

Věc C-487/19**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

26. června 2019

Předkládající soud:

Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud, Polsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

21. května 2019

Účastník řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatel):

W.Ż.

Za účasti:Prokurator Prokuratury Krajowej Bożena Górecka (Prokurátorka
Národní Prokuratury Bożena Górecka)**Předmět řízení před vnitrostátním soudem**

Právní otázka předložená Sądem Najwyższym (Nejvyšší soud) k rozhodnutí rozšířenému senátu v řízení o vyloučení soudců Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud) v Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Senát pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné) ve věci o odvolání W.Ż.

Předmět a právní základ předběžné otázky

Výklad článku 2, čl. 6 odst. 1 a 3 a čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv EU a s článkem 267 SFEU ve vztahu k pojmu „nezávislého a nestranného soudu, předem zřízeného zákonem“

Předběžná otázka

Musí být článek 2, čl. 6 odst. 1 a 3 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec [SEU] ve spojení s článkem 47 [Listiny základních práv Evropské unie] a s článkem 267 [SFEU] vykládán v tom smyslu, že nestranným a nezávislým soudem, předem

zřízeným na základě zákona, ve smyslu práva Evropské unie, není soud, v němž jako samosoudce zasedá osoba jmenovaná do výkonu funkce soudce za zjevného porušení právních norem členského státu, které se týkají jmenování soudců, spočívajícího konkrétně ve jmenování této osoby do funkce soudce přesto, že byla dříve podána stížnost k příslušnému vnitrostátnímu soudu – Naczelnemu Sądu Administracyjnemu (Nejvyšší správní soud) proti usnesení Krajowej Rady Sądownictwa (Státní soudní rada), které obsahovalo návrh na její jmenování do funkce soudce, dále přesto, že byla odložena vykonatelnost tohoto usnesení v souladu s vnitrostátním právem a že řízení před příslušným vnitrostátním soudem – Naczelnym Sądem Administracyjnym (Nejvyšší správní soud) nebylo ukončeno před předáním jmenovací listiny?

Relevantní ustanovení unijního práva

Článek 2, čl. 6 odst. 1 a 3, čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, článek 47 Listiny základních práv EU a článek 267 SFEU

Relevantní ustanovení vnitrostátního práva

Články 7, 10, 45, 60, 77, 144, 175, 179, 183 Konstytucji RP (Ústava Polské republiky, dále jen „Ústava PR“)

Články 43 a 44 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (zákon o Státní soudní radě, dále jen „KRS“) ze dne 12. května 2011 ve znění ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (zákon o změně zákona o soustavě obecných soudů a některých jiných zákonů) ze dne 20. července 2018 (Dz.U. z roku 2018, č. 1443), v účinnosti ode dne 27. července 2018.

Článek 44 zákona o Státní soudní radě ze dne 12. května 2011 ve znění účinném ode dne 1. dubna 2019 zohledňujícím rozhodnutí Trybunału Konstytucyjnego (Ústavní soud, Polsko) ze dne 25. března 2019 ve věci K12/18 (Dz.U. z roku 2019, č. 609)

Článek 44 zákona o Státní soudní radě ze dne 12. května 2011 ve znění ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (zákon o změně zákona o Státní soudní radě a zákona o soustavě správních soudů) ze dne 26. dubna 2019 (Dz.U. z roku 2019, č. 914) v účinnosti ode dne 23. května 2019

Články 3 a 4 zákona o změně zákona o Státní soudní radě a zákona o soustavě správních soudů ze dne 26. dubna 2019 (Dz.U. z roku 2019, č. 914)

Články 26, 82, 86 a 87 ustawy o Sądzie Najwyższym (zákon o Nejvyšším soudu) ze dne 8. prosince 2017 (Dz.U. z roku 2018, č. 5 ve znění změn)

Článek 22a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zákon o soustavě obecných soudů) ze dne 27. července 2001 (úplné znění: Dz.U. z roku 2019, č. 52 ve znění změn)

Články 49, 50, 365, 379, 388, 391, 398²¹, 401 kodeksu postępowania cywilnego (občanský soudní řád – dále jen „o.s.ř.“)

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Na základě rozhodnutí ze dne 27. srpna 2018 byl soudce W.Ż. přeažen z oddělení Sądu Okręgowego w K. (krajský soud v K., Polsko), ve kterém doposud rozhodoval, na jiné oddělení tohoto soudu, a to na základě čl. 22a odst. 4b bodu 1 zákona o soustavě obecných soudů ze dne 27. července 2001. Proti tomuto rozhodnutí podal W.Ż. stížnost ke KRS, která usnesením ze dne 21. září 2018 zastavila řízení o stížnosti proti rozhodnutí Prezesa Sądu Okręgowego (předseda krajského soudu) (věc I NO 47/18). W.Ż. následně napadl toto usnesení KRS opravným prostředkem k SN (Nejvyšší soud).
- 2 Po napadení usnesení KRS opravným prostředkem podal W.Ż. dne 14. listopadu 2018 návrh na vyloučení všech soudců Nejvyššího soudu rozhodujících v Senátu pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné Nejvyššího soudu z projednávání jeho stížnosti. Odůvodňoval to tím, že tento senát vzhledem ke své systémové formě a způsobu volby jeho členů prostřednictvím KRS, jež byla zřízena v rozporu s Ústavou PR, není s to – v jakémkoliv složení z osob, které jí tvoří – nestranně a nezávisle projednat stížnost.
- 3 Návrh na jmenování všech soudců rozhodujících v Senátu pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné, kterých se týká návrh na vyloučení, byl obsažen v usnesení KRS č. 331/2018 ze dne 28. srpna 2018 (dále jen „usnesení KRS č. 331/2018“). Toto usnesení napadli v celém rozsahu u Naczelnego Sądu Administracyjnego (dále také „NSA“) (Nejvyšší správní soud, Polsko) jiní účastníci nominačního řízení, v případě kterých KRS nepodala k Prezydentu RP (prezident PR) návrh na jejich jmenování do funkce soudců SN (Nejvyšší soud).
- 4 NSA rozhodnutím ze dne 27. září 2018 odložil vykonatelnost usnesení KRS č. 331/2018.
- 5 Navzdory předchozímu podání stížnosti proti usnesení KRS č. 331/2018 a odkladu jeho vykonatelnosti, o němž rozhodl NSA, a přestože řízení před NSA nebylo ukončeno, prezident PR dne 10. října 2018 předal listiny o jmenování do funkce soudců Nejvyššího soudu v Senátu pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné osobám, kterých se návrh W.Ż. na vyloučení týkal.
- 6 Jednání před NSA ve věcech týkajících se stížnosti proti usnesení KRS č. 331/2018 byla odročena do doby než Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) odpoví na předběžné otázky týkající se souladu ustanovení čl. 44 odst. 1b a čl. 44 odst. 4 zákona o Státní soudní radě s unijním právem (věc C-824/18).

- 7 Dne 20. února 2019 prezident PR předal A.S. listinu o jmenování do funkce soudce Nejvyššího soudu v Senátu pro mimořádnou kontrolu a veřejné věci. Návrh na jeho jmenování byl obsažen v usnesení KRS č. 331/2018, jmenování A.S. tedy bylo uskutečněno poté, co proti usnesení KRS č. 331/2018 v celém jeho rozsahu byla podána stížnost k NSA (Nejvyšší správní soud), tento soud odložil jeho vykonatelnost a řízení před tímto soudem nebylo ukončeno. Vzhledem ke skutečnosti, že A.S. byl jmenován do výkonu funkce soudce SN (Nejvyšší soud) dne 20. února 2019, tj. po podání návrhu W. Ž. na vyloučení dne 14. listopadu 2018, tento návrh se na něho nevztahoval.
- 8 Podáním ze dne 5. března 2019 se k účasti ve věci týkající se opravného prostředku proti usnesení KRS o zastavení řízení o stížnosti (věc I NO 47/18) přihlásil prokurátor národní prokuratury. Navrhl odmítnutí opravného prostředku W.Ž. proti usnesení KRS z důvodu nepřipustnosti.
- 9 Dne 8. března 2019, bezprostředně před zahájením jednání v Izbie Cywilnej (Občanskoprávní senát), Nejvyšší soud – Senát pro mimořádnou kontrolu a veřejné věci, rozhodující samosoudcem A.S., který nedisponoval spisy ve věci I NO 47/18, vydal v této věci usnesení o odmítnutí opravného prostředku W. Ž. z důvodu jeho nepřipustnosti. V tomto rozhodnutí se soud ztotožnil s názorem prokurátora, aniž by bylo předem umožněno W. Ž. vyjádřit své připomínky k věci.
- 10 Nejvyšší soud ve složení, v němž projednával návrh na vyloučení, na zasedání dne 20. března 2019 konstatoval, že vydáním rozhodnutí ze dne 8. března 2019 ve věci I NO 47/18, před projednáním návrhu na vyloučení, byl porušen čl. 50 odst. 3 bod 2 o.s.ř., jenž každému soudci zakazuje vydání závěrečného rozhodnutí v řízení ve věci, ve které byl podán návrh na vyloučení soudce, i to i soudci, na něhož se návrh na vyloučení nevztahuje. Nejvyšší soud posoudil také, že projednávání věci a rozhodování ve věci soudem, který nedisponuje spisy v dané věci, navíc aniž by umožnil W. Ž. seznámit se se stanoviskem prokurátora, bylo porušením práva být vyslechnut (čl. 45 odst. 1 Ústavy PR, čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, dále jen „EÚLP“ a čl. 47 odst. 2 Listiny základních práv EU).
- 11 Nejvyšší soud řešil také otázku, zda A.S. – vzhledem k okolnostem, za nichž byl jmenován – je soudcem tohoto soudu. Tato okolnost má význam pro posouzení otázky, zda rozhodnutí ze dne 8. března 2019 vydané ve věci I NO 47/18 SN samosoudcem A.S., právně existuje jakožto soudní rozhodnutí. Odpověď na tuto otázku má význam pro výsledek projednání návrhu na vyloučení. Pokud rozhodnutí ze dne 8. března 2019 vydané ve věci I NO 47/18 právně existuje, řízení ve věci vyloučení musí být ukončeno (zastaveno) jakožto bezpředmětné. Pokud však rozhodnutí ze dne 8. března 2019 vydané ve věci I NO 47/18 právně neexistuje, návrh na vyloučení musí být projednán.
- 12 Při řešení této otázky měl Nejvyšší soud vážné pochybnosti, proto předložil kolegiu sedmi soudců Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud) právní otázku, jež zněla, zda existuje v právním smyslu rozhodnutí vydané samosoudcem

jmenovaným do funkce soudce Nejvyššího soudu i přes předchozí podání stížnosti u Nejvyššího správního soudu proti usnesení KRS, které obsahovalo návrh na jmenování této osoby, jakož i přes odklad vykonatelnosti tohoto usnesení a neukončení řízení před Nejvyšším správním soudem v okamžiku doručení jmenovací listiny této osobě.

- 13 Při projednávání této právní otázky mělo kolegium sedmi soudců Nejvyššího soudu pochybnosti ohledně výkladu ustanovení práva Evropské unie uvedených v předběžné otázce. Tyto pochybnosti spočívají v tom, zda soud, v němž jako samosoudce zasedá osoba jmenovaná do výkonu funkce soudce, při zjevném porušení norem vnitrostátního práva, které se týkají jmenování soudců, spočívajícím konkrétně ve jmenování do výkonu funkce soudce za takových okolností, za nichž byl jmenován A.S., může být považován za nezávislý a nestranný soud, předem zřízený na základě zákona ve smyslu unijního práva.

Stručné shrnutí odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 14 Objasnění výše uvedených pochybností je důležité nejen ve vztahu k A.S., ale také ve vztahu k ostatním osobám rozhodujícím v Senátu pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné, ve vztahu k 7 osobám rozhodujícím v Občanskoprávním senátu a k 1 osobě rozhodující v Kárném senátu jmenovaným do funkce soudce Nejvyššího soudu za stejných okolností jako A.S. Navíc 10 dalších osob rozhodujících v Kárném senátu bylo jmenováno prezidentem PR, ačkoliv proti usnesení KRS obsahujícímu návrh na jejich jmenování byla předtím podána stížnost k NSA (Nejvyšší správní soud) a řízení před tímto soudem nebylo před předáním jmenovacích listin ukončeno.
- 15 Odpověď Soudního dvora bude předpokladem pro rozhodnutí kolegia sedmi soudců Nejvyššího soudu pro rozhodování o právní otázce, již mu položil obecný senát tohoto soudu. Pokud Soudní dvůr shledá, že Nejvyšší soud v době vydání rozhodnutí o ukončení řízení o stížnosti W. Ž. proti usnesení KRS (věc I NO 47/18) nebyl soudem, který lze považovat za nezávislý, nestranný a předem zřízený na základě zákona, tedy soudem, jenž zajišťuje účinnou soudní ochranu obsaženou v unijním právu ve smyslu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv EU a s článkem 267 třetím pododstavcem SFEU, bude to mít vliv na hodnocení následků jmenování do funkce soudce SN (Nejvyšší soud) za okolností, ve kterých byl jmenován A.S., ve světle polského práva. Důsledkem toho může být závěr, že rozhodnutí vydávaná SN (Nejvyšší soud) ve složení zahrnujícím výlučně osoby jmenované za těchto okolností jsou rozhodnutími, která právně neexistují, jelikož mají původ u osoby nebo osob, které nejsou soudci.
- 16 Předkládající soud odkazuje na rozsudky ze dne 27. února 2018, C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas, body 33–37, a ze dne 26. července 2018, C-216/18 PPU, LM, a uvádí, že Evropská unie je unií práva, v níž jsou úkoly spočívající v zaručení soudní kontroly jejího právního řádu svěřeny nejen Soudnímu dvoru, ale také soudům členských států. Tyto státy jsou

povinny vytvářet prostředky nezbytné pro to, aby jednotlivcům bylo zajištěno jejich právo na účinnou soudní ochranu v oblastech, na něž se vztahuje unijní právo. Připomíná, že zásada účinné soudní ochrany práv odvozených jednotlivci z unijního práva je obecnou zásadou unijního práva a sama existence účinné soudní kontroly zůstává nedílnou součástí právního státu. Každý členský stát musí zajistit, aby orgány, které jakožto „soudy“ ve smyslu vymezeném unijním právem náleží do jeho systému právních prostředků v oblastech upravených unijním právem, splňovaly požadavky na účinnou právní ochranu. Upozorňuje také, že při hodnocení, zda konkrétní orgán splňuje požadavky, aby mohl být považován za „soud“ ve smyslu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, je nutné zohlednit zejména kritéria jako právní základ působení orgánu a nezávislost tohoto orgánu a osob, které v jeho rámci rozhodují jako soudci. Podle jeho hodnocení toto plně koresponduje s požadavky kladenými na pojem „soud“ v čl. 267 třetím pododstavci SFEU a v čl. 47 druhém pododstavci Listiny základních práv EU v kontextu práva na účinný právní prostředek a přístup k nestrannému soudu a také se shoduje se standardem nezávislého a nestranného soudu zřízeného zákonem stanoveným v čl. 6 odst. 1 EÚLP (srov. v souvislosti s tím čl. 52 odst. 3 a 7 Listiny základních práv EU a čl. 6 odst. 3 SEU)

- 17 Předkládající soud uvádí, že propojení této věci s unijním právem je dvojího druhu. Zaprvé, Senát pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné SN (Nejvyšší soud) má ve své působnosti záležitosti zahrnující otázky spojené s výkladem a aplikací unijního práva, zejména regulační záležitosti, zejména věci z oblasti ochrany hospodářské soutěže a regulace energetiky. V těchto záležitostech se často uplatní ustanovení unijního práva nebo vnitrostátního práva sloužící k provedení unijního práva. Je proto nutné zjistit, zda Senát pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné SN (Nejvyšší soud) – z důvodu, že součástí jeho složení je A.S. a jiné osoby jmenované za stejných okolností – splňuje požadavky vyplývající z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU. Zadruhé, zpochybňované rozhodnutí ze dne 8. března 2019 bylo vydáno ve věci týkající se postavení soudce vnitrostátního soudu, kterým je W. Ž.. Soudce W. Ž. jakožto člen senátu vnitrostátního soudu, musí setrvávat nezávislý, aby – při uplatňování unijního práva – byl tento soud rovněž nezávislý a splňoval požadavky vyplývající z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU. V takové věci musí být dodržovány také požadavky stanovené v čl. 47 druhém pododstavci Listiny základních práv EU, což znamená, že je třeba posoudit, zda soud, který ji projednává, tj. Senát pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné SN (Nejvyšší soud), může být považován za nezávislý, nestranný soud, předem zřízený na základě zákona ve smyslu tohoto ustanovení.
- 18 Předkládající soud konstatuje, že v nominačním řízení, v němž byl na místo soudce jmenován A.S., došlo ke zjevnému porušení norem polského práva týkajících se jmenování soudců. Toto porušení spočívalo zejména ve jmenování A.S. prezidentem PR do funkce soudce SN (Nejvyšší soud) navzdory předchozímu podání stížnosti k NSA (Nejvyšší správní soud) jinými účastníky nominačního řízení proti usnesení KRS č. 331/2018 obsahujícímu návrh na jeho jmenování a navzdory neukončení řízení před NSA (Nejvyšší správní soud) před doručením jmenovací listiny tomuto soudci.

- 19 Podle článku 179 Ústavy PR jsou soudci v Polsku jmenováni prezidentem PR na návrh KRS na dobu neurčitou. Nutná je spolupráce – v chronologickém smyslu – dvou ústavních státních orgánů, které se vzájemně doplňují. Návrh KRS není stanoviskem, ale má konstitutivní význam, jelikož teprve po jeho podání k prezidentovi PR vzniká jeho kompetence ke jmenování osoby, na niž se vztahuje návrh na jmenování do funkce soudce.
- 20 Zaslání návrhu na jmenování do funkce soudce Státní soudní radou prezidentu PR předchází nominační řízení, které je – s dodržением ústavních požadavků – upraveno v zákonech. Za účelem zajištění ochrany práv uchazečů, kteří se účastní nominačního řízení, včetně práva na přístup k veřejným funkcím za rovných podmínek (článek 60 Ústavy PR) a práva na soud v každé individuální věci (čl. 45 odst. 1 a čl. 77 odst. 2 Ústavy PR) byl upraven soudní přezkum – z hlediska souladu s právem – usnesení KRS ve věci podání návrhu prezidentovi PR na jmenování do funkce soudce (článek 44 zákona o Státní soudní radě). Ve vztahu k uchazečům o funkci soudce SN (Nejvyšší soud) byla tato kontrola svěřena NSA (Nejvyšší správní soud).
- 21 Kompetence prezidenta PR ke jmenování soudců, podmíněná dřívějším návrhem KRS, má povahu prezidentské výsady, protože úřední akt prezidenta PR týkající se jmenování do funkce soudce nevyžaduje pro svou platnost podpis (kontrasignaci) Prezesa Rady Ministrów (předseda vlády). Toto řešení neposiluje postavení prezidenta PR vůči soudní moci, ale slouží jako její ochrana před zásahy vlády, jakožto centra výkonné moci odlišného od prezidenta PR, především před zásahy předsedy vlády a ministra spravedlnosti. Vykonávání výsady prezidenta PR zahrnující jmenování soudců musí vždy probíhat v souladu s požadavky zásady působení orgánů veřejné moci na základě a v mezích práva a respektování soudní moci.
- 22 Prezident PR nemůže jmenovat účastníka nominačního řízení do funkce soudce nejen tehdy, když návrh KRS zcela chybí, ale ani tehdy, když takový návrh byl sice formulován, ale právní existence tohoto návrhu obsaženého v usnesení KRS je pozastavena z důvodu podání stížnosti proti tomuto usnesení a tím pádem také podrobení usnesení soudní kontrole. Za situace, kdy před předáním listiny o jmenování do funkce soudce SN (Nejvyšší soud) byla proti usnesení obsahujícímu návrh na jmenování dané osoby podána stížnost k NSA (Nejvyšší správní soud), se právní existence tohoto usnesení stává závislou na rozhodnutí tohoto soudu. Vyhovění stížnosti může mít za následek budoucí chybějící předpoklad pro jmenování do funkce soudce. Dokud tedy řízení před NSA (Nejvyšší správní soud) nebylo ukončeno, prezident PR nemohl uplatnit svou výsadu ke jmenování do výkonu funkce soudce, a to vzhledem k chybějícímu stabilnímu základu, o který se výkon této výsady opírá.
- 23 Na výše uvedené skutečnosti nemají vliv ustanovení upravující rozsah a okamžik nabytí právní moci usnesení KRS pro případ, kdyby proti tomuto usnesení nebyla podána stížnost všemi účastníky nominačního řízení (čl. 44 odst. 1b zákona o KRS), a ustanovení, jež stanoví následek zrušení napadeného usnesení o

nepředložení návrhu na jmenování do výkonu funkce soudce SN (Nejvyšší soud) (čl. 44 odst. 4 zákona o KRS). Od okamžiku podání stížnosti proti usnesení KRS je výlučně NSA (Nejvyšší správní soud) oprávněn posoudit, zda existuje důvod pro zrušení usnesení, a také v jakém rozsahu – v mezích stížnosti – nastane jeho případné zrušení. NSA (Nejvyšší správní soud) může používat různé metody výkladu za účelem objasnění pochybností týkajících se výkladu čl. 44 odst. 1b a čl. 44 odst. 4 zákona o KRS, zejména průstavní a konformní výklad. Příslušné kroky již NSA (Nejvyšší správní soud) podnikl, což vyplývá z jeho usnesení o položení předběžných otázek týkajících se zejména souladu úpravy obsažené v čl. 44 odst. 1b a čl. 44 odst. 4 zákona o KRS s příslušnými unijními ustanoveními (věc C-824/18)

- 24 Podle hodnocení předkládajícího soudu byl v této věci porušen článek 179 Ústavy PR dvojím způsobem. Zaprvé, prezident PR jmenoval A.S. za situace, kdy usnesení KRS č. 331/2018 obsahující návrh na jeho jmenování nemělo trvalou právní existenci. Nebyl splněn – funkčně chápaný – předpoklad, aby jmenování do funkce soudce nastalo na návrh KRS; takový návrh nejenže musí existovat, ale musí mít také trvalou právní existenci, která nemůže být zpochybněna. Zadruhé, jmenování nastalo s předpokladem, že usnesení KRS č. 331/2018 nebude zrušeno NSA (Nejvyšší správní soud). Takové jmenování nesplňovalo požadavky jmenování soudce na dobu neurčitou, jelikož mělo podmíněný charakter. Případné zrušení usnesení KRS v důsledku jeho soudního přezkumu vedoucí k následnému odpadnutí předpokladu jmenování v podobě návrhu KRS by způsobilo také následný zánik jmenování do funkce soudce, přičemž rozdílnou otázkou je, zda by tento následek působil *ex tunc*, nebo *ex nunc*
- 25 Navíc byla porušena zásada dělby a rovnováhy mocí spolu se zásadou legality. Vzhledem k ústavnímu postavení NSA (Nejvyšší správní soud), jakožto orgánu soudní moci, k pravomoci, která je mu v souladu se zákonem svěřena v oblasti kontroly, v daném případě kontroly souladu usnesení KRS s právem, jakož i vzhledem k nutnosti respektování budoucího výsledku řízení před tímto soudem nemohl prezident PR uplatnit výsadu jmenování do funkce soudce SN (Nejvyšší soud) před ukončením řízení před tímto soudem. Prezident PR však uplatnil tuto výsadu předtím než NSA (Nejvyšší správní soud) rozhodl o stížnosti proti usnesení, aniž by čekal na soudní přezkum námitek vznesených proti usnesení, ačkoliv tyto námítky byly všeobecně známé a velmi závažné.
- 26 Důležitou okolností této věci je také to, že prezident PR jmenoval A.S. do funkce soudce SN (Nejvyšší soud) nejen přes podanou stížnost proti usnesení KRS č. 331/2018 obsahujícímu návrh na jeho jmenování a navzdory tomu, že v okamžiku jmenování nebylo ukončeno řízení před NSA (Nejvyšší správní soud), ale rovněž navzdory dříve vydanému rozhodnutí tohoto soudu ze dne 27. září 2018, kterým byla odložena vykonatelnost tohoto usnesení. Odklad vykonatelnosti usnesení KRS byl dodatečnou okolností, která způsobila, že toto usnesení nemohlo být účinným návrhem na jmenování do funkce soudce. Toto rozhodnutí bylo závazné pro účastníky řízení před NSA (Nejvyšší správní soud), pro samotný NSA, pro jiné soudy (mj. pro SN [Nejvyšší soud]) a pro jiné státní orgány (zejména také pro

KRS a prezidenta PR), jakož i pro orgány veřejné správy. Došlo tedy k zjevnému ignorování pravomocného soudního rozhodnutí prezidentem PR a zároveň A.S., který přes vydání tohoto rozhodnutí akceptoval jmenovací listinu.

- 27 Podle předkládajícího soudu každé z uvedených porušení bylo samo o sobě porušením nejdůležitějších pravidel nominačního řízení soudců v Polsku. Tato porušení jsou přitom jenom jedním z prvků poukazujících na to, že nominační řízení bylo dotčeno zásadními právními vadami. Odlišné, ale důležité místo v této oblasti zaujímají porušení nominačního řízení, jež nejsou v této věci projednávána a jsou současně předmětem předběžných otázek, které dříve položil SN (Nejvyšší soud) Soudnímu dvoru (věci C-585/18, C-624/18 a C-625/18).
- 28 Výše uvedená porušení zasahují do základních zásad, jež mají ústavní povahu, zásad personálního obsazení soudní moci, navíc jsou to porušení úmyslná, tj. způsobená s úmyslem eliminovat účinky soudní kontroly NSA (Nejvyšší správní soud) vyplývající z usnesení KRS č. 331/2018. Zaprvé, jmenování A.S. do funkce soudce SN (Nejvyšší soud) proběhlo, přestože podání stížnosti proti usnesení a výhrady vznášené vůči němu byly všeobecně známé. Zadruhé, prezident PR vykonal svou výsadu na základě závěru prezentovaného v judikatuře, že jmenování prezidentem PR do funkce soudce nemůže být žádným způsobem zpochybněno, a to ani soudní cestou. Vykonání výsady mělo vést k nevratným právním následkům v podobě účinného jmenování do výkonu funkce soudce, a to i v případě, že by se ukázalo, že nominační řízení bylo postiženo právními vadami. Argument, že není možné zpochybnit akt jmenování do funkce soudce provedený prezidentem PR na základě článku 179 Ústavy, jelikož se jedná o jeho výsadu, byl silně prosazován ve veřejné diskuzi jako reakce na pokus o hodnocení účinnosti jmenování soudců SN (Nejvyšší soud) za okolností, ve kterých byl jmenován A.S., nebo za okolností jim podobných.
- 29 Porušení, která jsou zmíněna v této věci, jejich zjevná a účelová povaha, jsou součástí širšího kontextu kroků podnikaných v Polsku za účelem znemožnění soudního přezkumu usnesení KRS ohledně návrhů předložených prezidentovi PR na jmenování do výkonu funkce soudce SN (Nejvyšší soud) podaných poté, co zákon o Nejvyšším soudu nabyl účinnosti, tj. po 3. dubnu 2018.
- 30 Zaprvé, po zahájení nominačních řízení do SN (Nejvyšší soud) podle nového zákona o Nejvyšším soudu byla provedena změna zákona o Státní soudní radě. Bylo stanoveno, že usnesení týkající se uchazečů o funkci soudce SN (Nejvyšší soud), proti kterému nepodali stížnost všichni účastníci nominačního řízení, nabude právní moci v části obsahující rozhodnutí o podání návrhu na jmenování do funkce soudce SN (Nejvyšší soud), jakož i v části obsahující rozhodnutí o nepodání návrhu do výkonu funkce soudce SN (Nejvyšší soud) těch účastníků řízení, kteří nepodali proti usnesení stížnost (čl. 44 odst. 1b zákona o Státní soudní radě). Byla to odchylka od obecné zásady, že usnesení KRS nabývá právní moci, pokud proti němu není možné podat stížnost a že v případě, kdy není napadeno všemi účastníky nominačního řízení, nabývá právní moci v části obsahující rozhodnutí o nepodání návrhu na jmenování do výkonu funkce soudce těch

účastníků tohoto řízení, kteří proti usnesení nepodali stížnost (čl. 43 odst. 1 a 2 zákona o Státní soudní radě). Bylo také stanoveno, že následkem zrušení NSA usnesení o nepodání návrhu na jmenování do výkonu funkce soudce SN (Nejvyšší soud) je pouze možnost účasti stěžujícího si účastníka nominačního řízení v dalším nominačním řízení (čl. 44 odst. 4 zákona o Státní soudní radě). Předmětné změny, které měly v praxi za cíl, aby stížnost k NSA (Nejvyšší správní soud) proti usnesením KRS týkajícím se uchazečů o místo soudce SN (Nejvyšší soud) byla neefektivní, byly předkladatelem legislativního návrhu prezentovány jako snaha o vyloučení obstrukcí v nominačních řízeních, která se týkají jmenování do funkce soudce SN (Nejvyšší soud).

- 31 Zadruhé, v odpovědi na to, že NSA (Nejvyšší správní soud) vyjádřil pochybnosti v otázce souladu výše uvedené úpravy s unijním právem a předložil v této věci předběžnou otázku Soudnímu dvoru (věc C-624/18), a navíc odložil vykonatelnost části napadených usnesení KRS, KRS – ve složení, jehož součástí byli soudci jmenování Sejmem PR (Poslanecká sněmovna, Polsko) – a skupina senátorů vládnoucí strany napadli u Trybunału Konstytucyjnego (dále jen „TK“) (Ústavní soud, Polsko) ustanovení zákona o Státní soudní radě, která se týkala volby soudců do KRS, a ustanovení, která se týkala napadení usnesení KRS stížnostmi u soudu ohledně návrhu na jmenování do funkce soudce obecně, jakož i ohledně příslušnosti NSA (Nejvyšší správní soud). Následně dne 25. března 2019 TK (Ústavní soud) ve věci K 12/18 – ve složení zahrnujícím výlučně soudce jmenované současnou vládní většinou, navíc za účasti osoby jmenované na dříve obsazené místo soudce TK (Ústavní soud) – rozhodl, že ustanovení zákona o Státní soudní radě, která upravují volbu soudců do KRS Poslaneckou sněmovnou PR, jsou v souladu s Ústavou PR. Za článek odporující Ústavě PR byl však prohlášen čl. 44 odst. 1a zákona o Státní soudní radě, který stanoví působnost NSA (Nejvyšší správní soud) ohledně stížností proti usnesením KRS týkajícím se uchazečů o funkci soudce SN (Nejvyšší soud). TK (Ústavní soud) uvedl, že v důsledku prohlášení čl. 44 odst. 1a zákona o Státní soudní radě za odporujícího Ústavě PR je nutné ukončit veškerá soudní řízení (u NSA [Nejvyšší správní soud]) vedená na základě tohoto ustanovení.
- 32 Zatřetí, v důsledku dalších legislativních změn dne 23. května 2019 byla zcela zrušena možnost podat stížnost proti usnesení KRS v individuálních věcech, které se týkají jmenování do výkonu funkce soudce SN (Nejvyšší soud). Přejícné ustanovení tohoto zákona stanoví, že řízení ve věcech stížností proti usnesením KRS v individuálních záležitostech, která se týkají jmenování do funkce soudce SN (Nejvyšší soud), jež byla zahájena a nebyla ukončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, mají být zastavena ze zákona. Toto řešení směřuje k tomu, aby řízení probíhající před NSA (Nejvyšší správní soud), jejichž předmětem jsou usnesení KRS, která se týkají návrhů podaných prezidentu PR na jmenování do funkce soudců SN (Nejvyšší soud), zahájena po nabytí účinnosti zákona o Nejvyšším soudu, tj. po 3. dubnu 2018, včetně řízení týkajícího se usnesení KRS č. 331/2018, byla ukončena bez provedení soudního přezkumu.

- 33 Události výše popsané v bodech 31 a 32 nemají vliv na nutnost, aby Soudní dvůr zodpověděl předběžnou otázku v této věci. Předběžná otázka se týká minulých událostí, které způsobují, že jmenování A.S. do funkce soudce SN (Nejvyšší soud) trpí vadou, kterou výše uvedené rozhodnutí TK (Ústavní soud) ani provedené legislativní změny žádným způsobem – s účinkem ex tunc – neodstraňují.
- 34 Závěr, že jmenování A.S. bylo provedeno za zjevného porušení polského práva, může podle předkládajícího soudu odůvodnit závěr, že účast takové osoby v kolegiu, které vydává rozhodnutí, vede k tomu, že není možné hovořit o soudu, který je zřízen v souladu s právem ve smyslu práva unijního. Je však potřeba, aby tuto otázku objasnil Soudní dvůr.
- 35 Striktní dodržování pravidel týkajících se jmenování soudců má vliv na důvěru občanů a společností v nezávislost a nestrannost soudů (rozsudek ze dne 23. ledna 2018, T-639/16 P, FV v. Rada, bod 75). Podle předkládajícího soudu, pokud způsob jmenování soudců podléhá určitým právním normám a dodržování těchto norem má zásadní význam z hlediska záruky nezávislosti soudu a jeho nestrannosti, tak porušení těchto norem, a obzvláště porušení zjevné, znamená, že tyto záruky jsou v závažné míře zpochybněny. Předkládající soud připomíná dva prvky nezávislosti – vnější a vnitřní – vyplývající z judikatury Soudního dvora (rozsudky ze dne 19. září 2006, Wilson, C-506/04, bod 51; ze dne 9. října 2014, TDC, C-222/13, bod 30; ze dne 17. července 2014, Torresi, C-58/13 a C-59/13, bod 22; ze dne 6. října 2015, Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, bod 19).
- 36 Podle předkládajícího soudu existují vážné pochybnosti ohledně možnosti zachování nezávislosti a nestrannosti osobou jmenovanou do výkonu funkce soudce při zjevném porušení právních norem vztahujících se ke jmenování soudců. Na jedné straně se takový soudce nachází v situaci, ve které jeho nezávislost může být zpochybněna občany – o čemž svědčí návrhy na vyloučení podávané z tohoto důvodu – může být také vystaven zásahu zvenčí ze strany orgánu, který se dopustil porušení při jeho jmenování nebo také ze strany jiného orgánu spolupracujícího s takovým orgánem. Takový soudce může být odkázán na činnost výše uvedených orgánů, včetně těch spadajících do jiných mocí (výkonné a zákonodárné), směřující ke znemožnění soudního přezkumu porušení práv, ke kterým došlo před jeho jmenováním. Může nastat také opačná situace – takový soudce může být vystaven činnosti výše uvedených orgánů, která zpochybňuje jeho postavení jakožto soudce. Na druhé straně soudce jmenovaný do funkce soudce při zjevném porušení právních norem, které se týkají jmenování soudců, nemusí poskytovat dostatečnou záruku své nestrannosti, zvláště když účinnost jeho jmenování – z důvodu tohoto porušení – je zpochybněna v konkrétní věci stranou sporu, který tento soudce projednává a má v něm rozhodnout. Soudce, který neakceptuje pokusy o zpochybnění účinnosti svého jmenování, může podnikat kroky, aby straně znemožnil takové pokusy činit, nebo aby tyto pokusy učinil neefektivními.
- 37 Je třeba dodat, že sice TK (Ústavní soud) v jeho aktuálním složení uznává, že působení prezidenta PR v rámci jeho výsad nepodléhá soudnímu přezkumu, což je

možné vztáhnout i na akt prezidenta PR v podobě jmenování do funkce soudce, avšak instrumentalizace tohoto orgánu v jeho současné podobě navozuje otázku, zda nemůže být přiměřen – v případě potřeby – k zaujetí odlišného stanoviska, pokud by se ukázalo užitečným. Má to zřejmým způsobem vliv na hodnocení nezávislosti osob jmenovaných do výkonu funkce soudce SN (Nejvyšší soud) za těch okolností, za kterých byl jmenován A.S.

- 38 Polské právo přímo nepředpokládá žádný zvláštní postup nebo prostředek, který by umožňoval straně zpochybnit účinnost jmenování do funkce soudce v případě osoby, která zasedá v kolegiu vydávajícím rozhodnutí, i když z předpisů vyplývá, že soud má úřední povinnost zohlednit, zda je jeho složení v souladu s právem (čl. 379 bod 4 o.s.ř.), a situace, kdy součástí soudního kolegia byla neoprávněná osoba, je základem pro obnovu pravomocně ukončeného řízení (čl. 401 bod 1 o.s.ř.). Vzhledem ke skutečnosti, že – kromě obnovy řízení – rozhodnutí SN (Nejvyšší soud) nemohou být napadena, snaží se strany ochránit své právo na projednání věci před nezávislým a nestranným soudem tak, že podávají návrhy na vyloučení osob jmenovaných do funkce soudce SN (Nejvyšší soud) za okolností zcela nebo částečně stejných jako A.S. Kolegia SN (Nejvyšší soud) zahrnující pouze osoby jmenované za těchto okolností se snaží tuto praxi znemožnit. Pokoušejí se také trvale znemožnit podávání takovýchto návrhů tím, že pokládají TK (Ústavní soud) v jeho současném složení dotazy ohledně souladu ustanovení článku 49 o.s.ř., který stanoví předpoklady pro vyloučení soudce na návrh strany, s ústavou, Listinou základních práv EU nebo EÚLP.
- 39 V reakci na zpochybňování jejich postavení coby osob jmenovaných do funkce soudců SN (Nejvyšší soud) za okolností zcela nebo částečně stejných jako A.S. provádějí také jiné kroky směřující ke znemožnění takového zpochybňování. Příkladem je usnesení ze dne 10. dubna 2019, vydané Kárným senátem SN (Nejvyšší soud) v jeho plném složení, obsahující závěr, že osoby rozhodující v tomto senátu byly účinně jmenovány do funkce soudce SN (Nejvyšší soud) a jejich účast v kolegiu, které vydává rozhodnutí, neporušuje právo na projednání věci před nezávislým a nestranným soudem zřízeným na základě zákona (čl. 6 odst. 1 EÚLP). Vydáním tohoto usnesení byla porušena základní zásada, že nikdo nemůže být soudcem ve vlastní věci. Jeho vydání se totiž neměla účastnit žádná z osob rozhodujících v Kárném senátu SN (Nejvyšší soud), jelikož předmět právní otázky se přímo týkal každé z těchto osob, tj. jejich postavení jakožto soudců.
- 40 Kroky uvedené v bodech 38 a 29 jsou prováděny v zájmu osob, jejichž postavení jakožto soudců SN (Nejvyšší soud) vzbuzuje pochybnosti a je zpochybňováno. Mají uzavřít subjektům vystupujícím před senáty SN (Nejvyšší soud), jejichž součástí jsou tyto osoby, jakoukoli možnost podrobit postavení těchto osob jakožto soudců SN (Nejvyšší soud) soudnímu přezkumu, a tedy také možnost ochrany práva těchto subjektů na nezávislý a nestranný soud zřízený na základě zákona.
- 41 Při úvaze ohledně otázky nezávislosti a nestrannosti je třeba obzvlášť upozornit na okolnosti vydání usnesení ze dne 8. března 2019 ve věci I No 47/18. Tyto

okolnosti poukazují na skutečnost, nakolik osoba jmenovaná do funkce soudce SN (Nejvyšší soud) při zjevném porušení předpisů týkajících se jmenování soudců směřovala k ukončení řízení, ve kterém byl řešen problém účinnosti jmenování do funkce soudce SN (Nejvyšší soud) jiných osob rozhodujících v Senátu pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné, proto, aby znemožnila projednávání tohoto problému. Taková činnost zvyšuje pochybnosti ohledně skutečnosti, zda soudce jmenovaný za těchto okolností může poskytovat záruku nezávislosti a nestrannosti.

- 42 Předkládající soud žádá na základě čl. 105 odst. 1 jednacího řádu o projednání věci ve zrychleném řízení.
- 43 Zaprvé, význam poskytnutí odpovědi na tuto předběžnou otázku překračuje význam okolností věci, v níž byla tato otázka položena. Současně v SN (Nejvyšší soud) rozhoduje 37 osob jmenovaných do funkce soudce tohoto soudu při zjevném porušení polských právních norem, které upravují jmenování soudců. V případě 27 osob (19 osob rozhodujících v Senátu pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné, 7 osob rozhodujících v Občanskoprávním senátu a 1 osoba rozhodující v Kárném senátu) toto porušení spočívá v tom, že byli jmenováni i přes předchozí podání stížnosti k NSA (Nejvyšší správní soud) proti usnesení KRS, které obsahovalo návrhy na jejich jmenování, přes odklad vykonatelnosti těchto usnesení a přes neukončení řízení před NSA (Nejvyšší správní soud) v okamžiku předání jmenovacích listin. V případě 10 osob rozhodujících v Kárném senátu spočívá porušení v jejich jmenování i přes předchozí podání stížnosti k NSA (Nejvyšší správní soud) proti usnesení KRS obsahujícímu návrh na jejich jmenování, a přestože řízení před NSA do okamžiku předání jmenovací listiny nebylo ukončeno.
- 44 Zadruhé, SN (Nejvyšší soud) plní nejdůležitější jurisdikční funkce v polském právním systému jakožto soud poslední instance, který má za úkol dohled nad rozhodovací činností obecných soudů a vojenských soudů. Plní také jiné funkce stanovené zákony, včetně rozhodování o platnosti voleb (do Poslanecké sněmovny a Senátu, Prezidenta PR a do Evropského parlamentu). Posledně uvedené záležitosti patří do působnosti Senátu pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné. Z tohoto důvodu je nutné bezodkladně rozptýlit pochybnosti vyjádřené v předběžné otázce, aby bylo možné vyhnout se systémovému ohrožení svobody a občanských práv v Polsku, případně přijmout rozhodnutí, že takové ohrožení neexistuje.
- 45 Zatřetí, nejrychlejší možné poskytnutí odpovědi na předběžnou otázku je nutné k odstranění pochybnosti ohledně fungování SN (Nejvyšší soud) za účasti osob, kterých se tato otázka týká. Účast těchto osob v kolegiích SN (Nejvyšší soud) vydávajících rozhodnutí, když tato kolegia nenaplňují standardy nezávislého a nestranného soudu, zřízeného předem na základě zákona, způsobuje ohrožení stability rozhodování, což narušuje zájmy občanů. Ohrožuje to také plnění systémových funkcí SN (Nejvyšší soud) a zpochybňuje pilíře justičního systému v Polsku. Konstatování, že – i přes porušení zákona, ke kterým došlo – kolegia,

v nichž tyto osoby zasedají, vyhovují standardu nezávislého, nestranného soudu, zřízeného předem na základě zákona, toto nebezpečí vyloučí.

PRACOVNÍ DOKUMENT