylučuje režimy, v ktorých vek odchodu do dôchodku sudcu nie je totožný s vekom, ktorý bol účinný v čase jeho vymenovania, na dosiahnutie súladu s článkom 19 ods. 1 ZEÚ musí dôjsť k zahrnutiu primeraných záruk, akými sú prechodné opatrenia alebo prístup založený na postupnom prijímaní opatrenia tak, aby sa takéto režimy nepoužívali na zmenu zloženia súdov.

28. Komisia tvrdí, že napadnuté opatrenia sa dotýkajú viac ako jednej tretiny, t. j. 27 zo 72 sudcov Najvyššieho súdu, vrátane prvej predsedníčky Najvyššieho súdu, ktorej šesťročný mandát zaručený článkom 183 ods. 3 poľskej Ústavy mal skončiť 30. apríla 2020 a ktorej činnosť vo funkcii sudkyne mala skončiť 22. novembra 2022. Podľa jej názoru, ak neexistujú prechodné opatrenia, napadnuté opatrenia spôsobujú hlbokú a okamžitú zmenu zloženia Najvyššieho súdu. Táto zmena porušuje zásadu neodvolateľnosti sudcov, pretože znížený vek odchodu do dôchodku sa uplatňuje na sudcov Najvyššieho súdu v deň nadobudnutia účinnosti zákona o Najvyššom súde a má závažný vplyv na nezávislosť Najvyššieho súdu, ktorý sa skladá zo sudcov, ktorí majú vo všeobecnosti rozsiahle odborné skúsenosti, teda ich vek je vyšší.

29. Komisia okrem iného ďalej tvrdí, že cieľ zosúladenia veku odchodu sudcov Najvyššieho súdu do dôchodku so všeobecným vekom odchodu do dôchodku nemôže odôvodňovať porušenie zásady neodvolateľnosti sudcov. Domnieva sa, že hoci niektorí sudcovia, ktorých sa napadnuté opatrenia dotýkajú, boli vymenovaní v čase, keď bol vek odchodu do dôchodku stanovený na 65 rokov, ich mandát bol v roku 2002 predĺžený až do dosiahnutia veku 70 rokov a táto nová veková hranica sa musí brať do úvahy pre posúdenie, či bolo trvanie mandátu sudcu skrátené.

30. Svojím druhým žalobným dôvodom Komisia tvrdí, že článok 37 ods. 1 až 4 a článok 111 ods. 1 a 1a zákona o Najvyššom súde a novela z 10. mája 2018, ktorými sa prezidentovi republiky priznáva právomoc predĺžiť aktívnu činnosť sudcov Najvyššieho súdu, porušujú zásadu nezávislosti súdnictva, pretože jeho rozhodnutie sa nezakladá na žiadnych závažných kritériách nepodlieha ani preskúmaniu zákonnosti, a preto predstavuje neprimerane veľkú diskrečnú právomoc, ktorá mu umožňuje ovplyvňovať sudcov Najvyššieho súdu. Vzhľadom na to, že prezident sa môže rozhodnúť predĺžiť aktívnu činnosť sudcu Najvyššieho súdu dvakrát na dobu 3 rokov, podľa názoru Komisie požiadavka, aby sudca získal súhlas s ďalším výkonom svojich funkcií po uplynutí prvého funkčného obdobia v trvaní 3 rokov, tiež porušuje zásadu nezávislosti súdnictva. Zdôrazňuje, že tento žalobný dôvod zahŕňa sudcov vymenovaných na Najvyšší súd po 3. apríli 2018.

31. Komisia najmä tvrdí, že povinnosť prezidenta požadovať stanovisko Štátnej súdnej rady (ďalej len „ŠSR“) neodstraňuje jeho neprimerane širokú diskrečnú právomoc, pretože toto stanovisko je spojené s veľmi všeobecnými kritériami a nie je pre prezidenta záväzné. Komisia sa tiež domnieva, že pre reformu ŠSR, ktorej väčšinu v rozpore s európskymi normami tvoria sudcovia zvolení Parlamentom a nie ich kolegovia vykonávajúci funkciu sudcu,⁸ nemôže zabezpečiť nezávislosť súdnictva. Dodáva, že pre sudcov, ktorí do 3. júla 2018 dovŕšia vek 65 rokov, napadnuté opatrenia nešpecifikujú kritériá, ktoré by mala ŠSR brať do úvahy pri vydávaní svojho stanoviska, a pre sudcov, ktorí dosiahnu vek 65 rokov po 3. júli 2018, neexistuje žiadna lehota, v rámci ktorej je prezident povinný požiadať o takéto stanovisko.

32. Komisia ďalej tvrdí, že režimy iných členských štátov nie sú porovnateľné so situáciou v Poľsku a že poľské pravidlá týkajúce sa utajenia rokovaní a zloženia komôr nezohľadňujú skutočnosť, že nezávislosť súdnictva sa týka organizácie súdnictva a toho, či je orgán očividne nezávislý.

⁸ Komisia odkazuje najmä na Výbor ministrov Rady Európy, odporúčanie CM/Rec (2010)12, Sudcovia: nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť, 17. november 2010 (ďalej len „odporúčanie z roku 2010“), bod 27.

B. Poľská republika

33. Po prvé Poľská republika tvrdí, že táto vec je bezpredmetná a mala by byť vzatá späť, pretože všetky ustanovenia napadnuté v tomto konaní boli zrušené a ich účinky boli odstránené zákonom z 21. novembra 2018.

34. Poľsko, podporované Maďarskom, ďalej tvrdí, že napadnuté opatrenia nespádajú do vecnej pôsobnosti článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ ani článku 47 Charty. V tejto súvislosti zdôrazňuje, že žalobné dôvody je nutné skúmať oddelene, pretože tieto ustanovenia majú rozdielnu pôsobnosť.

35. Poľsko, ku ktorému sa pripojilo Maďarsko, najmä tvrdí, že podľa článku 19 ods. 1 ZEÚ nie je sporné, že Poľsko zabezpečuje, aby strany sporu mali účinný systém prostriedkov nápravy a aby sa na poľských sudcov vzťahoval systém záruk nezávislosti, a posúdenie týchto záruk nie je možné skúmať výlučne na základe konkrétneho ustanovenia týkajúceho sa veku odchodu sudcov do dôchodku bez ohľadu na celý právny systém, ktorého je súčasťou. Zdôrazňujú tiež, že rozsudok vo veci ASJP⁹ je odlišný, pretože sa týka vnútroštátnych opatrení, ktorými sa vykonáva právo Únie, a neznamená, že Únia získala právomoc v oblasti organizácie súdnictva.

36. Pokiaľ ide o článok 47 Charty, Poľsko a Maďarsko tvrdia, že napadnuté opatrenia neimplementujú právo Únie v zmysle jeho článku 51 ods. 1, ani neporušujú subjektívne práva fyzických osôb. Poľsko zdôrazňuje, že článok 6 ods. 1 ZEÚ a článok 51 ods. 2 Charty vylučujú taký výklad Charty, ktorý by umožňoval Únii konať nad rámec jej zverených právomocí, ako to zdôrazňuje protokol č. 30 o uplatňovaní Charty základných práv Európskej únie na Poľsko a Spojené kráľovstvo¹⁰, ktorý vylučuje rozšírenie právomocí Súdneho dvora.

37. Pokiaľ ide o prvý žalobný dôvod, Poľsko tvrdí, že Komisia nepreukázala súvislosť medzi zmenou veku odchodu do dôchodku sudcov Najvyššieho súdu a údajným porušením zásady neodvolateľnosti sudcov. Podľa jej názoru nič nenasvedčuje tomu, že by napadnuté opatrenia predstavovali reakciu na rozhodnutia niektorých sudcov, a odchod sudcu do dôchodku nie je možné považovať za jeho odvolanie, pretože tento sudca zostáva viazaný svojím pracovným pomerom a poberá plat. Odkazuje na záruky nezávislosti sudcov zakotvené v poľskej Ústave, vrátane neodvolateľnosti sudcov, čo znamená, že keď sudca dosiahol očakávaný vek, odchádza do dôchodku.¹¹

38. Poľsko okrem iného tvrdí, že podľa článku 19 ods. 1 ZEÚ pri znižovaní veku odchodu do dôchodku sudcov nemá povinnosť stanoviť prechodné obdobie na zaručenie ich nezávislosti. Tvrdí tiež, že z celkového počtu 27 sudcov, ktorých sa napadnuté opatrenia týkajú, spomedzi všetkých 72 sudcov, 17 sudcov bolo vymenovaných na Najvyšší súd v čase, keď bol vek odchodu do dôchodku stanovený na 65 rokov, a z 10 sudcov vymenovaných v čase, keď bol vek odchodu do dôchodku stanovený na 70 rokov, 3 sudcom prezident republiky povolil, aby ďalej vykonávali svoju funkciu, čo znamená, že iba 7 sudcov sa dotkol znížený vek odchodu do dôchodku v porovnaní s vekom, ktorý platil v čase ich vymenovania na Najvyšší súd.

9 Rozsudok z 27. februára 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

10 Ú. v. EÚ C 202, 2016, s. 312 (ďalej len „protokol č. 30“).

11 Poľsko odkazuje najmä na článok 180 ods. 1 a 4 poľskej Ústavy.

39. Poľsko, podporované Maďarskom, na pojednávaní zdôraznilo, že cieľom napadnutých opatrení je zosúladiť vek odchodu do dôchodku sudcov Najvyššieho súdu so všeobecným vekom odchodu do dôchodku v Poľsku tak, ako je to uznané v judikatúre Súdneho dvora.¹² Okrem toho sa Maďarsko domnieva, že napadnuté opatrenia sú súčasťou všeobecného legislatívneho balíka, ktorý nie je zameraný na konkrétnu skupinu sudcov, pričom argumentácia Komisie znemožňuje vnútroštátnym zákonodarným orgánom prijímať príslušné pravidlá na vysporiadanie sa s hospodárskymi a spoločenskými zmenami.

40. Pokiaľ ide o druhý žalobný dôvod, Poľsko tvrdí, že tvrdenie Komisie týkajúce sa potenciálneho rizika nátlaku na sudcu Najvyššieho súdu v súvislosti s predĺžením jeho poverenia prezidentom republiky nie je možné považovať za porušenie článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ. Najmä tvrdí, že sudcovia Najvyššieho súdu majú záruky nezávislosti, ktoré im umožňujú, aby svoje rozhodnutia prijímali bez nátlaku, a zdôrazňuje pravidlá platné v Poľsku, ktoré sa týkajú utajenia rokovaní a zloženia komôr. Tvrdí, že prezident koná v rámci svojej ústavnej právomoci menovať sudcov ako strážca poľskej Ústavy,¹³ a preto vykonáva vlastné posúdenia na základe hodnôt, ktoré z nej vyplývajú, bez toho, aby bol viazaný názormi prvého predsedu (alebo kolégia) Najvyššieho súdu a ŠSR. Podľa Poľska absencia preskúmania zákonnosti jeho rozhodnutia je vysvetlená skutočnosťou, že pracovnoprávny vzťah sudcov Najvyššieho súdu spadá pod poľské verejné právo a takéto preskúmanie zákonnosti by bolo tiež v rozpore s poľským ústavným právom.

41. Poľsko ďalej tvrdí, že ŠSR je viazaná kritériami stanovenými v napadnutých opatreniach pre vydanie jeho stanoviska, a to aj pre sudcov, ktorí dosiahli vek 65 rokov do 3. júla 2018, a hoci pre sudcov, ktorí dosiahli vek 65 rokov po 3. júli 2018, tieto opatrenia neuvádzajú lehotu, v ktorej musí prezident požiadať o vydanie takéhoto stanoviska, v praxi to urobí bezodkladne. Na pojednávaní Poľsko zdôraznilo, že reforma ŠSR má v tejto veci iba okrajový význam a argumentácia Komisie, že nezávislosť súdov vyžaduje, aby rozhodnutia tohto typu prijímali sudcovia prostredníctvom orgánov, ktoré si zvolili, spočíva na normách, ktoré nie sú v Únii všeobecne akceptované, a je v rozpore s režimami viacerých členských štátov a Súdneho dvora EÚ, čo vedie k dvojitému štandardu nezávislosti súdnictva.

VI. Analýza

42. Dospel som k záveru, že je nutné vykonať samostatné posúdenie vecnej pôsobnosti článku 19 ods. 1 ZEÚ a článku 47 Charty. V dôsledku toho by žalobné dôvody mali byť zamietnuté ako neprípustné v rozsahu, v akom sa zakladajú na článku 47 Charty, vzhľadom na to, že Komisia nepredložila žiadne argumenty na ilustráciu toho, že došlo k implementácii práva Únie Poľskom tak, ako to vyžaduje článok 51 ods. 1 Charty. Taktiež konštatujem, že žalobné dôvody sú dôvodné v rozsahu, v akom sa zakladajú na článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ, a že táto žaloba nie je vylúčená iniciovaním mechanizmu podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ.

43. Moja analýza je rozdelená do štyroch hlavných častí, ktoré sa týkajú: po prvé prípustnosti žaloby v súvislosti so zákonom z 21. novembra 2018 (časť A);, po druhé vzťahu medzi článkom 258 ZFEÚ a článkom 7 ZEÚ (časť B), po tretie vecnej pôsobnosti článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ a článku 47 Charty a dovolávania sa Komisie týchto spojených ustanovení (časť C) a po štvrté dôvodnosti žaloby (časť D).

¹² Rozsudky z 21. júla 2011, Fuchs a Köhler (C-159/10 a C-160/10, EU:C:2011:508), a zo 6. novembra 2012, Komisia/Maďarsko (C-286/12, EU:C:2012:687).

¹³ Poľsko odkazuje najmä na článok 126, článok 144 ods. 3 bod 17 a článok 179 poľskej Ústavy.

A. Prípustnosť žaloby v súvislosti so zákonom z 21. novembra 2018

44. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa otázka, či si členský štát nesplnil svoje povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, posudzuje vo vzťahu k situácii, ktorá bola v uvedenom členskom štáte na konci lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku.¹⁴ Žaloba týkajúca sa porušenia, ktoré už v čase uplynutia tejto lehoty neexistovalo, je neprípustná, pretože je bezpredmetná.¹⁵

45. Z ustálenej judikatúry tiež vyplýva, že Komisia má napriek tomu záujem na podaní žaloby podľa článku 258 ZFEÚ aj vtedy, keď bolo údajné porušenie odstránené po uplynutí lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku.¹⁶ Táto žaloba si zachováva svoj cieľ, ktorý môže spočívať najmä v určení základu zodpovednosti, ktorá by členskému štátu mohla vzniknúť voči tým osobám, ktorým v dôsledku jeho porušenia vznikli práva.¹⁷

46. V prejednávanej veci Komisia vyzvala Poľsko, aby vyhovel odôvodnenému stanovisku do 1 mesiaca od jeho doručenia (pozri bod 12 vyššie), ku ktorému došlo 14. augusta 2018, ako je uvedené na pečiatke potvrdenia o prijatí. Otázka, či boli záväzky splnené, sa teda musí zodpovedať na základe situácie existujúcej v Poľsku 14. septembra 2018. Keďže zákon z 21. novembra 2018 nadobudol účinnosť 1. januára 2019, teda po uplynutí lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, toto právo nemožno zohľadniť a táto žaloba nie je na jeho základe bezpredmetnou.

47. V dôsledku toho zákon z 21. novembra 2018 neodstraňuje potrebu rozhodnutia Súdneho dvora v prejednávanej veci, a Únia, ostatné členské štáty a fyzické osoby majú skutočne presvedčivý záujem na rozsudku Súdneho dvora. Z vecného hľadiska sa tento rozsudok bude zakladať na rešpektovaní pravidiel právneho štátu v právnom systéme Únie a poskytne usmernenie o tom, čo je potrebné na jeho ochranu. Otázka, či zákon z 21. novembra 2018 dostatočne odstraňuje namietané porušenia práva Únie, teda nemá na toto konanie žiadny vplyv.¹⁸

B. Článok 258 ZFEÚ a článok 7 ZEÚ

48. Podľa článku 258 ZFEÚ môže Komisia podať žalobu o nesplnenie povinnosti, ak sa domnieva, že členský štát si nesplnil „povinnosť, ktorá... vyplýva zo Zmlúv“. Odkaz na „Zmluvy“ v tomto ustanovení v porovnaní s pôvodným článkom 226 ZES, ktorý odkazoval na „túto zmluvu“, znamená, že Komisia môže podať takúto žalobu pre údajné nesplnenia povinností vyplývajúce zo ZEÚ a ZFEÚ¹⁹, s výhradou osobitného vyňatia v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky upravenou v článku 24 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ a v článku 275 ZFEÚ.²⁰ Takáto žaloba sa vzťahuje aj na údajné porušenia Charty, ktorá predstavuje záväzné primárne právo Únie,²¹ za predpokladu, že konanie členského štátu spadá do jej pôsobnosti.²²

49. Môže teda Komisia podať žalobu pre nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, keď už bol spustený mechanizmus článku 7 ods. 1 ZEÚ tak, ako je to v prejednávanej veci? V rámci doktríny sa skutočne vedú diskusie o tom, či článok 7 ZEÚ pôsobí ako „*lex specialis*“ pre monitorovanie a sankcionovanie (ne)dodržiavania hodnôt Únie, na základe čoho má prednosť pred uplatňovaním

14 Pozri rozsudok z 22. februára 2018, Komisia/Poľsko (C-336/16, EU:C:2018:94, bod 47).

15 Pozri rozsudok zo 4. mája 2006, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-508/03, EU:C:2006:287, bod 73).

16 Pozri rozsudok zo 14. apríla 2005, Komisia/Luxembursko (C-519/03, EU:C:2005:234, bod 19).

17 Pozri rozsudok z 10. apríla 2008, Komisia/Taliansko (C-442/06, EU:C:2008:216, bod 42).

18 Pozri rozsudok z 18. júla 2007, Komisia/Nemecko (C-503/04, EU:C:2017:432, body 15 a 16).

19 Pozri článok 1 tretí odsek ZEÚ; článok 1 ods. 2 ZFEÚ.

20 Pozri CRAIG, P., DE BÜRCA, G.: *EU Law: Text, Cases and Materials*. 6th ed., OUP, 2015, s. 431.

21 Pozri najmä článok 6 ods. 1 prvý pododsek ZEÚ.

22 Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Saugmandsgaard Øe vo veci Komisia/Maďarsko (C-235/17, EU:C:2018:971, body 64 až 127 a najmä body 66 a 67); ŁAZOWSKI, A.: Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings. In: *ERA Forum*, Vol. 14, 2013, s. 573 a 577. Pozri body 52 až 60 a 65 až 67 nižšie.

postupu uvedeného v článku 258 ZFEÚ alebo jeho uplatňovanie dokonca vylučuje²³. V tomto konaní napriek tomu, že Komisia založila túto žalobu na ustanoveniach článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ v spojení s článkom 47 Charty, vo svojom odôvodnenom návrhu rozhodnutia Rady o stanovení jasného rizika vážneho porušenia zásad právneho štátu zo strany Poľska sa dovoľavala tých istých legislatívnych zmien týkajúcich sa zákona o Najvyššom súde, v znení neskorších predpisov, čím po prvýkrát iniciovala mechanizmus článku 7 ods. 1 ZEÚ.²⁴

50. Existujú závažné dôvody na konštatovanie, že článok 7 ZEÚ a článok 258 ZFEÚ predstavujú samostatné postupy, ktoré môžu byť uplatnené súčasne. Predovšetkým platí, že znenie každého ustanovenia nevylučuje druhé ustanovenie, a ako je uvedené vyššie (pozri bod 48 vyššie), odkaz na „povinnosť, ktorá... vyplýva zo Zmlúv“ v článku 258 ZFEÚ sa v zásade vzťahuje na všetky pravidlá práva Únie s výnimkou oblasti SZBP. Toto je podporené odlišným systémom a účelom postupov ustanovených v článku 7 ZEÚ a článku 258 ZFEÚ. Článok 7 ZEÚ je v podstate „politickým“ postupom na vysporiadanie sa s „vážnym a pretrvávajúcim porušovaním“ zo strany členského štátu, pokiaľ ide o hodnoty stanovené v článku 2 ZEÚ, ktorý je predmetom vysokých prahových hodnôt, a môže viesť k pozastaveniu členských práv členského štátu, vrátane jeho práv na účasť.²⁵ Článok 258 ZFEÚ predstavuje priamu „právnú“ cestu pred Súdnym dvorom na zabezpečenie presadzovania práva EÚ členskými štátmi a jeho cieľom je získať vyhlásenie o porušení, pričom môže tiež viesť k uloženiu finančných pokút v konaní uvedenom v článku 260 ZFEÚ s cieľom presvedčiť dotknutý členský štát, aby ukončil porušovanie.²⁶ Tieto rozdiely odrážajú autonómnu, až komplementárnu, povahu týchto postupov a môžu sa uplatňovať paralelne.²⁷ Okrem toho skutočnosť, že článok 269 ZFEÚ týkajúci sa napadnutia zákonnosti aktu prijatého Európskou radou alebo Radou podľa článku 7 ZEÚ obmedzuje právomoc Súdneho dvora na „procesné ustanovenia“ uvedené v článku 7 ZEÚ, nemôže znížiť právomoc Súdneho dvora rozhodovať na základe svojej právomoci podľa článku 258 ZFEÚ.²⁸

51. Skutočnosť, že bol uplatnený mechanizmus článku 7 ods. 1 ZEÚ, teda nevylučuje túto žalobu.

C. Rozsah uplatňovania článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ a článku 47 Charty

1. Samostatné posúdenie

52. Komisia podala túto žalobu z dôvodu, že Poľsko si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z ustanovení článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ v spojení s článkom 47 Charty. Zdá sa, že jej žaloba je založená na oboch týchto ustanoveniach.

53. To vyvoláva otázku, či je nutné vykonať samostatné posúdenie vecnej pôsobnosti článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ a článku 47 Charty tak, ako tvrdí Poľsko, alebo či, ako tvrdí Komisia, na účely údajného porušenia článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ nie je potrebné preukázať, že napadnuté opatrenia implementujú právo Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty, takže požiadavky nezávislosti uvedené v článku 47 Charty môžu byť „zavedené“ do článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ.

23 Redakčné komentáre, Safeguarding EU values in the Member States – Is something finally happening? In: *Common Market Law Review*, Vol. 52, 2015, s. 619 a 626 – 627.

24 Odôvodnený návrh, poznámka 3, najmä body 4.1.1 a 4.1.2 a odôvodnenia 172 a 175.

25 Pozri CLOSA, C., KOCHENOV, D. (eds.): *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. CUP, 2016; JAKAB, A., KOCHENOV, D. (eds.): *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*. OUP, 2017; Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union. In: *Europarecht Beiheft* 1, 2018.

26 Pozri LENAERTS, K., MASELIS, I., GUTMAN, K. In: NOWAK, J. T. (ed.): *EU Procedural Law*. OUP, 2015, s. 159 – 161; PRETE, L.: *Infringement Proceedings in EU Law*. Kluwer, 2017, s. 29 – 34.

27 Pozri HILLION, C.: Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means. In: CLOSA, C., KOCHENOV, D.: c. d. s. 59 a 71 – 74; HOFFMEISTER, F.: Enforcing the EU Charter of Fundamental Rights in Member States: How Far are Rome, Budapest and Bucharest from Brussels?, In: von BOGDANDY, A., SONNEVEND, P. (eds.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*. Hart, 2016, s. 195 a 205 – 206.

28 Pozri SCHMIDT, M., BOGDANOWICZ, P.: The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to Make Effective Use of Article 258 TFEU. In: *Common Market Law Review* 1061, Vol. 55, 2018, s. 1069 – 1073, najmä 1071.

54. Súhlasím s Poľskom, že je nutné vykonať samostatné posúdenie vecnej pôsobnosti článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ a článku 47 Charty. Potvrdzuje to judikatúra Súdneho dvora, ktorá odkazuje na vzťah medzi týmito dvoma ustanoveniami pri zabezpečovaní účinnej súdnej ochrany, pričom poukazuje na to, že pôsobnosť článku 47 Charty, pokiaľ ide o konanie členského štátu, je definovaná v článku 51 ods. 1.²⁹

55. Vec ASJP tiež podporuje túto analýzu. Napriek tomu, že návrh na začatie prejudiciálneho konania v uvedenej veci sa týkal výkladu článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ a článku 47 Charty, rozsudok Súdneho dvora sa opiera o článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ.³⁰ Súdny dvor najmä rozhodol, že „pokiaľ ide o vecnú pôsobnosť článku 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ, toto ustanovenie sa týka oblastí, na ktoré sa vzťahuje právo Únie“, bez ohľadu na to, či členské štáty implementujú toto právo, v zmysle článku 51 ods. 1 Charty³¹. Súdny dvor pri vyjadrení zásady účinnej súdnej ochrany uznal vzťah medzi článkom 19 ods. 1 ZEÚ a článkom 47 Charty, a následne článkami 6 a 13 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „EDLP“), na ktorých je založený článok 47 prvý a druhý odsek Charty³², a že požiadavky nezávislosti súdnictva podľa článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ zodpovedajú požiadavkám článku 47 Charty, ktorý označuje prístup k „nezávislému“ súdu za jednu z požiadaviek spojených so základným právom na účinný prostriedok nápravy. Súdny dvor však uviedol článok 47 Charty a súvisiacu judikatúru iba na potvrdenie zistení na základe článku 19 ods. 1 ZEÚ.³³

56. Kombinované uplatnenie týchto dvoch ustanovení pri absencii posúdenia podľa článku 51 ods. 1 Charty teda nemožno vyvodiť z rozsudku vo veci ASJP. Z tohto rozsudku možno skôr usúdiť, že článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ a článok 47 Charty majú rôznu vecnú pôsobnosť.

57. Opačné zistenie by mohlo narušiť súčasný systém skúmania zlučiteľnosti vnútroštátnych opatrení s Chartou a umožniť, aby sa ustanovenia Zmlúv, ako je článok 19 ods. 1 ZEÚ, používali ako „zámienka“ na obchádzanie obmedzení rozsahu uplatňovania Charty uvedených v jej článku 51 ods. 1.

58. Rozsudok Súdneho dvora vo veci ASJP by sa nemal považovať za rozsudok, ktorý oslabuje Chartu alebo jej článok 47. Zdá sa, že predstavuje elegantné a koherentné riešenie, ktoré rešpektuje hranice Charty voči členským štátom a zároveň presadzuje systém súdnej ochrany Únie a chráni základné hodnoty Únie stanovené v článku 2 ZEÚ.³⁴ Na základe tohto rozsudku článok 19 ods. 1 ZEÚ predstavuje autonómnu normu na zabezpečenie toho, aby vnútroštátne opatrenia spĺňali požiadavky účinnej súdnej ochrany, vrátane nezávislosti súdnictva, ktoré dopĺňa článok 47 Charty (prípadne aj ostatné ustanovenia Charty).³⁵

29 Pozri rozsudky zo 14. júna 2017, *Online Games a i.* (C-685/15, EU:C:2017:452, body 54 a 55), a z 13. marca 2018, *European Union Copper Task Force/Komisía* (C-384/16 P, EU:C:2018:176, body 116 a 117), a *Industrias Químicas del Vallés/Komisía* (C-244/16 P, EU:C:2018:177, body 106 a 107).

30 Rozsudok z 27. februára 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, body 1, 18, 27 a výrok).

31 Rozsudok z 27. februára 2018, ASJP (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 29).

32 Pozri vysvetlivky k Charte základných práv (Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 17), vysvetlivky k článku 47, s. 29 a 30.

33 Rozsudok z 27. februára 2018, ASJP (C-64/16, EU:C:2018:117, body 35, 41 a 42).

34 V literatúre sa totiž uvádza, že porušenie hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ zo strany členského štátu môže Komisia stíhať podľa článku 258 ZFEÚ. Pozri SCHELPELE, K. L.: *Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Action*. In: CLOSA, C., KOCHENOV, D.: c. d., poznámka 25, s. 105; WÄLBROECK, M., OLIVER, P.: *La crise de l'état de droit dans l'Union européenne: que faire?* In: *Cahiers de droit européen*, 2017, s. 299.

35 Pozri BONELLI, M., CLAES, M.: *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*. In: *European Constitutional Law Review*, Vol. 14, 2018, s. 622; KRAJEWSKI, M.: *Associação Sindical Dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma*. In: *European Papers*, Vol. 3, 2018, s. 395; PECH, L., PLATON, S.: *Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case*. In: *Common Market Law Review*, Vol. 55, 2018, s. 1827.

59. Ako zdôraznili následné rozsudky, ako napr. rozsudok vo veci *Achmea*³⁶ a rozsudok vo veci *Minister for Justice and Equality*³⁷, vnútroštátne sudy a Súdny dvor sú podľa článku 19 ods. 1 ZEÚ spoločne zodpovedné za zabezpečenie úplného uplatňovania práva Únie vo všetkých členských štátoch a súdnej ochrany práv jednotlivcov podľa tohto práva. Na základe toho vnútroštátne opatrenia, ktoré zabraňujú vnútroštátnym súdom vykonávať ich úlohy ako sudy Únie, ako sú tie, ktoré ich zbavujú právomoci v sporoch týkajúcich sa výkladu a uplatňovania práva Únie (vec *Achmea*), alebo narúšajú ich nezávislosť (vec *Minister for Justice and Equality*), bránia Súdnemu dvoru vykonávať podľa článku 19 ods. 1 ZEÚ jeho funkciu spočívajúcu v zabezpečení toho, aby sa pri uplatňovaní a výklade Zmlúv dodržiavalo právo.³⁸ Takéto opatrenia totiž ohrozujú štruktúru a fungovanie právneho poriadku Únie. Definovaním povinností členských štátov podľa článku 19 ods. 1 ZEÚ v rozsudku vo veci *ASJP* koná Súdny dvor v rámci svojich právomocí (zverených na základe Zmlúv) s cieľom zabezpečiť, aby základy právneho poriadku Únie zostali nedotknuté.

60. Práve na základe vyššie uvedených dôvodov v prípade, akým je aj prípad vo veci samej, keď sa Komisia dovoľáva ustanovenia článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ v spojení s článkom 47 Charty, je povinná preukázať, že napadnuté opatrenia spadajú do vecnej pôsobnosti týchto ustanovení nezávisle.

2. Uplatnenie článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ na toto konanie

61. V rozsudku vo veci *ASJP*³⁹ Súdny dvor rozhodol, že článok 19 ZEÚ konkretizuje hodnotu právneho štátu uvedenú v článku 2 ZEÚ a že článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ zaväzuje každý členský štát zabezpečiť, aby orgány, ktoré ako „sudy a tribunály“ definované právom Únie, patria do jeho súdneho systému v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, splňali požiadavky účinnej súdnej ochrany, vrátane nezávislosti súdnictva. V rozsahu, v akom môže takýto súd rozhodovať o otázkach týkajúcich sa uplatňovania alebo výkladu práva Únie, musí dotknutý členský štát zabezpečiť, aby tento súd splňal tieto požiadavky.

62. Skutočnosť, že opatrenia, ktorých sa týkala vec *ASJP*, súviseli s programom finančnej pomoci Únie, nefigurovala v analýze Súdného dvora týkajúcej sa vecnej pôsobnosti článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, a teda neposkytuje základ odlišenie uvedenej veci od prejednávanej veci.

63. V prejednávanej veci nie je sporné, že Najvyšší súd Poľska môže ako súd alebo tribunál vymedzený právom Únie rozhodovať o otázkach týkajúcich sa uplatňovania a výkladu práva Únie.⁴⁰ Napadnuté opatrenia, ktoré údajne narúšajú nezávislosť tohto súdu, preto patria do vecnej pôsobnosti článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ.⁴¹ Z dôvodu, že táto žaloba sa týka údajného porušenia zásad právneho štátu, základnej hodnoty Únie, ktorá je vyjadrená v článku 19 ZEÚ, môže teda Komisia iniciovať toto konanie na základe článku 258 ZFEÚ proti členskému štátu, aj keď tento členský štát neimplementuje právo Únie podľa článku 51 ods. 1 Charty.

36 Rozsudok zo 6. marca 2018, *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158, najmä body 36, 55 a 56).

37 Rozsudok z 25. júla 2018, *Minister for Justice and Equality* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, najmä body 48 až 55).

38 Pozri *BARENTS*, R. in: BREESE, H. E. (ed.): *Remedies and Procedures before the EU Courts*. Kluwer, 2016, s. 112 – 113. Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Saugmandsgaard Øe vo veci *ASJP* (C-64/16, EU:C:2017:395, bod 41).

39 Rozsudok z 27. februára 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, body 32, 37 až 41).

40 Pozri napríklad rozsudok z 20. decembra 2017, *Polkomtel* (C-277/16, EU:C:2017:989).

41 Je možné sa domnievať, že vecná pôsobnosť článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ nepokrýva preskúmanie každého vnútroštátneho opatrenia, hoci aj okrajového, ktoré sa týka organizácie súdnictva, ale skôr sa týka predovšetkým objektívnej nezávislosti a vnútroštátnych opatrení, ktoré majú všeobecný vplyv na celkový systém zavedený členskými štátmi na zabezpečenie účinnej súdnej ochrany a jej základných požiadaviek.

64. Nakoniec výklad článku 19 ods. 1 ZEÚ, ktorý v tejto súvislosti navrhujem, je v súlade s judikatúrou Súdneho dvora týkajúcou sa pôsobnosti protokolu č. 30.⁴² K rozšíreniu právomocí Komisie iniciovať konanie proti členským štátom podľa článku 258 ZFEÚ, pokiaľ ide o porušenie ZEÚ, došlo, podobne ako k vloženiu protokolu č. 30, počas lisabonskej revízie Zmlúv. Umožnenie Komisii podávať priame žaloby proti členským štátom za porušenie ustanovení ZEÚ, akým je napr. článok 19 ods. 1 ZEÚ, v žiadnom prípade nerozširuje právomoci Únie spôsobom, ktorý by prekračoval rámec toho, čo bolo dohodnuté v lisabonskom procese revízie.⁴³

3. Neuplatniteľnosť článku 47 Charty na toto konanie

65. Ako bolo uvedené vyššie, Komisia vo svojej žalobe nepredložila žiadne argumenty týkajúce sa rozsahu uplatňovania článku 47 Charty a toho, ako napadnuté opatrenia implementujú právo Únie v zmysle článku 51 Charty⁴⁴ a tvrdila, že článok 51 ods. 1 nie je pre toto konanie relevantný.

66. Podľa ustálenej judikatúry musí Komisia v žalobe založenej na článku 258 ZFEÚ preukázať údajné nesplnenie povinností tým, že Súdnu dvoru predloží všetky informácie potrebné na zistenie nesplnenia povinností.⁴⁵ Komisia musí vo svojej žalobe na základe článku 258 ZFEÚ najmä uviesť konkrétne žalobné dôvody, o ktorých má Súdny dvor rozhodnúť, a prinajmenšom v súhrnnej forme uviesť právne a skutkové okolnosti, z ktorých tieto sťažnosti vychádzajú. Pokiaľ ide o uvedené právne okolnosti, nepostačuje, aby Komisia na účely tvrdenia, že žalovaný členský štát nedodržiaval ustanovenie práva Únie, iba citovala toto ustanovenie v časti odôvodneného stanoviska alebo žiadosti, ktorá sa venuje právnomu kontextu a ktorá je čisto opisná a nemá žiadny vysvetľujúci charakter.⁴⁶

67. Komisia nepredložila právne skutočnosti týkajúce sa uplatnenia článku 47 Charty na napadnuté opatrenia nezávisle od článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, ani toho, ako tieto opatrenia implementujú právo Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty. Jej žalobné dôvody by sa preto mali zamietnuť ako neprípustné v rozsahu, v akom sú založené na článku 47 Charty.

D. Samotná vec

1. O prvom žalobnom dôvode

68. Svojím prvým žalobným dôvodom Komisia tvrdí, že znížením veku odchodu do dôchodku sudcov Najvyššieho súdu vymenovaných na tento súd pred 3. aprílom 2018, keď nadobudol účinnosť zákon o Najvyššom súde, článok 37 ods. 1 a článok 111 ods. 1 a 1a uvedeného zákona porušujú zásadu neodvolateľnosti sudcov. Komisia založila toto tvrdenie na predčasnom odvolaní viac ako jednej tretiny sudcov Najvyššieho súdu vo funkcii a na absencii prechodných opatrení.

69. Poľsko tvrdí, že Komisia nepreukázala, že napadnuté opatrenia porušujú túto zásadu, a to vzhľadom na obmedzený počet dotknutých sudcov a cieľ Poľska, ktorým je zosúladienie veku odchodu do dôchodku sudcov Najvyššieho súdu so všeobecným vekom odchodu do dôchodku. Odvoláva sa aj na záruky nezávislosti, ktoré sú obsiahnuté v jeho Ústave.

42 Rozsudok z 21. decembra 2011, N.S. a i. (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 119 a 120). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Trstenjak vo veci N.S. a i. (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:611, body 167 až 171) a generálna advokátka Kokott vo veci Bonda (C-489/10, EU:C:2011:845, body 21 až 23).

43 Pozri ŁAZOWSKI, A.: c. d., poznámka 22, s. 580 a 581; PRETE, L.: c. d., poznámka 26, s. 74 – 75.

44 Pozri rozsudky zo 16. mája 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, bod 49), a zo 14. júna 2017, Online Games a i. (C-685/15, EU:C:2017:452, bod 55).

45 Pozri rozsudok z 13. novembra 2008, Komisia/Poľsko (C-227/07, EU:C:2008:620, bod 67).

46 Pozri rozsudok z 29. novembra 2001, Komisia/Taliansko (C-202/99, EU:C:2001:646, bod 21).

70. Súdny dvor vo vzťahu k článku 19 ods. 1 druhému pododseku ZEÚ rozhodol, že ochrana pred odvolaním členov dotknutého orgánu z funkcie je jednou zo záruk nevyhnutných pre nezávislosť súdov.⁴⁷ Ochrana pred odvolaním z funkcie (neodvolateľnosť) je totiž „základom a odrazom nezávislosti súdnictva a znamená, že sudcov nie je možné prepustiť, dočasne zbaviť funkcie, preradiť na inú funkciu alebo primäť k odchodu do dôchodku, okrem dôvodov stanovených zákonom a v súlade s ochrannými opatreniami upravenými zákonom“⁴⁸.

71. Európsky súd pre ľudské práva nedávno zopakoval okolnosti, za ktorých odvolanie sudcu z funkcie porušuje jeho nezávislosť a nestrannosť podľa článku 6 ods. 1 EDLP. Objektívny prvok nestrannosti chránený týmto článkom si vyžaduje objektívne posúdenie toho, či samotný súd, a okrem iného jeho zloženie, poskytuje dostatočné záruky na vylúčenie akejkoľvek legitímnej pochybnosti, pokiaľ ide o jeho nestrannosť. Zdanie má tiež určitý význam, takže „spravodlivosť sa musí nielen vykonávať, ale jej vykonávanie musí byť tiež vidieť“. Ide o dôveru, ktorú musia súdy v demokratickej spoločnosti vzbudzovať vo verejnosti.⁴⁹ Tieto zásady sú zdrojom inšpirácie pre zásady práva Únie, ktoré sú uplatniteľné prinajmenšom v prípade, keď Komisia v konaní podľa článku 258 ZFEÚ tvrdí porušenie zásad právneho štátu, ktoré sú chránené článkom 2 ZEÚ a ktoré sú výslovne vyjadrené v článku 19 ZEÚ.⁵⁰

72. Neodvolateľnosť sudcov spolu s istotou doby výkonu funkcie sa tiež považujú za základné záruky nezávislosti súdnictva v usmerneniach⁵¹ vydaných európskymi a medzinárodnými orgánmi, ktoré sa týkajú nezávislosti súdnictva.⁵² Sudcovia by mali mať najmä zaručenú dobu výkonu funkcie do povinného veku odchodu do dôchodku alebo do skončenia funkčného obdobia, pričom v jednotlivých prípadoch môže byť výkon ich funkcie pozastavený alebo môžu byť z funkcie odvolaní iba z dôvodov nespôsobilosti alebo správania, ktoré ich robia nevhodnými pre výkon funkcie. Predčasný odchod do dôchodku by mal byť možný iba na žiadosť príslušného sudcu alebo zo zdravotných dôvodov, a žiadne zmeny povinného veku odchodu do dôchodku nesmú mať retroaktívny účinok.

73. V prejednávanej veci Komisia dostatočne preukázala, že napadnuté opatrenia porušujú zásadu neodvolateľnosti sudcov, ktorej dodržiavanie je nevyhnutné na splnenie požiadaviek účinnej súdnej ochrany podľa článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ.⁵³

47 Rozsudky z 27. februára 2018, ASJP (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 45), a zo 7. februára 2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106, bod 66).

48 Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer vo veci De Coster (C-17/00, EU:C:2001:366, bod 93).

49 Rozsudok ESLP, 25. septembra 2018, Denisov v. Ukrajina (ECHR:2018:0925JUD007663911, body 61 a 63).

50 Podobne je judikatúra Súdneho dvora o zmysle „nezávislosti“ relevantná pre výklad článku 19 ods. 1 ZEÚ. Pozri napríklad rozsudok z 19. septembra 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, body 49 až 53).

51 Podotýkam, že tieto usmernenia sú takzvanými „mäkkými právnymi predpismi“ alebo nezáväznými normami, napriek tomu však stelesňujú „normatívny konsenzus“ pravidiel a zásad, o ktoré sa delia členské štáty (a iné právne poriadky), ktoré sú užitočnou referenciou pre Súdny dvor. Pozri HOFFMANN RIEM, W.: The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact. In: *European Journal of International Law*, Vol. 25, 2014, s. 579 – 597.

52 Pozri napríklad Rada Európy, Európska charta štatútu sudcov, 8. – 10. júla 1998, DAJ/DOC (98) 23, bod 3.4; Odporúčanie z roku 2010, poznámka č. 8, body 49 až 52; Rada Európy, Konzultačná rada európskych sudcov (CCJE), Magna Carta sudcov (základné zásady), 17. novembra 2010, CCJE (2010) 3 Final, bod 4; Medzinárodná advokátska komora, Minimálne štandardy nezávislosti súdnictva, 1982, bod 20; Organizácia spojených národov, Základné zásady nezávislosti súdnictva, 1985, body 12 a 18; Medzinárodné združenie sudcov, Všeobecná charta sudcu, revidovaná v roku 2017, článok 2-2.

53 Ako uviedla Komisia, Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva Rady Európy (Benátska komisia) usúdila, že predčasný odchod do dôchodku sudcov vykonávajúcich funkciu podkopáva tak bezpečnosť doby výkonu funkcie, ako aj nezávislosť poľského Najvyššieho súdu vo všeobecnosti, a to vo svojom stanovisku č. 904/2017 z 11. decembra 2017 k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o Štátnej súdnej rade, k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o Najvyššom súde, ktorý navrhoval prezident Poľskej republiky, a k zákonu o organizácii všeobecných súdov, CDL-AD (2017)031, bod 48. Pozri napríklad aj Rada Organizácie Spojených národov pre ľudské práva, Správa osobitného spravodajcu o nezávislosti sudcov a právnikov o jeho misii v Poľsku, 5. apríl 2018, A/HRC/38/38/Add.1, bod 55; Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE), Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva, Stanovisko k niektorým ustanoveniam návrhu zákona o Najvyššom súde Poľska (k 26. septembru 2017), 13. november 2017, JUD-POL/315/2017, bod 112.

74. Okolnosti prejednávanej veci je možné odlíšiť od okolností, ktoré viedli k rozsudku Súdneho dvora vo veci ASJP.⁵⁴ V uvedenom rozsudku Súdny dvor rozhodol, že predmetné opatrenia na zníženie plátov za týchto okolností nenarušili nezávislosť dotknutého vnútroštátneho súdu: po prvé tieto opatrenia boli prijaté z dôvodu naliehavej potreby odstrániť nadmerný rozpočtový deficit členského štátu v rámci programu finančnej pomoci Únie a upravovali iba obmedzené zníženie výšky odmien, po druhé uplatňovali sa vo veľkej miere na rôznych zamestnancov vo verejnom sektore, vrátane zástupcov zákonodarnej moci, výkonnej moci a súdnictva, a teda nemohli byť vnímané ako prijaté osobitne vo vzťahu k členom tohto súdu, a po tretie mali dočasný charakter, pretože boli po 2 rokoch zrušené.

75. Z dôkladného preskúmania tohto rozsudku vyplýva, že Súdny dvor vo svojom posúdení zohľadnil niekoľko relevantných okolností a najmä obmedzený vplyv a všeobecný rozsah opatrení, ktoré neboli osobitne zamerané na súdnictvo. Z rozsudku vo veci ASJP nevyplýva, že ustanovenia uplatniteľné na sudcov týkajúce sa všeobecných politík na vnútroštátnej úrovni nie sú v rozpore so zásadou nezávislosti súdnictva, ale skôr to, že posúdenie zo strany Súdneho dvora závisí od okolností danej veci.

76. V tejto veci Komisia preukázala, že po prvé napadnuté opatrenia majú značný vplyv na zloženie Najvyššieho súdu, pretože sa dotýkajú 27 zo 72 sudcov, že po druhé predstavujú osobitné právne predpisy prijaté vo vzťahu k členom Najvyššieho súdu a že po tretie sa nepredpokladá, že by mali mať dočasnú povahu. Okrem toho náhle a nepredvídané odvolanie veľkého počtu sudcov nevyhnutne spôsobuje problémy z hľadiska dôvery verejnosti. Práve z tohto dôvodu je potrebné prechodné dojednanie zabezpečujúce kontinuitu súdu.

77. Argument Poľska, že pokiaľ ide o sudcov vymenovaných podľa predchádzajúceho režimu, ktorý stanovuje nižší vek odchodu do dôchodku po dovŕšení 65 rokov, nebola narušená zásada neodvolateľnosti sudcov, ma nepresvedčil. Ako uvádza Komisia, tento argument nezohľadňuje skutočnosť, že ich funkčné obdobie bolo zákonom o Najvyššom súde z roku 2002 predĺžené na vek odchodu do dôchodku vo veku 70 rokov a následne predčasne ukončené napadnutými opatreniami.

78. Okrem toho napriek tomu, že napadnuté opatrenia platili po dobu približne deviatich mesiacov, od 3. apríla 2018 do 1. januára 2019, keď nadobudol účinnosť zákon z 21. novembra 2018, neexistujú žiadne náznaky, že v čase, keď boli prijaté, mali byť tieto ustanovenia dočasné. Prijatie zákona z 21. novembra 2018 zjavne vyplývalo z uznesenia Súdneho dvora o nariadení predbežných opatrení (pozri body 16 až 21 vyššie).⁵⁵

79. Aj keby platilo, že cieľom napadnutých opatrení je zosúladiť vek odchodu do dôchodku sudcov Najvyššieho súdu so všeobecným vekom odchodu do dôchodku, ako tvrdí Poľsko, je nesporné, že tieto opatrenia boli uplatnené retroaktívne pre všetkých sudcov vo funkcii bez prijatia akýchkoľvek záruk prostredníctvom vhodných opatrení na zaručenie neodvolateľnosti sudcov. Ako vyplýva z judikatúry Súdneho dvora, zatiaľ čo členské štáty majú právomoc upraviť vek odchodu do dôchodku sudcov vzhľadom na spoločenské a hospodárske zmeny, musia tak urobiť bez ohrozenia nezávislosti a neodvolateľnosti sudcov v rozpore s ich povinnosťami vyplývajúcimi z práva Únie.

80. Vec Komisia/Maďarsko⁵⁶ sa týkala najmä konania pre nesplnenie povinností podľa článku 2 a článku 6 ods. 1 smernice 2000/78 zo strany Maďarska tým, že prijalo opatrenia, ktoré znížili vek odchodu do dôchodku sudcov, prokurátorov a notárov zo 70 na 62 rokov. Súdny dvor rozhodol, že predmetné opatrenia viedli k rozdielnemu zaobchádzaniu, ktoré sa zakladalo priamo na veku, a následne posúdil, či môžu byť oprávneným legitímnym cieľom a či sú primerané podľa článku 6

⁵⁴ Rozsudky z 27. februára 2018, ASJP (C-64/16, EU:C:2018:117, body 46 až 51), a zo 7. februára 2019, Escibano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106, bod 67).

⁵⁵ Pozri štúdiu Európskeho parlamentu, *Rámec EÚ na presadzovanie dodržiavania zásad právneho štátu a základných zásad a hodnôt Únie*, Generálne riaditeľstvo pre vnútornú politiku Únie, Odbor politiky pre práva občanov a ústavné veci, 2019, PE 608.856, s. 25.

⁵⁶ Rozsudok zo 6. novembra 2012 (C-286/12, EU:C:2012:687, body 54 až 81).

ods. 1 uvedenej smernice. Na tomto základe Súdny dvor, vychádzajúc zo svojej predchádzajúcej judikatúry, vrátane rozsudku vo veci Fuchs a Köhler⁵⁷, rozhodol, že ciele, ktoré uviedlo Maďarsko a ktoré zahŕňali šandardizáciu vekovej hranice pre povinný odchod do dôchodku vo verejnom sektore, boli oprávnené, rozhodol však, že opatrenia sú neprimerané.

81. Naproti tomu vec Komisia/Maďarsko⁵⁸ sa týkala nesplnenia povinností vyplývajúceho zo smernice 95/46/ES⁵⁹ z toho dôvodu, že Maďarsko predčasne ukončilo dobu výkonu funkcie dozorného úradníka pre ochranu údajov, a tým sa ohrozila jeho nezávislosť v rozpore s článkom 28 ods. 1 uvedenej smernice. Súdny dvor vo svojom rozsudku zopakoval, že ak by bolo dovolené, aby členský štát donútil dozorný orgán k odchodu zo svojej funkcie pred skončením celého funkčného obdobia, hrozba takéhoto predčasného skončenia by ho mohla viesť k tomu, že by dozorný orgán uzavrel s politickým orgánom určitú formu „vopred dohodnutého dodržiavania“, ktoré by bolo nezlučiteľné s požiadavkou nezávislosti. Súdny dvor odmietol argument Maďarska, že inštitucionálne zmeny systému ochrany údajov boli objektívnym dôvodom, ktorý odôvodňoval predčasné ukončenie, pričom zdôraznil, že takéto zmeny musia byť *organizované* tak, aby spĺňali požiadavku nezávislosti stanovenú v práve Únie, a hoci členské štáty môžu slobodne prijať alebo zmeniť inštitucionálny model, musia zabezpečiť, aby nebola ohrozená nezávislosť orgánov.

82. Ako ilustruje vyššie uvedená vec Komisia/Maďarsko⁶⁰, ktorá sa týkala veku odchodu do dôchodku sudcov, ako aj vec Fuchs a Köhler, Súdny dvor považoval za oprávnené určité ciele týkajúce sa zosúladenia veku odchodu do dôchodku v rámci osobitného rámca stanoveného v smernici 2000/78 vo vzťahu k zákazu diskriminácie na základe veku. Vo veci Komisia/Maďarsko⁶¹, ktorá sa týkala predčasného odvolania dozorného úradníka pre ochranu údajov, však Súdny dvor nedovolil, aby takéto ciele oslabili nezávislosť vnútroštátnych dozorných orgánov podľa práva Únie. Toto odôvodnenie je rovnako presvedčivé aj vo veci nezávislosti sudcov. Je možné ho vyvodiť aj z úvah Súdneho dvora o nezávislosti súdnictva ako „nevyhnutné“ pre účinnú súdnu ochranu podľa článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ.⁶²

83. Vzhľadom na vyššie uvedené dôvody je potrebné považovať prvý žalobný dôvod uplatnený Komisiou za dôvodný.

2. O druhom žalobnom dôvode

84. Svojím druhým žalobným dôvodom Komisia tvrdí, že článok 37 ods. 1 až 4 a článok 111 ods. 1 a 1a zákona o Najvyššom súde a novela z 10. mája 2018 porušujú zásadu nezávislosti súdnictva, pretože právo prezidenta republiky vo vzťahu k predĺženiu obdobia aktívneho výkonu funkcie sudcov Najvyššieho súdu po dosiahnutí zníženého veku odchodu do dôchodku mu umožňuje ovplyvňovať Najvyšší súd a jeho sudcov. Komisia zakladá svoje tvrdenie predovšetkým na tom, že rozhodnutie prezidenta republiky nepodlieha záväzným kritériám alebo súdnemu preskúmaniu, a jeho povinnosť požiadať o stanovisko ŠSR neodstraňuje jeho nadmernú voľnú úvahu, keďže toto stanovisko je spojené so všeobecnými kritériami a nie je pre neho záväzné.

85. Poľsko namieta, že porušenie nezávislosti súdnictva nebolo preukázané, pri zohľadnení najmä úlohy prezidenta republiky ako ochrancu poľskej Ústavy a systému záruk nezávislosti súdov v poľskom práve.

57 Rozsudok z 21. júla 2011 (C-159/10 a C-160/10, EU:C:2011:508, najmä bod 50).

58 Rozsudok z 8. apríla 2014 (C-288/12, EU:C:2014:237, body 54, 59 a 60). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

59 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 95/46/ES z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov (Ú. v. ES L 281, 1995, s. 31; Mim. vyd. 13/015, s. 355), už zrušená nariadením Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) (Ú. v. EÚ L 119, 2016, s. 1).

60 Rozsudok zo 6. novembra 2012 (C-286/12, EU:C:2012:687).

61 Rozsudok z 8. apríla 2014 (C-288/12, EU:C:2014:237).

62 Rozsudok z 27. februára 2018, ASJP (C-64/16, EU:C:2018:117, body 40 a 41).

86. Podľa požiadaviek nezávislosti súdnictva, ktoré musia všetky členské štáty splniť podľa článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, pojem nezávislosť najmä predpokladá, že dotknutý orgán vykonáva svoje súdne úlohy samostatne, nikomu hierarchicky nepodlieha alebo nie je podriadený a od nikoho neprijíma príkazy alebo inštrukcie, čím je chránený pred vonkajšími zásahmi alebo tlakmi, ktoré by mohli ohroziť nezávislosť rozhodovania jeho členov a ovplyvniť ich rozhodnutia.⁶³

87. Tieto požiadavky predstavujú externý aspekt zásady nezávislosti súdnictva, ktorá podľa Súdneho dvora stanovuje ako požiadavku existenciu pravidiel, najmä pokiaľ ide o zloženie orgánu, menovanie, funkčné obdobia, ako aj dôvody zdržania sa hlasovania, vylúčenia pre zaujatosť a odvolania jeho členov, ktoré umožňujú „odstrániť akékoľvek oprávnené pochybnosti účastníkov konania, pokiaľ ide o neovplyvniteľnosť uvedeného orgánu z vonkajšieho hľadiska a jeho neutralitu vo vzťahu k protichodným záujmom“⁶⁴.

88. Poukazujem tiež na zásady, ktoré vyššie vypracoval Európsky súd pre ľudské práva, že objektívny prvok zásady nezávislosti súdnictva si vyžaduje dostatočné záruky, aby sa vylúčila akákoľvek oprávnená pochybnosť týkajúca sa nezávislosti a nestrannosti orgánu a aby sa zabezpečila očividná nezávislosť (pozri bod 71 vyššie).

89. V prejednávanej veci Komisia dostatočne preukázala, že napadnuté opatrenia porušujú požiadavky nezávislosti súdnictva, pretože môžu vystaviť Najvyšší súd a jeho sudcov vonkajšiemu zásahu a tlaku zo strany prezidenta republiky v rámci počiatočného predĺženia a obnovenia platnosti ich mandátu, čo narúša objektívnu nezávislosť tohto súdu a ovplyvňuje nezávislý úsudok a rozhodnutia sudcov. Je to tak najmä vzhľadom na to, že s požiadavkou na požiadanie prezidenta republiky o predĺženie veku odchodu do dôchodku je spojené zníženie veku odchodu do dôchodku.⁶⁵

90. Poľsko potvrdilo, že absencia súhlasu prezidenta republiky s predĺžením funkčného obdobia sudcu Najvyššieho súdu nad rámec dôchodkového veku nie je predmetom súdneho preskúmania.

91. Bez ohľadu na argumenty Poľska, pokiaľ ide o výsady prezidenta podľa poľskej Ústavy, systém záruk nezávislosti súdnictva zakotvený v poľskom práve a kritériá, ktoré ŠSR zohľadňuje pri formulovaní svojho stanoviska podľa článku 37 ods. 1b zákona o Najvyššom súde, tieto argumenty nepostačujú na rozptýlenie domnejšej absencie objektívnej nezávislosti Najvyššieho súdu vyplývajúcej z napadnutých opatrení, a najmä z absencie záväzných kritérií upravených v týchto opatreniach, ako uviedla Komisia.

92. Pokiaľ ide o úlohu ŠSR, nie je sporné, že jej stanovisko nie je záväzné. Bez ohľadu na zloženie ŠSR jej úloha v žiadnom prípade nerozptyľuje obavy z neprimeraného rozsahu právomoci prezidenta republiky.

93. Okrem toho sú nepresvedčivé aj argumenty Poľska založené na právnych predpisoch ostatných členských štátov a Súdneho dvora Únie. Ako uviedla Komisia, režimy iných členských štátov nie sú porovnateľné so situáciou v Poľsku, pretože pôsobia v odlišnom právnom, politickom a sociálnom kontexte, a v žiadnom prípade nemajú vplyv na nesplnenie povinností Poľska. Porovnanie so Súdny

⁶³ Rozsudky z 27. februára 2018, ASJP (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 44), a zo 7. februára 2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106, bod 66).

⁶⁴ Pozri rozsudok z 19. septembra 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, bod 53).

⁶⁵ Napadnuté opatrenia sa tiež považovali za odporujúce európskym a medzinárodným normám nezávislosti súdnictva. Pozri napríklad Rada Európy, Úrad poradnej rady európskych sudcov (CCJE), Správa o nezávislosti a nestrannosti súdnictva v členských štátoch Rady Európy v roku 2017, 7. február 2018, CCJE-BU(2017)11, bod 158; Rada Organizácie Spojených národov pre ľudské práva, Správa osobitného spravodajcu, poznámka č. 54, bod 56.

dvorom Európskej únie je tiež irelevantné, keďže neexistuje otázka zmeny pravidiel týkajúcich sa veku odchodu do dôchodku sudcov tohto súdu a navyše je nevhodné, pretože tento súd pôsobí na nadnárodnej úrovni, ktorá má iný režim ako klasické trojstranné rozdelenie právomocí v členských štátoch.⁶⁶

94. Vzhľadom na vyššie uvedené dôvody je potrebné druhý žalobný dôvod uplatnený Komisiou považovať za dôvodný.

95. Z celého vyššie uvedeného textu vyplýva, že Súdny dvor by mal vyhlásiť, že Poľská republika tým, že znížila vek odchodu do dôchodku sudcov Najvyššieho súdu vymenovaných na tento súd pred 3. aprílom 2018 a priznala diskrečnú právomoc prezidentovi republiky na predĺženie obdobia aktívneho výkonu funkcie sudcov Najvyššieho súdu Poľská republika, porušila zásady neodvolateľnosti a nezávislosti sudcov a tým si nesplnila svoje povinnosti podľa článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ.

VII. O trovách

96. Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to navrhol úspešný účastník konania.

97. Podľa mnou navrhovaného riešenia napriek tomu, že je potrebné zamietnuť žalobné dôvody Komisie ako neprípustné v rozsahu, v akom sú založené na článku 47 Charty, Komisia je úspešná v oboch žalobných dôvodoch v rozsahu, v akom sú založené na článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ. Keďže Komisia navrhla zaviazat Poľskú republiku na náhradu trov konania a Poľská republika nemala vo veci úspech, Poľskej republike by mala byť uložená povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania Komisie.

98. V súlade s článkom 140 ods. 1 Rokovacieho poriadku, podľa ktorého členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci konania, znášajú svoje vlastné trovy konania, treba rozhodnúť, že Maďarsko bude znášať svoje vlastné trovy konania.

VIII. Návrh

99. Vzhľadom na uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

1. určil, že Poľská republika si tým, že znížila vek odchodu do dôchodku sudcov Najvyššieho súdu a jeho uplatnenie na sudcov vymenovaných na tento súd pred 3. aprílom 2018, pričom priznala diskrečnú právomoc prezidentovi republiky na predĺženie obdobia aktívneho výkonu funkcie sudcov Najvyššieho súdu, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z ustanovení článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ;
2. zamietol zostávajúcu časť žaloby;
3. uložil Poľskej republike povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania Komisie;
4. rozhodol, že Maďarsko bude znášať svoje vlastné trovy konania.

⁶⁶ Pozri KOSAŘ, D.: Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe. In: *German Law Journal*, Vol. 19, 2018, s. 1567 a 1596.